



Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina

COMISIÓN PARA LA EDUCACIÓN
DE CALIDAD PARA TODOS

Fundación **Santillana**

 **EL DIÁLOGO**
Liderazgo para las Américas

Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina

COMISIÓN PARA LA EDUCACIÓN
DE CALIDAD PARA TODOS

Anónimo

Construyendo una educación de calidad : un pacto con el futuro de América Latina / Anónimo. - 1a edición especial - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Santillana, 2016.

224 p. ; 24 x 15 cm.

Edición para Diálogo Interamericano
ISBN 978-950-46-5025-6

1. Calidad de la Educación. 2. Política Educacional. I. Título.
CDD 379

ISBN: 978-950-46-5025-6

© 2016 Fundación Santillana

Av. Leandro N. Alem 720 (C1001AAP)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina. *Printed in Argentina*



COMISIÓN PARA LA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS

Ricardo Lagos
Ex Presidente
Chile

Ernesto Zedillo
Ex Presidente
México

Epsy Campbell Barr
Diputada, Asamblea Legislativa
Costa Rica

Salvador Paiz
Presidente, Funsepa
Guatemala

Claudia Costin
Directora Senior de Educación,
Banco Mundial, Brasil

Viviane Senna
Presidente, Instituto Ayrton Senna
Brasil

George Gray Molina
Economista Jefe,
América Latina, PNUD
Bolivia

Emiliana Vegas
Jefa, División de Educación,
Banco Interamericano de Desarrollo
Venezuela

Sergio Fajardo
Ex Gobernador, Antioquia
Colombia

Elena Viyella de Paliza
Presidente, EDUCA
República Dominicana

Claudio X. González
Presidente, Mexicanos Primero
México

Felipe Ortiz de Zevallos
Presidente, Grupo Apoyo
Perú

Gerardo della Paolera
CEO, Fundación Bunge y Born
Argentina

José Weinstein
Director, Universidad Diego Portales
Chile

Ariel Fiszbein
Director Ejecutivo de la Comisión
Argentina

Prefacio

La Comisión para la Educación de Calidad para Todos es una iniciativa innovadora de alto calibre del Diálogo Interamericano, creada para apoyar un cambio educativo profundo en América Latina mediante la movilización de los sectores público y privado, los medios de comunicación y la sociedad civil. Presidida por los ex presidentes Ernesto Zedillo de México y Ricardo Lagos de Chile, e integrada por doce líderes latinoamericanos, la Comisión inició su trabajo durante el Foro Sol Linowitz del Diálogo Interamericano en noviembre de 2014. Por más de dos décadas, el Diálogo ha enfatizado la importancia de la educación para el desarrollo de la región y ha hecho contribuciones importantes en el tema. La Comisión representa la continuación de esos esfuerzos.

La misión de la Comisión es elevar el perfil de la baja calidad de la educación en América Latina y proponer una agenda para el cambio educativo que despierte el interés y el compromiso de todos los actores relevantes. Más allá de crear conciencia, la Comisión busca promover alianzas entre sectores, identificar los progresos realizados en los últimos años y ofrecer una serie de recomendaciones prácticas que sirvan como punto de partida para la transformación educativa que la región tanto necesita.

Este informe se divide en tres partes. Primero, presenta un panorama del estado actual de la educación en América Latina. Segundo, analiza seis áreas prioritarias para mejorar la calidad educativa. Y, tercero, propone la creación de un pacto social que genere un cambio profundo y sostenible en los sistemas educativos de la región. Este esfuerzo es producto del Programa de Educación del Diálogo, que tiene como

objetivo mejorar la calidad educativa e impulsar el desarrollo de habilidades en toda América Latina.

Quiero manifestar nuestro agradecimiento a los copresidentes de la Comisión, Ernesto Zedillo y Ricardo Lagos, por su liderazgo, así como a los doce miembros de la Comisión por su compromiso y el apoyo prestado. También quiero reconocer el valioso rol de Ariel Fiszbein (director del Programa de Educación del Diálogo), quien concibió la idea y aportó el liderazgo intelectual y la dirección del proyecto. Federico Succi y Belén Cumsille (asociados del Programa de Educación del Diálogo) fueron parte integral del equipo redactor e hicieron contribuciones valiosas al informe. Asimismo, agradezco el apoyo de la Fundación Santillana y de Laureate International Universities y Grupo Pantaleón S.A.

Michael Shifter
Presidente
Diálogo Interamericano
Agosto de 2016

Prólogo

El desarrollo con equidad y en democracia requiere que todos y cada uno de los niños latinoamericanos reciban una educación de calidad. América Latina ha hecho importantes progresos en expandir la cobertura de sus sistemas educativos, asignando una proporción creciente de los presupuestos públicos para hacerlo posible. Sin embargo, y a pesar de los importantes esfuerzos realizados, los déficits de aprendizaje siguen siendo alarmantes. Los resultados de pruebas nacionales e internacionales demuestran que América Latina se está quedando atrás, no solo en comparación con el resto del mundo, sino con respecto a nuestros propios estándares. En una era de creciente globalización y cambio tecnológico acelerado, las brechas educativas representan un desafío vital para las economías y sociedades de la región.

Nuestros países se encuentran en una encrucijada. Si no mejoran de manera sustancial y sostenida la calidad de la educación, los enormes esfuerzos realizados para aumentar la escolaridad no rendirán los frutos esperados. El futuro económico, social y político de la región depende de que nuestras sociedades y gobiernos logren avanzar una agenda ambiciosa de calidad educativa. Mejorar la calidad de la educación representa la diferencia entre estancamiento y desarrollo.

En este informe proponemos reformas en seis áreas que consideramos fundamentales para transformar los sistemas educativos de la región: (1) la educación temprana, (2) la excelencia docente, (3) la evaluación de aprendizajes, (4) las nuevas tecnologías, (5) la relevancia de la educación y (6) el financiamiento sustentable. En cada una de esas áreas exploramos dónde se encuentra América Latina actualmente y, en

base a la mejor evidencia internacional disponible, discutimos qué se puede hacer para que los países de la región alcancen su potencial educativo.

El informe propone una serie de reformas que no son sencillas. Estas reformas requieren recursos humanos y financieros, compromiso político y persistencia en el tiempo para que den buenos resultados. El cambio debe dar espacio para experimentar, evaluar y adaptar según las necesidades de cada país. Asimismo, el cambio requiere altos niveles de consenso y participación social, incluyendo a los educadores, estudiantes y padres de familia.

Por eso, proponemos la creación de pactos sociales por la educación de calidad que transparenten los objetivos de las reformas, fijen metas y recursos, y establezcan un mecanismo de responsabilidad mutua. La idea es promover estrategias a largo plazo que trasciendan diferentes gobiernos, estableciendo mecanismos que aseguren que los acuerdos se traduzcan en acciones concretas y brinden el tiempo suficiente para obtener los resultados requeridos.

Nos complace haber trabajado con un grupo tan diverso y nutrido de líderes latinoamericanos de diferentes sectores a quienes expresamos nuestra gratitud por su generosa colaboración. De manera especial extendemos nuestro reconocimiento a Ariel Fiszbein, impulsor, director y principal autor de este reporte, por su dedicada y espléndida labor.

Así como en el siglo XXI el desafío fue expandir la cobertura de los sistemas educativos, hoy el desafío es ofrecer una educación de calidad para todos. Solo de esa manera lograremos fomentar el desarrollo con equidad y en democracia de toda América Latina. Este informe es nuestra modesta contribución

al crucial debate sobre el futuro de la educación en la región. Reafirma nuestro compromiso, y el del Diálogo Interamericano, con las reformas educativas en pos de la calidad. Es también un respetuoso llamado a nuestros conciudadanos a abandonar la complacencia para avanzar más decididamente en la transformación educativa que demanda el futuro de nuestra América Latina.

Ricardo Lagos y Ernesto Zedillo

COMISIÓN PARA LA EDUCACIÓN
DE CALIDAD PARA TODOS

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	17
I. EL DESAFÍO	25
II. DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO	43
III. EXCELENCIA DOCENTE	59
IV. EVALUACIÓN DE APRENDIZAJES	87
V. NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EDUCACIÓN	103
VI. UNA EDUCACIÓN RELEVANTE	121
VII. FINANCIAMIENTO PARA EL LOGRO DE RESULTADOS	143
VIII. HACIA UN PACTO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN DE CALIDAD	157

Resumen ejecutivo

América Latina ha logrado avances importantes en el aumento de la cobertura en todos los niveles del sistema educativo, mediante la inversión de mayores recursos, que permitió incorporar cada vez más a los sectores más marginados a la escuela. Los esfuerzos realizados por gobiernos y ciudadanos en toda la región han empezado a dar frutos.

Sin embargo, los niveles de aprendizaje son en extremo bajos y desiguales, según se desprende de las pruebas nacionales e internacionales. Los niños y jóvenes latinoamericanos simplemente no están aprendiendo a niveles aceptables. A pesar de las mejoras observadas en algunos países de la región, América Latina se sigue distanciando con respecto al resto del mundo desarrollado y emergente. Hay evidencia creciente de que el sistema educativo no está construyendo las competencias que deben desarrollarse para el siglo XXI ni los recursos humanos necesarios para mejorar la productividad y promover el crecimiento con equidad.

Sin mejoras significativas en los niveles de aprendizaje y en el desarrollo de competencias, los crecientes niveles de escolaridad difícilmente se traduzcan en las mejoras de calidad de vida a las que aspiran los ciudadanos latinoamericanos –y es muy probable que sean una fuente más de frustración en lugar de una de progreso económico y social.

Si bien hay un mayor reconocimiento respecto de que mejorar la calidad educativa es imperativo, la inercia de los sistemas es demasiado fuerte. Romper con ella requiere esfuerzos concentrados de reforma que generen cambios profundos y duraderos. Eso demanda orientar recursos financieros, humanos y políticos a aquellas reformas con mayores efectos transformadores.

¿Cómo transformar la educación y, de esa manera, mejorar los niveles de aprendizaje? ¿Cuáles son los “nudos gordianos” que deben enfrentar los países de América Latina para mejorar la calidad educativa? Sobre la base de un análisis cuidadoso de la situación de los sistemas educativos en la región y de las lecciones aprendidas de la experiencia internacional, este informe propone reformas en seis áreas de política educativa para generar un cambio profundo y duradero en la calidad.

Desarrollo infantil temprano

Los niños, en especial aquellos provenientes de hogares vulnerables, llegan a la escuela primaria con déficits cognitivos muy grandes que constituyen una fuente importante de fracaso escolar. La evidencia científica es sumamente clara: las habilidades fundamentales que definen la capacidad de aprender se desarrollan temprano en la vida. Las brechas de desarrollo generadas antes del comienzo de la escolaridad acumulan déficits muy difíciles de eliminar.

Esta evidencia indica con claridad la importancia de contar con una estrategia de inversión temprana en niños de hasta 5 años de edad. La idea es sentar las bases para el aprendizaje de los niños antes de que inicien la escuela primaria con el fin de servir como pilar para mejorar el desempeño del sistema escolar latinoamericano —el tema central de este informe.

Para lograr el objetivo del desarrollo infantil y así contribuir a cerrar las brechas de aprendizaje en las escuelas, la estrategia de cambio debe priorizar la gestión de programas de desarrollo infantil de alta calidad, tanto en lo que se refiere a la educación inicial como a los programas de atención, cuidado y estimulación de niños. En este contexto, la calidad debe ser entendida principalmente en términos de la naturaleza y

la intensidad de la interacción entre los adultos y los niños que constituyen la base del desarrollo cognitivo, del lenguaje, motriz y socioemocional infantil.

Avanzar de manera más decidida en esta tarea demanda coordinación intersectorial, acciones orientadas no solo a los niños sino también a las familias, y recursos financieros y humanos adecuadamente calificados y supervisados.

Excelencia docente

La docencia en América Latina se caracteriza por bajos niveles de conocimiento, prácticas pedagógicas poco efectivas y serios problemas de motivación y gestión. Sin afectar estos problemas será imposible mejorar la calidad educativa.

Para lograr la excelencia docente, debe pasarse de una semiprofesión a una profesión prestigiada y con estándares de desempeño reconocidos. En general estos cambios son controvertidos (muy probablemente más que todos los otros aspectos cubiertos en este informe), en parte porque afectan intereses creados. Sin embargo, un número creciente de países en América Latina han comenzado a reformar sus políticas docentes buscando crear las condiciones para que florezca la excelencia. Sus experiencias, y las de países en otras regiones del mundo que han seguido el mismo curso, sugieren que no existe una receta única para implementar políticas docentes: todas estas políticas pueden implementarse de diversas maneras.

Si bien hay pocas reglas acerca del “cómo”, son escasas las dudas acerca del “qué”. Mejorar de manera radical la calidad docente requiere una estrategia múltiple que atraiga a mejores candidatos a estudiar la docencia, los prepare mejor a nivel de pregrado y de desarrollo profesional, los remunere como profesionales, y

gestione y evalúe su práctica de una manera más sistemática, con énfasis en el aprendizaje de los niños como factor crítico. Asimismo, el liderazgo escolar debe fortalecerse con directores mejor preparados y empoderados para gestionar y orientar a los docentes.

Evaluación de aprendizajes

Es imperativo tener estándares altos que fijen expectativas claras para todos (padres, alumnos, docentes, administradores). La evaluación de aprendizajes es la herramienta central para fijar esas expectativas y guiar la acción para mejorar la calidad educativa.

Los sistemas estandarizados de evaluación de aprendizajes a gran escala en América Latina han ganado visibilidad, fuerza y un papel prominente en la discusión general sobre calidad educativa. Sin embargo, estos sistemas todavía no se han convertido en el eje de la gestión educativa que la región necesita. En particular se requiere que las propias escuelas sean usuarias activas de estas mediciones y las conviertan en información útil para mejorar su labor educativa. Es necesario profundizar en los esfuerzos por comunicar los resultados y usarlos para la gestión en todos los niveles, creando una verdadera cultura de la evaluación.

Un aspecto muy positivo de la experiencia de la última década ha sido la creciente participación en pruebas internacionales, una práctica que los países de América Latina deben continuar y extender.

La credibilidad y la sustentabilidad de los sistemas de evaluación requieren esquemas de gobierno estables que garanticen su validez técnica. Si bien hubo avances importantes en esta materia, el buen gobierno de la función evaluadora continúa presentando desafíos en muchos países. La experiencia

de los países de la región confirma que la construcción de un sistema de evaluación educativa efectivo que informe y apoye las mejoras en la calidad es una tarea laboriosa y compleja que requiere una alineación de los objetivos de aprendizaje, de los estándares, del currículo y de otros aspectos fundamentales, como la formación docente.

Nuevas tecnologías en educación

Los sistemas educativos en América Latina continúan siendo muy tradicionales en su enfoque. Para la mayoría de los alumnos, la experiencia educativa no es muy distinta a la que tuvieron generaciones previas.

La promesa de innovación en los modelos educativos es grande pero con frecuencia se la interpretó de manera simplista, como incorporar computadoras en las escuelas. La evidencia muestra que sin un cambio en modelos pedagógicos, invertir en computadoras y conectividad no afecta los logros de aprendizaje. En cambio, como instrumentos de apoyo pedagógico en el marco de una modernización en la formación docente y la gestión del aula, las nuevas tecnologías pueden tener un papel positivo. Asimismo, ellas pueden servir para reducir la distancia creciente entre los intereses de los alumnos y las formas de enseñanza y contenidos que tiene la escuela en la actualidad.

La evidencia disponible sobre la efectividad de las tecnologías para mejorar el aprendizaje de los estudiantes no justifica por ahora inversiones muy costosas, en especial en los países más pobres. Opciones menos costosas que la distribución masiva de computadoras (como educación a distancia o laboratorios de computación) pueden ser menos atractivas políticamente, pero es probable que sean más efectivas en relación con el costo. El enfoque de las tecnologías educativas debe cambiar de una

política cortoplacista que simplemente entrega computadoras, *laptops* y tabletas a los estudiantes, a una que articule el acceso a equipos con estrategias de uso guiado, con contenidos específicos por nivel y asignatura, y con metas claras basadas en indicadores de aprendizaje medibles.

Una educación relevante

Además del conocido problema de la baja calidad que se manifiesta en los resultados deficientes en pruebas académicas, los sistemas educativos en América Latina enfrentan desafíos relacionados con la falta de relevancia de los programas de estudio, que afecta la habilidad de los graduados para desenvolverse en un mundo complejo y crecientemente globalizado. Los jóvenes latinoamericanos no solo tienen dificultades en su desempeño en áreas como matemática o lenguaje, sino también en habilidades cognitivas menos tradicionales (como la capacidad analítica o la resolución de problemas), técnicas y socioemocionales.

Para mejorar la relevancia de la educación y la inserción laboral de los graduados, América Latina debe modernizar la educación media y terciaria para promover el desarrollo de competencias demandadas por los empleadores. Esto implica ampliar la mirada acerca de qué constituye una educación de calidad, resaltando la relevancia de los aprendizajes adquiridos y las competencias desarrolladas.

El desafío consiste, entonces, en poner mayor énfasis en las llamadas competencias para el siglo XXI a nivel de la educación secundaria, y modernizar los programas de educación técnica y formación profesional, tanto a nivel secundario como terciario, para que respondan a las demandas del mundo del trabajo. Ello requiere vínculos más estrechos entre el

sistema educativo y las empresas, y sistemas de información que hagan posible evaluar resultados, incluidos los procedentes del mercado de trabajo.

Financiamiento para el logro de resultados

Los esfuerzos por mejorar la calidad educativa deben estar enmarcados en un esquema de financiamiento que sea sostenible fiscal y socialmente. Las sociedades en América Latina están expresando su creciente interés en la educación e invierten mayores recursos financieros. La última década ha visto un aumento importante de la inversión pública en educación, que en la actualidad representa en promedio un 4,8% del PIB y un 16,9% del presupuesto público.

En América Latina todavía hay varios países en los que el sector educativo no recibe suficiente prioridad a la hora del reparto de recursos. En ellos se necesita un mayor esfuerzo y compromiso público con el financiamiento a la educación. Al mismo tiempo, la eficiencia en el uso y la asignación de los recursos es un desafío generalizado en los sistemas educativos de la región.

La necesidad de expandir cobertura en desarrollo infantil temprano y a nivel terciario, así como de enfatizar en programas y proyectos con mayores retornos en términos de calidad, va a requerir un esfuerzo fiscal adicional en ciertos países y un mayor grado de flexibilidad en la asignación de recursos dentro del sector en todas las naciones. Si se considera el panorama económico y fiscal menos positivo que enfrenta la región, en los años venideros los sistemas educativos se verán obligados a ser más eficientes en la asignación y el uso de recursos. Es crítico que se prioricen las inversiones efectivas en relación con el costo y aquellas que benefician a los más vulnerables, reforzando la gestión de recursos para el logro de resultados.

Hacia un pacto social por la educación de calidad

Las reformas que se proponen no son sencillas. Requieren recursos, compromiso político y persistencia en el tiempo para que den buenos resultados. El cambio difícilmente sea lineal: debe haber espacio para ensayo y error (experimentación, evaluación y adaptación). Del mismo modo, el cambio tampoco puede imponerse de manera autoritaria y verticalista; precisa altos niveles de consenso y participación social, incluidos los de los propios educadores.

Por eso, resulta imprescindible contar con verdaderos pactos sociales por la educación de calidad que transparenten los objetivos de las reformas, fijen metas y recursos, y establezcan un mecanismo de responsabilidad mutua, de manera que se promuevan estrategias a largo plazo que trasciendan diferentes gobiernos y brinden el tiempo suficiente para obtener los resultados requeridos. No se trata solo de llegar a acuerdos formales, sino de establecer los mecanismos que aseguren que esos acuerdos van a traducirse en acciones concretas que se sostendrán en el tiempo.

El pacto social necesario para mejorar la calidad de la educación requiere acciones en tres frentes: metas que sirvan de guía y orientación, liderazgo comprometido con esas metas para transformar ideas en realidades, y mecanismos de participación social que garanticen la sustentabilidad de esos esfuerzos.

El armado y la implementación de esos pactos es un proceso eminentemente político. La buena noticia es que las semillas necesarias están en gran medida plantadas. Lo que hace falta es alimentarlas y protegerlas para que crezcan y se sostengan en el tiempo.

I. El desafío

En los últimos quince años, la situación educativa en América Latina ha tenido un progreso mixto. Por un lado, la región ha logrado avances importantes en la escolarización de niños y jóvenes. Pero, por otro lado, los niveles de aprendizaje continúan siendo extremadamente bajos. Más años de educación no se reflejan en mayores conocimientos y habilidades. Además, los jóvenes no están recibiendo la preparación adecuada para ingresar en el mercado laboral y contribuir al crecimiento y la productividad. Este capítulo ofrece un breve panorama de la situación educativa de América Latina.

Una creciente escolarización

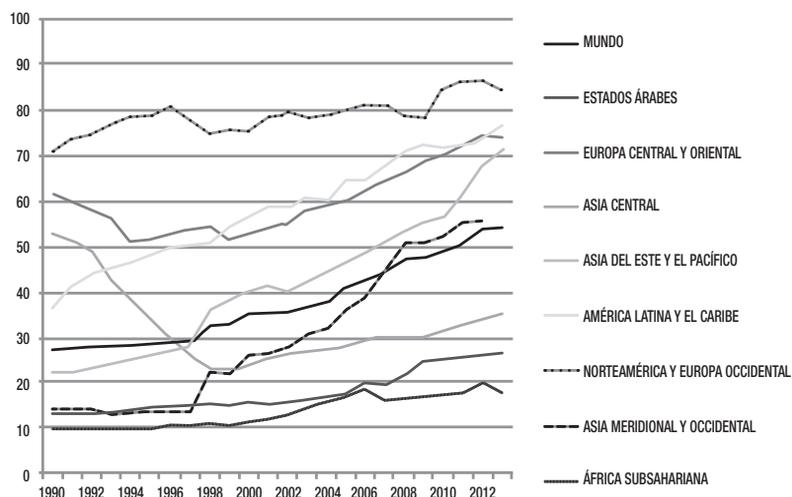
América Latina ha expandido la cobertura educativa, en particular a nivel de preprimaria. Entre 1999 y 2012, el porcentaje de niños matriculados en este ciclo –medido por la tasa bruta de matrícula– creció del 54% al 74% (ver **gráfico 1.1**) (UNESCO, 2015). Entre los países con más crecimiento en la tasa de matrícula están Guatemala, El Salvador, Venezuela y Costa Rica. Allí, menos de la mitad de los niños acudía a centros de enseñanza preescolar en 1999, pero en 2012 el porcentaje ya sobrepasaba el 60% (UNESCO, 2015). Este avance posiciona a América Latina por encima del promedio mundial. Sin embargo, aún hay grandes variaciones dentro de la región. Por ejemplo, en Paraguay y República Dominicana, todavía en 2012 la tasa bruta de matrícula en preprimaria no alcanzaba el 40%.

En primaria también hubo avances. La tasa neta ajustada de escolarización creció del 87% en 1990 al 93% en 1999. Desde

entonces, ha crecido solamente un punto porcentual –al 94% en 2012 (UIS, 2015a). Esta desaceleración en el progreso hacia la universalización educativa es una tendencia que América Latina comparte con otras regiones del mundo (UNESCO, 2015), y puede corresponder a la dificultad de alcanzar a los sectores más marginados de la sociedad (UNESCO, 2013). A pesar de esto, en el último decenio Latinoamérica se destacó por mejorar el acceso a la educación primaria para los niños más desfavorecidos. Entre los seis países del mundo que más aumentaron las tasas de finalización de estudios primarios de los niños del quintil más pobre están Guatemala, Bolivia, y, en primer lugar, Nicaragua –que incrementó esta tasa del 16% al 66%. También hubo mejoras en la reducción de la repitencia y la deserción. Por ejemplo, el porcentaje de niños de todas las edades que repitieron un año escolar en primaria disminuyó del 12% en 1999 al 5,7% en 2012 (UNESCO, 2015).

Gráfico 1.1.

Tasa bruta de matrícula en la enseñanza preescolar en el mundo y por regiones, 1990-2012



Fuente: base de datos de la UNESCO (UIS). Tasa bruta de matrícula en preprimaria.

En secundaria también se observa una tendencia de progreso en cobertura. La tasa neta de matrícula en este nivel creció del 59% en 1999 al 73% en 2012, una mejora importante (UIS, 2015b). Además, la gran mayoría de los países tiene altas tasas de transición escolar entre primaria y secundaria; es más, solo cuatro naciones tenían una tasa de transición menor que el 90% en 2010; el promedio era del 93% (UNESCO, 2013). Asimismo, la matrícula de la educación superior también se expandió y pasó de 10,4 millones a 23 millones de estudiantes entre 2000 y 2013. Países como Chile, Colombia, Cuba, Paraguay y Venezuela duplicaron su tasa de matrícula bruta.

No obstante, estos datos esconden problemas serios, en particular los altos niveles de repitencia y deserción en la secundaria. Por ejemplo, la tasa promedio de repitencia en la educación secundaria bajó solamente del 11,3% en 1999 al 9,4% en 2012. Mientras tanto, la tasa promedio de deserción apenas disminuyó del 17,8% en 2000 al 15,5% en 2010, lo que significa que cada año casi 1 de cada 6 alumnos en la región abandonó la escuela secundaria (UNESCO, 2013). En su conjunto, en 2010 solo la mitad de los jóvenes latinoamericanos de entre 20 y 24 años había completado la secundaria (UNESCO, 2013).

¿Por qué hay tantos jóvenes que abandonan la escuela? Una encuesta del Banco Interamericano de Desarrollo a jóvenes de ocho países de la región encontró que, si bien el trabajo infantil y los quehaceres de la casa son factores que inciden en el abandono escolar, el factor principal en secundaria es la falta de interés. El estudio sugiere que la desmotivación se debe a que los jóvenes “no están convencidos de que la educación les dé un mejor futuro” (Cabrol et al., 2014). En otras palabras, “la percepción sobre la educación y su validez influyen en el abandono escolar”.

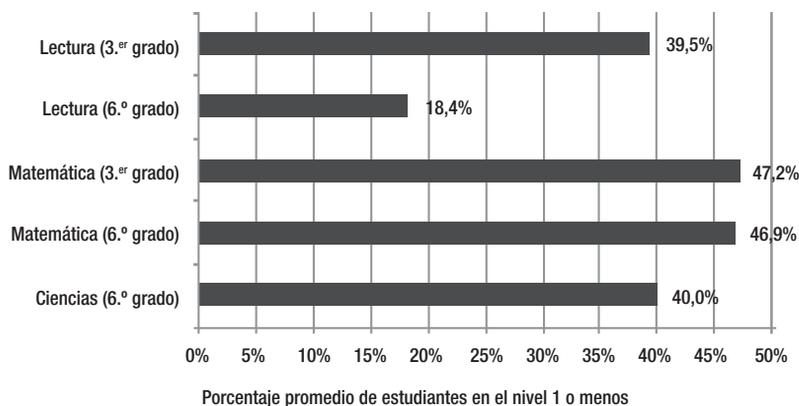
Este es un indicio de que los desafíos educativos de América Latina van más allá de la cobertura y la deserción, y que están más ligados a aspectos cualitativos de la experiencia educacional, en especial la calidad de la educación. De hecho, los resultados de pruebas nacionales e internacionales demuestran que los estudiantes de América Latina no aprenden a niveles aceptables, y que la región se está quedando atrás en comparación con el resto del mundo.

¿Cómo se desempeñan los estudiantes de la región?

En América Latina, un número alarmante de estudiantes no alcanza un nivel de desempeño adecuado a su edad o grado académico. Así lo confirman los resultados de TERCE, el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo implementado por OREALC-UNESCO Santiago en 2013, en el que participaron 15 países de la región y el Estado mexicano de Nuevo León. Los resultados de TERCE encontraron fuertes debilidades en lectura, matemática y ciencia en los alumnos de la escuela primaria (ver **gráfico 1.2**). Por ejemplo, dos quintos de los estudiantes de tercer grado de primaria tienen un nivel bajo en las pruebas de lectura (39,5%) y casi la mitad (47,2%), en matemática. En ciencia, un 40% de los estudiantes de sexto grado tiene un bajo desempeño (UNESCO, 2014). En lectura a nivel de tercer grado, por ejemplo, un estudiante de bajo desempeño no puede localizar información de un solo significado si no está destacada en el texto, repetida literalmente y aislada de otras informaciones, ni reconocer reformulaciones simples de frases –habilidades que debería tener a esa edad (UNESCO, 2014).

Gráfico 1.2.

Niveles de bajo desempeño en TERCE en América Latina, 2013



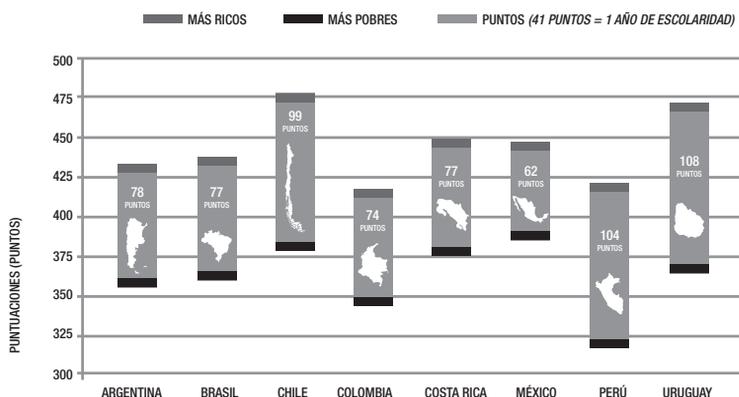
Fuente: elaboración propia según datos de la Primera Entrega de Resultados de TERCE.

Los resultados de la prueba más reciente del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), de 2012, que evaluó a jóvenes de 15 años en 65 países del mundo, de los cuales ocho eran naciones latinoamericanas, revelaron un panorama similar. Casi la mitad de los estudiantes en Latinoamérica tiene un nivel bajo de desempeño en lectura (45,8%) y en ciencia (49,8%). En lectura, un nivel tan bajo de rendimiento indica que un estudiante no puede identificar la idea principal de un texto o inferir información que no está directamente localizada en él. En matemática, el 63% de los estudiantes demostró un nivel bajo de desempeño (Bos, Ganimian y Vegas, 2014a). En otras palabras, no lograron el grado mínimo de aprendizaje, que PISA define como el nivel 2 de la prueba. Los estudiantes que no alcanzan el nivel 2 no pueden usar “fórmulas básicas, procedimientos o reglas para resolver problemas con números enteros” (Bos et al., 2014a). En comparación, el porcentaje de estudiantes con desempeño bajo en matemática en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

(OCDE) fue solo del 23% (OCDE, 2014a). Esto sugiere que un alto número de jóvenes, quienes en muchos casos ingresarán en el mercado de trabajo en tan solo unos años, no solo no poseen los conocimientos mínimos para tener éxito en el aula ni los fundamentos básicos para aprender conceptos más complejos, sino que adolecen de habilidades esenciales para desempeñarse en un empleo moderno.

Al deficiente desempeño promedio se le suma un grado elevado de desigualdad en el rendimiento educativo de América Latina. Un análisis realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo encontró que en los países latinoamericanos que participaron en PISA 2012 hay, en promedio, una brecha de 85 puntos en matemática entre el cuartil de estudiantes más pobre y el más rico de cada país, donde una diferencia de 41 puntos equivale a un año de escolaridad (ver **gráfico 1.3**). En otras palabras, los estudiantes más pobres de la región están el equivalente de más de dos años de escolaridad por debajo de sus pares más ricos en matemática (Bos, Ganimian y Vegas, 2013a).

Gráfico 1.3.
Brecha de puntajes en matemática entre estudiantes por nivel socioeconómico, PISA 2012



Fuente: Bos et al. (2013a).

De modo que América Latina combina dos males: tiene mal desempeño en general, y los niños y jóvenes de los hogares más vulnerables muestran un desempeño en especial débil. En efecto, los niveles de inequidad en los resultados de aprendizaje en América Latina son bastante más altos que los observados en la mayoría de los otros países que participaron en la prueba. Siete de los 16 países participantes en las pruebas PISA 2012 que demostraron tener un bajo desempeño en matemática en relación con el promedio OCDE, y baja equidad en sus resultados educativos respecto del promedio, fueron latinoamericanos. México fue el único país participante de América Latina que demostró un grado de equidad en sus resultados educativos por encima del promedio OCDE (OCDE, 2014a).

Argentina sirve como un caso ilustrativo de la desigualdad de rendimiento educativo dentro de los países de América Latina. Allí, las regiones del Noreste, el Noroeste y Cuyo se desempeñaron por debajo del promedio nacional en matemática, lectura y ciencia en PISA 2012 (Ganimian, 2014). Por ejemplo, en matemática, el estudiante promedio del Noreste argentino está más de un año de aprendizaje por debajo de su par en la ciudad de Buenos Aires. Los estudiantes de Cuyo, la región que tiene el puntaje promedio en lectura más bajo de todo el país, se desempeñan peor que los de Perú, el país de más bajo desempeño de los 65 participantes en PISA 2012. Aun dentro de las mismas regiones de Argentina, existen enormes brechas de rendimiento entre alumnos provenientes de distintos grupos socioeconómicos. En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, la brecha entre el puntaje de los estudiantes de nivel socioeconómico más bajo y más alto constituye casi cuatro años de aprendizaje en lectura y ciencia.

¿Cómo se compara América Latina con el resto del mundo?

Las pruebas internacionales revelan que América Latina se está quedando atrás. En matemática, por ejemplo, el alumno promedio de la región está más de dos años de escolaridad detrás del alumno promedio de la OCDE. La diferencia entre el puntaje del de América Latina y el de Shanghái, China (el líder del ranking), equivale a cinco años de escolaridad (Bos, Ganimian y Vegas, 2013b). En efecto, en PISA 2012 todos los países latinoamericanos se desempeñaron entre los veinte con los peores resultados en matemática, lectura y ciencia, de los 65 que participaron en la prueba. Aun Chile, el país con los mejores resultados educativos de la región, se posicionó entre estos veinte.

También se percibe una tendencia similar en los últimos resultados del Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencia (TIMMS), realizado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA). La prueba TIMMS, que se realiza cada cuatro años, evalúa a estudiantes de cuarto y octavo grados de primaria alrededor del mundo, en las áreas de matemática y ciencia. En 2011 participaron estudiantes de 63 países, más 14 entidades (Estados en algunos países) utilizadas como puntos de comparación. Ese año Chile y Honduras fueron los únicos países latinoamericanos de la región que fueron parte de la prueba. Chile, aun siendo el líder en la región, obtuvo resultados por debajo del promedio. Su puntaje en matemática fue muy similar al de Azerbaiyán y Tailandia, a pesar de que su PIB per cápita es casi el doble de esos países. Honduras, por otra parte, fue uno de tres países –junto con Yemen y Botswana– a los que se les permitió que estudiantes de sexto grado realizaran la prueba diseñada para alumnos de cuarto, ya que se esperaba que a los de cuarto grado les resulte demasiado difícil. A pesar de esta

ventaja, Honduras se situó entre los nueve puestos más bajos en ambas pruebas (Mullis et al., 2011).

Además de tener deficiencias en matemática, lenguaje y ciencia, los estudiantes latinoamericanos también manifiestan deficiencias en el entendimiento de temas cívicos y ciudadanos. El Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana (ICCS, por sus siglas en inglés), también administrado por la IEA (2011), examina las actitudes, los comportamientos y los conocimientos sobre instituciones y conceptos políticos, como derechos humanos, libertad de prensa, procesos democráticos, aceptación de la diversidad, entre otros. En el estudio de 2009, el puntaje promedio en conocimiento cívico de los seis países participantes de Latinoamérica fue más de media desviación estándar más bajo que el promedio de todos los 38 países (ver **gráfico 1.4**). Es un descubrimiento preocupante, puesto que aquellos estudiantes con conocimiento cívico más bajo también demostraron mayor aceptación por los sistemas autoritarios, la desobediencia civil y la corrupción. En conjunto, la educación latinoamericana no está preparando a los jóvenes para desempeñarse como ciudadanos.

Gráfico 1.4.

Promedios por país en conocimiento cívico en examen ICCS 2009



Fuente: IEA (2011).

Sin duda, la calidad de la educación en América Latina está comprometiendo el crecimiento de sus países. En 1960, la región parecía estar al borde de un crecimiento económico significativo. Se situaba por encima del Medio Oriente, el Norte de África y Asia del Este. Desde entonces, estas regiones crecieron más rápido y dejaron a América Latina y el África subsahariana en los últimos puestos. Los años de escolaridad no explican el rezago del crecimiento económico, pero las diferencias en niveles de aprendizaje sí lo hacen (Hanushek y Woessman, 2012).

Mejorar la calidad educativa puede tener un gran impacto económico a largo plazo. Si la universalización de la educación secundaria se combinase con mejoras en los rendimientos, de modo que cada joven de 15 años alcance el nivel básico (o 420 puntos) en la escala de PISA, se podrían obtener grandes ganancias económicas (OCDE, 2015a). Los países de ingreso mediano-alto alcanzarían, en promedio, un PIB 16% más elevado cada año por los siguientes 80 años (ver **tabla 1.1**). Los países de ingreso mediano bajo –que tienen tasas de matrícula más bajas y desempeño inferior– tendrían ganancias aún más grandes: un incremento del 28% del PIB cada año durante el período proyectado, comparado con el crecimiento esperado con los actuales niveles de desempeño (OCDE, 2015a). Honduras, por ejemplo, aumentaría su PIB en un 43% al año durante el período.

Avances en aprendizaje

A pesar del bajo desempeño a nivel regional, en los últimos años algunos países han mejorado sus niveles de aprendizaje. Los resultados comparados de las pruebas SERCE (el segundo estudio regional comparativo y explicativo) y TERCE revelan que, en promedio, los países evaluados aumentaron en 18

puntos su desempeño en la prueba de lectura de tercer grado. Nueve de los catorce que participaron en ambos estudios mostraron un rendimiento significativamente más alto en TERCE que en SERCE. Sin embargo, Argentina, Chile, Colombia y Uruguay no mostraron diferencias en su rendimiento, mientras que Costa Rica, México y el Estado mexicano de Nuevo León lo bajaron en lectura en el tercer estudio (UNESCO, 2014). En la prueba de matemática de tercer grado, la región experimentó un avance de 31 puntos en promedio, pero en esta materia también hubo variaciones similares entre países.

Tabla 1.1.
Efecto de tres resultados educativos (en % del PIB futuro)

	Situación 1: cada estudiante actual alcanza un mínimo de 402 puntos PISA para el 2030	Situación 2: cobertura universal en secundaria con niveles actuales de calidad educativa para el 2030	Situación 3: cobertura universal en secundaria, y cada estudiante adquiere habilidades básicas para el 2030
Ingreso mediano-bajo			
Honduras	24,5%	4,1%	43,1%
Ingreso mediano-alto			
Argentina	13,0%	1,0%	14,8%
Brasil	10,0%	3,5%	16,1%
Colombia	10,4%	4,4%	19,5%
Costa Rica	6,6%	2,7%	9,9%
México	6,4%	4,2%	11,8%
Perú	17,7%	2,0%	23,0%
Ingreso alto			
Chile	7,0%	1,3%	8,4%
Uruguay	10,4%	2,6%	14,0%
Promedio	11,8%	2,9%	17,9%

Fuente: OCDE (2015a).

Los análisis de los resultados de PISA 2012 dan una valoración menos optimista de las tendencias educativas en la región. Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, indicó que desde la prueba PISA, en 2003, los avances de los ocho países participantes de América Latina han sido muy diversos, por lo que no se puede argumentar de manera conclusiva que la región haya mejorado. Los resultados de esta prueba son comparables en matemática desde 2003, en lectura desde 2000 y en ciencia desde 2006. Tomando esto en cuenta, en matemática cinco de los ocho países no registraron cambios significativos en sus resultados. En lectura tres de los países no registraron variaciones, mientras que en ciencia siete de los ocho países no registraron alteraciones significativas. En todas las materias, tres países se destacaron por su desarrollo escaso a través de los años: Argentina y Costa Rica no mostraron cambios significativos en ninguna de las tres materias en este período, mientras que Uruguay empeoró en las tres materias (Bos, Ganimian y Vegas, 2014b).

El mismo estudio señala que a pesar de las mejoras en algunos países de la región, el ritmo de los avances no es suficiente para mover la región fuera del tercio de más bajo desempeño en PISA. Solo pocas naciones están avanzando hacia el desempeño promedio de la OCDE, o sea 500 puntos en la prueba. Pero aun a los países que están más cerca de este promedio y que avanzan más rápido les tomaría décadas alcanzar el promedio de la OCDE. A Brasil, por ejemplo, le llevaría 27 años alcanzar el promedio OCDE en matemática, y a Chile, 18 años llegar al promedio en lectura. En cambio, otros países fuera de la región avanzaron a ritmos más rápidos y alcanzarán el promedio OCDE en menos de una década.

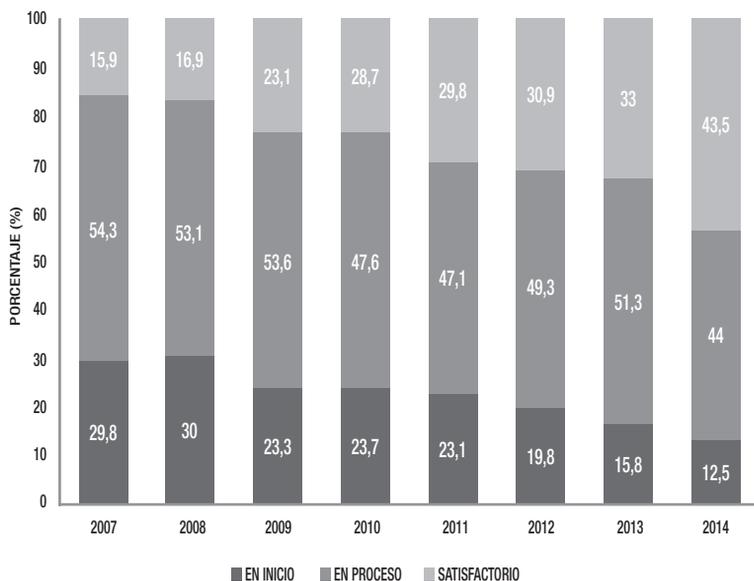
Uno de los países que ilustra el estancamiento de la región en términos de calidad educativa es México. Un análisis efectuado por Mexicanos Primero (2013a) reveló que entre 2000 y 2012 los estudiantes mexicanos mejoraron su rendimiento en la prueba de lectura de PISA en tan solo dos puntos, mientras que en ciencia bajaron siete. Solo en matemática se ve un avance más notable –un total de 26 puntos–, pero que equivale a solo dos tercios de un año de escolaridad. Además, entre 2009 y 2012, México bajó su desempeño en todas las materias. A este ritmo, a México le tomaría 64 años alcanzar al mejor país en matemática.

Sin embargo, vale destacar que hay países en la región que sorprendieron por sus avances educativos. Entre ellos está Perú que, con un aumento de 57 puntos en lectura entre 2000 y 2012, equivalente a casi un año y medio de escolaridad, mejoró más que cualquier otro de la región (Bos, Ganimian y Vegas, 2014c). Este avance también lo confirman los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2014, una evaluación que realiza el Ministerio de Educación de Perú anualmente desde 2006. Los resultados desde 2007 hasta 2014 muestran una tendencia positiva en los niveles de aprendizaje. En lectura, por ejemplo, el porcentaje de estudiantes de segundo grado con un nivel de logro satisfactorio ha crecido cada año (ver **gráfico 1.5**).

En matemática, el porcentaje de estudiantes de segundo grado con logros satisfactorios también creció, de solo un 7,2% en 2007 al 25,9% en 2014 (MINEDU, 2014). Si bien es cierto que estos niveles de desempeño todavía son bajos, y que Perú aún permanece en el último puesto a nivel mundial en PISA 2012, su progreso es evidencia de que es posible lograr mejoras significativas en el aprendizaje estudiantil en períodos relativamente cortos.

Gráfico 1.5.

Comprensión lectora en estudiantes de 2.º grado en Perú (2007-2009)



Fuente: resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2014. Unidad de Medición de Calidad Educativa, Ministerio de Educación del Perú.

De hecho, ya hay indicios de que las reformas enfocadas en mejorar la calidad de la enseñanza influyeron de manera positiva en los resultados educativos en algunos países. Bos, Vegas y Ganimian (2014d) discuten el caso de Brasil, que a pesar de sus altos niveles de inequidad, está entre los países que han mejorado más, y más rápido, desde 2006. En matemática, por ejemplo, Brasil tiene la quinta tasa de crecimiento más alta de los 65 países participantes de PISA. Brasil ha implementado reformas educativas, muchas de las cuales se correlacionan en forma positiva con las mejoras en los resultados de matemática. Específicamente, el aumento en el monitoreo de sus docentes y en el uso de los resultados

de pruebas, así como la reducción del número de docentes no calificados, se asocian con las mejoras en matemática (Bos et al., 2014d).

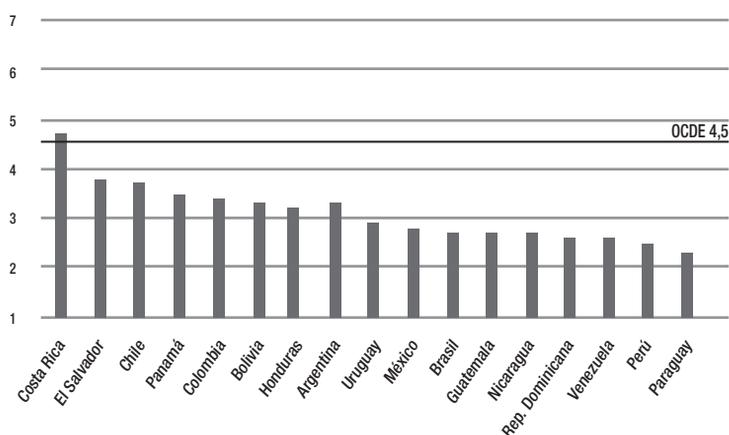
Brecha de habilidades en América Latina

Los sistemas educativos de América Latina no están preparando al capital humano que las economías de los países necesitan para crecer y aumentar su productividad. Los empleadores de la región cada vez muestran más dificultades para llenar puestos de trabajo con personal calificado. Según un estudio de *ManpowerGroup*, la dificultad para llenar puestos de trabajo en América Latina fue del 42% en 2015, comparada con el 34% en 2010. La razón principal de esta escasez de talento es una falta de habilidades básicas, técnicas y socioemocionales entre los candidatos (Sucre, 2014). Una revisión sistemática de estudios de competencias y habilidades del Banco Mundial identificó que las prioridades para los empleadores de América Latina son en primer lugar las habilidades cognitivas de orden superior, seguidas por las habilidades socioemocionales (Cunningham y Villaseñor, 2016).

Como se explicó anteriormente, los resultados de pruebas de desempeño nacionales e internacionales ofrecen evidencia de la falta de habilidades básicas en los países de América Latina. Un análisis reciente del *World Economic Forum*, que captura las percepciones de los empleadores del sector privado sobre la calidad de la educación de sus empleados, encontró que, en promedio, los países de América Latina se desempeñan muy por debajo respecto de las naciones de la OCDE. En una escala de 1 (peor) a 7 (mejor), casi todos los países de la región obtuvieron un puntaje por debajo de 4,5, el promedio de la OCDE (ver **gráfico 1.6**).

Gráfico 1.6.

Calidad de la educación en América Latina: puntaje total (puntos)



Fuente: *World Economic Forum (WEF) 2014* y *WEF Global Competitiveness Report 2014-2015*. La calidad de la educación se basa en la percepción de 3.675 ejecutivos de negocios en 17 países de América Latina, con respuestas en una escala de 1 a 7 (en la que 1 es bajo y 7 es alto).

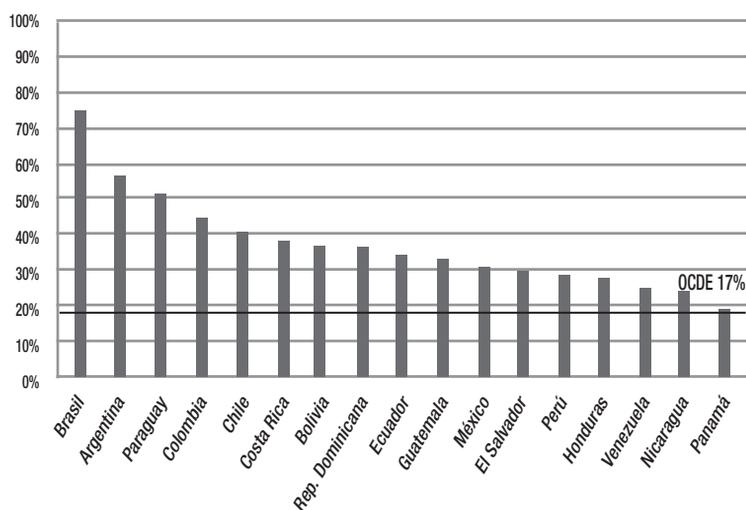
Los empleadores también manifiestan falencias en las habilidades técnicas, que normalmente se obtienen en programas especializados en el nivel secundario (educación técnica y vocacional) y postsecundario (universidades, educación superior no universitaria). Una encuesta a empresas realizada por el Banco Mundial en 2010 revela que la proporción de aquellas que identifican una fuerza laboral preparada de manera insuficiente en América Latina es casi el doble con respecto a los países de la OCDE (37% vs. 21%). Al preguntar si la falta de personal calificado es una restricción significativa, el porcentaje de empresas que dio una respuesta afirmativa en todos los países de la región fue mayor que el promedio OCDE (ver **gráfico 1.7**).

Las habilidades socioemocionales se refieren a una amplia gama de habilidades, entre las que se incluyen relaciones interpersonales, resolución de conflictos, negociación, comunicación

y trabajo en equipo, entre otras (Ortega Goodspeed, 2016). Estas habilidades se consideran tan importantes como las básicas y técnicas, y en algunos casos hasta más. En un estudio realizado en 2011 por *Demand for Skills* (DSS) a 1.176 empresas privadas de Argentina, Chile y Brasil se muestra que el puntaje asignado a habilidades socioemocionales es casi doble que el otorgado a habilidades cognitivas, y hasta cuatro veces mayor al dado a habilidades técnicas.

Gráfico 1.7.

Empresas que identifican falta de personal calificado como restricción significativa, 2010



Fuente: *World Bank Enterprise Surveys*, 2010.

Mientras las habilidades cognitivas se promueven directamente en los países de América Latina, las socioemocionales no se desarrollan en forma sistemática. Esto hace que los futuros empleados lleguen con habilidades incompletas o desbalanceadas al mercado laboral. Varias encuestas comunican que los empleadores no pueden llenar sus vacantes de trabajo debido, en gran parte, a una falta de habilidades socioemocionales. En

México, por ejemplo, los resultados de una encuesta a 1.556 empleadores indican que estos estarían dispuestos a pagar más por un empleado que tenga habilidades como: toma de decisiones, negociación, resolución de conflictos, responsabilidad, innovación para mejorar productos, capacidad de relacionarse con los clientes y puntualidad (Encuesta de Competencias Profesionales, 2014). Adecuar los programas de estudio y formación para apoyar la construcción de estas habilidades es un nuevo desafío para los sistemas educativos.

Palabras finales

América Latina ha logrado avances importantes en cuanto a cobertura y acceso educativo, y ha logrado incorporar cada vez más a los sectores más marginados a la escuela. Sin embargo, los estudiantes simplemente no están aprendiendo a niveles aceptables y la educación no está preparando a los jóvenes de manera adecuada para el mercado laboral. Sin mejoras significativas en los niveles de aprendizaje y en el desarrollo de habilidades, es difícil que los crecientes grados de escolaridad se traduzcan en las mejoras en calidad de vida a las que aspiran los ciudadanos latinoamericanos –y es muy probable que sean una fuente más de frustración en lugar de una de progreso económico y social.

II. Desarrollo infantil temprano

Puede resultar paradójico, pero algunas de las inversiones más efectivas para mejorar los aprendizajes son previas al comienzo de la escolaridad primaria. En palabras del premio Nobel James Heckman (2008), las tasas de retorno a la inversión temprana son más altas que aquellas en inversiones en capital humano en otros momentos de la vida.

La evidencia científica es muy clara: las habilidades fundamentales que definen la capacidad de aprender se desarrollan temprano en la vida. Las brechas de desarrollo generadas antes del comienzo de la escolaridad acumulan déficits muy difíciles de eliminar¹.

Los niños de hogares de bajos ingresos son en especial vulnerables en ese sentido: las bases de la desigualdad social se generan, en gran medida, en los primeros años de vida. Estudios recientes (Schady et al., 2015) en varios países de América Latina (Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú) encuentran brechas en el desarrollo del lenguaje entre niños pequeños en hogares ricos y pobres que oscilan entre 0,6 y 1,2 desviaciones estándar. Del mismo modo, Verdisco et al. (2015) hallan diferencias sustantivas tanto en desarrollo del lenguaje como en desarrollo cognitivo entre niños (2 a 6 años) pertenecientes a los quintiles más ricos y pobres en Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Perú.

Más aún, la evidencia muestra que esas brechas se expanden sustancialmente en el tiempo (Rubio-Codina et al., 2015; Schady, 2011; Verdisco et al., 2015), lo que sugiere que tienen un efecto acumulativo en extremo dañino en el desarrollo de los niños. En efecto, mientras que los indicadores de salud y

nutrición infantil muestran un panorama cada vez más positivo en la región, existe creciente evidencia de que las brechas en otras dimensiones del desarrollo infantil –en particular en lo que corresponde al desarrollo cognitivo y del lenguaje– son grandes y constituyen un cuello de botella importante en la habilidad de los niños (sobre todo aquellos provenientes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica) para aprender una vez que entran en la escuela (Berlinski y Schady, 2015).

Esta evidencia indica claramente la importancia crítica de contar con una estrategia de inversión temprana en niños de hasta 5 años. La idea es sentar las bases para el aprendizaje de los niños antes de que inicien la escuela primaria con el fin de servir como pilar para mejorar el desempeño del sistema escolar latinoamericano –el tema central de este informe.

La educación preprimaria

Gran parte de la atención en el tema del desarrollo infantil en América Latina se ha centrado en la expansión de la cobertura de la educación preprimaria (el preescolar) que, dependiendo del país, cubre a niños de entre 3 y 5 años. En muchos países se estableció la obligatoriedad de ese nivel de educación, aunque con variaciones en la edad de los estudiantes (ver **tabla 2.1**).

En efecto, durante la última década hubo una fuerte expansión del porcentaje de niños matriculados en la educación inicial. Como se indica en el capítulo I del presente informe, el aumento de cobertura en América Latina se compara de manera muy positiva con el de otras regiones del mundo.

Tabla 2.1.
Sanción de la obligatoriedad según leyes de educación
vigentes en la región

Países	Obligatoriedad	Ley	Año
Argentina	5 años	Ley Nacional de Educación	2006
Bolivia	No obligatorio	Ley de Reforma Educativa	1995
Brasil	4 años	Ley de Directores y Bases de la Educación. Enmienda Constitucional N.º 59, Art. 208.	1996, revisada en 1997, 2001 y 2003. Declarada en 2004.
Chile	5 a 6 años	Ley de Educación, Reforma Constitucional (Ley 20.710)	2013
Colombia	5 años	Ley General de Educación	1994
Costa Rica	5 años	Ley Fundamental de Educación	1957, revisada en 1958, 1992, 1996 y 2001
El Salvador	4 a 6 años	Ley General de Educación	1996, revisada en 2000, 2003 y 2005
Ecuador	5 años	Ley Orgánica de Educación Intercultural	2011
Guatemala	5 años	Ley Nacional de Educación	1991, revisada en 2006
Honduras	No obligatorio	Ley Orgánica de Educación	1966
México	3, 4 y 5 años	Ley General de Educación	1993, revisada en 2000, 2003, 2004, 2005 y 2006
Nicaragua	No se especifica	Ley General de Educación	2006
Panamá	4 y 5 años	Ley Orgánica de Educación	1946, revisada en 1995
Paraguay	5 años	Ley General de Educación	1998
Perú	Implementación progresiva de 3 a 5 años	Ley General de Educación	2003

(Continúa)

Tabla 2.1.

Sanción de la obligatoriedad según leyes de educación vigentes en la región (*continuación*)

Países	Obligatoriedad	Ley	Año
República Dominicana	5 años	Ley General de Educación	1997
Uruguay	4 y 5 años	Ley de Educación y Cultura	2008
Venezuela	5 años (jardín maternal)	Ley Orgánica de Educación	2009

Fuente: Itzcovich (2013), actualizado para Chile, Costa Rica y Guatemala.

La **tabla 2.2** muestra los importantes aumentos en la tasa de asistencia de niños de 5 años. En su mayoría, en los países de América Latina se incrementó la participación entre 20-30 puntos porcentuales desde comienzos de siglo. Vale la pena mencionar que el aumento en cobertura se ha dado con una notable disminución en la brecha socioeconómica. Por ejemplo, entre 2000 y 2013 la brecha en la asistencia entre niños de 5 años pertenecientes al primero y al quinto quintiles de la distribución de ingreso disminuyó del 29% al 5% en Chile, del 33% al 7% en República Dominicana y del 45% al 15% en Panamá (Berlinski y Schady, 2015).

No sorprende que las tasas de escolarización sean inferiores para los niños menores de 5 años, en especial en los estratos socioeconómicos más bajos y en zonas rurales. Esto parece estar asociado a restricciones tanto en la oferta como en la demanda de servicios. Factores de carácter social estarían incidiendo en la falta de escolarización: la “legitimidad” del preescolar no está siempre bien establecida, en particular cuando se trata de edades en las que no es obligatorio (Itzcovich, 2013).

Tabla 2.2.

Tasas de asistencia a la educación preprimaria

País	Año	Niños de 5 años (%)			
		Total	Q1	Q5	Diferencia Q1-Q5
Argentina	2000	72,1	64,9	81	-16,2
Argentina	2013	92,7	89,5	94,7	-5,3
Bolivia	2000	46,4	41,2	70,9	-29,7
Bolivia	2013	72,5	56,5	87,1	-30,5
Brasil	2000	65,7	56	90,7	-34,7
Brasil	2013	87,2	83,2	96,4	-13,2
Chile	2000	63,3	55,4	84,7	-29,2
Chile	2013	95,1	92,7	97,8	-5,2
Colombia	2000	70,7	58,2	91,1	-32,9
Colombia	2013	90,3	84,8	98,3	-13,5
Costa Rica	2000	41,6	30,1	65,9	-35,8
Costa Rica	2013	75	67,1	94,6	-27,5
Ecuador	2000	70	61,4	82,4	-21
Ecuador	2013	93,7	89,3	97,8	-8,5
El Salvador	2000	47,2	30,4	82,3	-51,9
El Salvador	2013	68,6	56,7	91,6	-34,8
Honduras	2000	35,6	23,4	65,7	-42,4
Honduras	2013	82,2	72,5	98,8	-26,3
México	2000	82,9	70,1	91,3	-21,2
México	2013	97,3	94,5	98,2	-3,7
Panamá	2000	65,8	48,6	93,7	-45
Panamá	2013	90,3	82,5	96,8	-14,3
Paraguay	2000	54,1	47,1	70,3	-23,2
Paraguay	2013	73,6	64,2	93,8	-29,6
Perú	2000	71,5	57,3	93,8	-36,5
Perú	2013	91,6	86,2	98,2	-11,9
República Dominicana	2000	66,4	50,3	83,3	-33

(Continúa)

Tabla 2.2.Tasas de asistencia a la educación preprimaria (*continuación*)

País	Año	Niños de 5 años (%)			
		Total	Q1	Q5	Diferencia Q1-Q5
República Dominicana	2013	81,5	79,1	86,5	-7,4
Uruguay	2000	90,8	84,3	100	-15,7
Uruguay	2013	98,8	98,2	99,1	-1,0

Nota: para Brasil, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Paraguay datos de 2001. Para México y Nicaragua datos de 2012. La información para Uruguay corresponde a zonas urbanas.

Fuente: base de encuestas de hogares armonizadas del Banco Interamericano de Desarrollo.

La evidencia internacional es clara en el sentido de que la educación temprana cumple un papel importante en permitir que los niños se desarrollen adecuadamente y entren en la escuela primaria listos para aprender (Alderman y Végas, 2011). Las experiencias de expansión de la educación preescolar en Uruguay (Berlinski, Galiani y Manacorda, 2008) y Argentina (Berlinski, Galiani y Gertler, 2009) muestran efectos claros sobre los aprendizajes y la escolarización de los niños más adelante.

Reconociendo el esfuerzo realizado y la importancia de contar con una infraestructura más amplia de servicios de educación preescolar, hay que reconocer que, por sí sola, su masificación no va a generar los resultados buscados en términos de desarrollo infantil ni afectar de modo

sustantivo las capacidades de aprendizaje en las escuelas primarias. Esto se explica tanto por la baja calidad de muchos de los programas de preescolar como por la debilidad de los esfuerzos orientados a promover el desarrollo y la estimulación en los niños no escolarizados, punto que consideramos más adelante en esta sección.

La información disponible sobre niveles de aprendizaje adquiridos en la educación preescolar es muy limitada. En México, por ejemplo, la prueba EXCALE en el ciclo escolar 2010-2011 encontró que alrededor del 50% de los niños en el tercer año de preescolar rindió al nivel básico o menos tanto en pensamiento matemático como en lenguaje y comunicación. En los preescolares comunitarios un 20% de los niños estuvo por debajo del nivel básico (Mexicanos Primero, 2014). Al igual que los indicadores de rendimiento en los primeros grados de la primaria descritos en el capítulo I, resultados de este tipo sugieren la presencia de fuertes deficiencias.

Berlinski y Schady (2015) presentaron un resumen exhaustivo de las mediciones de calidad de los procesos educativos en el preescolar en América Latina, incluidos aspectos como la calidad de las interacciones maestro-estudiante, el respaldo emocional, la organización del aula, el apoyo pedagógico y la utilización del tiempo en el aula. Aunque se encuentran disponibles solo para unos pocos países de la región (Brasil, Chile y Ecuador), estos estudios muestran debilidades, en especial en lo que corresponde al apoyo pedagógico que reciben los niños. En el caso de Ecuador, las investigaciones² pudieron mostrar de manera concluyente el fuerte impacto que tiene la calidad de las interacciones maestro-educando sobre una diversa gama de medidas de aprendizaje infantil. Al igual que en estudios

muy reconocidos en los Estados Unidos (Chetty et al., 2011), estos resultados enfatizan que la calidad del docente (medida particularmente en términos de lo que hacen en el aula y no de sus atributos personales) es un factor fundamental –tal vez el más importante– para explicar las variaciones en rendimiento de los niños.

La implicancia principal de estos estudios es que, al igual que en otros niveles de educación, la excelencia docente (el tema del próximo capítulo) constituye lo más cercano a una “bala de plata” para mejorar los niveles de aprendizaje. Al mismo tiempo, estos resultados dan una señal de alerta respecto de que la masificación de la educación inicial sin centrarse con firmeza en la calidad ni prestar atención especial a los procesos de control de esa calidad (incluida su medición) pueden estar destinados a generar resultados deficientes y una gran frustración, porque los enormes esfuerzos realizados no rinden el fruto esperado.

Los programas de cuidado infantil

Un número creciente de niños latinoamericanos (en especial aquellos que todavía no tienen edad para ir al preescolar) asiste a centros de cuidado y atención infantil (guarderías, hogares, jardines, *crèches*, etc.) tanto de carácter formal (muchas veces como anexos a escuelas) como comunitario (Araujo y López Boo, 2015). La **tabla 2.3** ilustra esta tendencia para siete países de la región. El aumento ha sido especialmente alto en centros de gestión pública (o que reciben financiamiento público), que hoy representan la mayoría de la cobertura de esos servicios en países como Chile, Colombia y Ecuador (Berlinski y Schady, 2015).

Tabla 2.3.
Matriculación en los servicios de cuidado infantil
brindados en centros (porcentaje)

País	2000			2010		
	Nacional	Rural	Urbana	Nacional	Rural	Urbana
Brasil	11,7	4,5	13,3	21,2	9,4	23,5
Chile	11,4	3,4	12,6	26,1	15,7	27,5
Colombia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	13,5	34,0
Ecuador	3,7	2,8	4,3	23,2	23,1	23,3
Guatemala	1	0,5	2,1	1,2	0,5	2,2
Nicaragua	8	6,5	9,3	7,6	7,4	7,7
Uruguay	21,7	5,4	22,9	35,1	20,7	37,7

Fuente: cálculos de Berlinski y Schady (2015), p. 96; n.d. = no se dispone de datos.

Esta expansión ha facilitado la incorporación progresiva de las mujeres al mercado de trabajo³. Pero, ¿cuál ha sido su impacto sobre el desarrollo infantil, en especial en aquellas dimensiones que tendrán una fuerte influencia sobre sus capacidades de aprendizaje y éxito escolar?

La evidencia disponible muestra que en los casos típicos estos programas en América Latina han sido deficientes en cuanto al impacto que tienen sobre el desarrollo de los niños. La revisión cuidadosa de estudios realizada por Berlinski y Schady (2015) muestra un panorama desalentador que los autores caracterizan como “un cuadro no demasiado agradable”. Estudios realizados en Ecuador, por ejemplo, muestran que los centros tienen una calidad inadecuada o mala tanto

en lo que corresponde a factores estructurales (por ejemplo, infraestructura, mobiliario, entre otros) como de procesos (por ejemplo, apoyo emocional y pedagógico). Asimismo, análisis desarrollados en Bolivia, Brasil y Perú exhiben resultados similares.

La realidad es que proveer servicios de atención y cuidado de calidad a niños pequeños en un contexto institucional es caro⁴ y demanda capacidades (por ejemplo, la preparación y la supervisión del personal) que típicamente son limitadas. Esto sugiere que el uso de los recursos (financieros e institucionales) públicos destinados al cuidado y la atención de los niños debe priorizar el objetivo de servir a aquellos que experimentan situaciones de vulnerabilidad en sus hogares, que no cuentan con la oportunidad ni los medios para estimularlos, y apoyar su desarrollo en el marco de la familia y su comunidad. Para esos niños, aun cuando el costo sea elevado, la asistencia a centros de alta calidad puede ser una alternativa beneficiosa y representar un uso eficiente y efectivo de los recursos públicos.

Al mismo tiempo, cada vez hay más evidencia del impacto que pueden ejercer los programas de visitas a hogares y apoyo para padres. En los casos típicos estos programas se centraron en promover la estimulación cognitiva temprana (en niños de hasta tres años) por medio de currículos muy específicos y monitoreo regular por parte de visitantes calificados. Dados los bajos niveles de estimulación que se observan en la mayoría de los países, en especial en hogares en los que las madres tienen bajos niveles educativos⁵, estos programas pueden mejorar las capacidades cognitivas de los niños a costos relativamente bajos. Algunas evaluaciones de impacto (en Jamaica, Colombia, Brasil, Ecuador) muestran efectos muy significativos en las habilidades cognitivas de estos niños, en

particular cuando la supervisión y el monitoreo son intensivos (Berlinski y Schady, 2015).

Sin embargo, estos tienden a ser proyectos piloto o de baja cobertura. Por lo tanto, el desafío es cómo llevarlos a escala (cubriendo al conjunto de los niños en situación de vulnerabilidad), sobre todo contemplando la necesidad de contar con un fuerte currículo y una estrategia de monitoreo y supervisión sólida. Es probable que la formación y la supervisión de recursos humanos sea el principal cuello de botella a enfrentar. En muchos casos esto implica esfuerzos en fortalecer ministerios y agencias de desarrollo/asistencia social. No obstante, al mismo tiempo, las autoridades educativas (que suelen tener una mayor presencia territorial) también pueden cumplir un papel importante en estos esfuerzos.

Una estrategia de desarrollo infantil

La inversión temprana es un aspecto clave y esencial de todo esfuerzo por mejorar los resultados educativos en América Latina. Ampliar la cobertura de la educación preprimaria es claramente un aspecto importante de esos esfuerzos. Pero debe hacerse en un marco de alta calidad. La excelencia docente y la evaluación de aprendizajes (temas cubiertos en los próximos capítulos) constituyen aspectos esenciales de ese marco de alta calidad.

Al mismo tiempo, la inversión temprana debe estar enmarcada en una estrategia de desarrollo infantil más integral (ver **cuadro 2.1**), que asegure que las inversiones e intervenciones adecuadas se implementen de manera efectiva, aun cuando el sector educativo tradicional no toma el liderazgo en ellas.

Cuadro 2.1.

Una agenda regional para el desarrollo integral en la primera infancia

El movimiento *Todos pela Educação, la Fundação Maria Cecília Souto Vidigal* y el Diálogo Interamericano (con el apoyo de la Fundación Bernard Van Leer y la red de REDUCA de organizaciones de la sociedad civil) convocaron a distintos actores a participar de un taller de trabajo que se realizó entre el 14 y el 16 de septiembre de 2015 en San Pablo, Brasil. El objetivo del taller fue definir una **Agenda regional para el desarrollo integral en la primera infancia** (DIPI) que constituya un instrumento de incidencia en los distintos países de la región.

La agenda regional propone que cada país defina de manera participativa un conjunto de metas e indicadores para el DIPI, que se basan en un enfoque de derechos y una perspectiva integral (tema 1). Para ello, argumenta que es necesario fortalecer a los gobiernos, por medio de la institucionalización de un mecanismo de coordinación (con autoridad presupuestaria) a nivel central (tema 2), así como reforzar los mecanismos para la gestión de servicios de calidad a nivel local y de las familias (tema 3). Los cimientos que sustentan este modelo se encuentran en dos factores: la creación de una coalición sociopolítica (tema 4) y la gestión del conocimiento (tema 5). En el primer caso, representa un esfuerzo conjunto de actores regionales, nacionales y locales (tanto gubernamentales como de la sociedad civil). El segundo factor posibilita la producción de evidencias que sustenten las intervenciones.

TEMA 1: generar procesos participativos para la definición de metas e indicadores de desarrollo integral de la primera infancia, desde un enfoque de derechos.

TEMA 2: crear/fortalecer mecanismos institucionales, con autoridad presupuestaria, de articulación intersectorial e interjurisdiccional.

TEMA 3: fortalecer la gestión de la atención integral de la calidad para la primera infancia en los servicios y las prácticas de crianza en las familias.

TEMA 4: construir y consolidar una coalición sociopolítica que impulse la prioridad del desarrollo integral en la primera infancia tanto a nivel de las políticas públicas como del compromiso de los ciudadanos.

TEMA 5: fortalecer la gestión de conocimiento sobre desarrollo integral en la primera infancia en la región.

Una estrategia que priorice la inversión temprana debe, por lo tanto, responder a tres desafíos principales: (i) identificar qué programas (y para quiénes) se deben expandir sobre la base de un criterio de costo/eficacia que considere la calidad de los servicios; (ii) definir la institucionalidad de un sector que no encaja con facilidad en el sistema escolar tradicional, y (iii) establecer las necesidades de financiamiento que garanticen la implementación adecuada de las inversiones, incluidos factores críticos como la formación y la supervisión adecuadas de los recursos humanos.

Con respecto al primer desafío, la evidencia internacional ofrece mensajes relativamente claros. Abrir salas de cuidado infantil de forma masiva no será la solución. La muy necesaria expansión de los servicios de atención, desarrollo y educación temprana debe hacerse siguiendo criterios de eficiencia que contemplen la relación costo/beneficio –donde los beneficios están ligados directamente a la calidad de los servicios. Lo mismo puede decirse de la educación preescolar donde, por ejemplo, una mayor calidad puede sentar las bases para mejorar las habilidades en la lectura de manera temprana.

La estrategia más razonable es concentrar recursos, por un lado, en programas bien estructurados de visitas a hogares y apoyo a los padres de bajos recursos y, por otro lado, en la expansión del preescolar (en especial en zonas de alta concentración de pobreza) con atención particular en la calidad de los docentes (Walker, 2011; Alderman y Vegas, 2011). El punto se ilustra bien en la **tabla 2.4**, que resume los resultados de un cuidadoso análisis de costos y beneficios realizado por Berlinski y Schady (2015) para tres tipos de programas en tres países de la región⁶. En todos los casos los retornos a las intervenciones orientadas al hogar resultan mucho más altos que aquellos a los jardines

de cuidado infantil, y los retornos al preescolar son aún mayores. Desde el punto de vista del desarrollo infantil –y de sus aportes al objetivo de mejorar los resultados de aprendizaje– la prioridad parece estar claramente establecida⁷: invertir en programas orientados al hogar y en la expansión del preescolar de alta calidad.

El desafío de expandir servicios de calidad se vuelve en particular difícil ya que, en la mayoría de los países, no existe una autoridad establecida a cargo del tema y, en consecuencia, las responsabilidades son difusas. Los ministerios de educación son responsables de la educación preescolar, pero no del resto de los programas. Es típica una fragmentación de los esfuerzos, con una fuerte presencia de pequeñas iniciativas que no están enmarcadas en un sistema que promueva y garantice la calidad y los resultados.

Tabla 2.4.
Costo/beneficio para visitas domiciliarias, jardines de cuidado infantil y el preescolar

País	Visitas domiciliarias	Jardines de cuidado infantil	Preescolar
Chile	3,5	1,5	4,3
Colombia	2,6	1,1	3,4
Guatemala	3,6	1,2	5,1

Fuente: Berlinski y Schady (2015), p. 175.

Parecen conformarse tres grupos de países en función de la profundidad de la integralidad de los avances observados en los últimos años (Aulicino y Díaz Langou, 2015). Un primer grupo de naciones (Chile, Colombia, Cuba y Ecuador) avanzó en el establecimiento de estrategias integrales (multisectoriales y

que incluyen un foco no solo en el niño sino en la familia) para la infancia. Un segundo grupo (Costa Rica, Brasil, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay) realizó importantes avances normativos o discursivos para el establecimiento de estrategias integrales dirigidas a la primera infancia, pero que no llegan a ser comprehensivas en su implementación. Por último, un tercer grupo (Argentina, Guatemala, Paraguay, Perú y México) canalizó los avances en materia de políticas dirigidas a la primera infancia mediante programas, sin pretensión alguna de lograr un abordaje integral.

El problema de la fragmentación institucional demanda algún tipo de instancia coordinadora o rectora, con un fuerte foco en asegurar la calidad de los servicios y con autoridad presupuestaria que asegura la sustentabilidad de los esfuerzos. La definición de metas e indicadores de desarrollo infantil con suficiente consenso social y político es crítica para darle orientación a esos esfuerzos (ver **cuadro 2.1**).

La expansión de servicios y programas orientados a la primera infancia –aun cuando se priorice la atención a los hogares con mayores necesidades– va a requerir, indudablemente, recursos fiscales adicionales. Por ejemplo, la CEPAL y la OEI estimaron los costos incrementales de expandir la cobertura de los programas de desarrollo infantil en el marco de las llamadas Metas 2021⁸. Ambas organizaciones encontraron que la expansión de programas para niños de 0-3 años –para cumplir la meta del 37% de cobertura– demandaría un gasto anual adicional de US\$ 9.000 millones, y que la universalización del preescolar demandaría US\$ 14.000 millones por año.

La realidad es que, a pesar de los esfuerzos fiscales realizados, el gasto público en la primera infancia es significativamente

menor que en etapas posteriores de la niñez. Berlinski y Schady (2015) presentaron estimaciones que indican que el gasto en niños de 0-5 años representa en promedio un 0,4% del PIB, mientras que el gasto en los de 6-12 años representa el 1,6% del PIB. Con todas las limitaciones que estas cifras puedan tener⁹, es indudable que un aspecto esencial de todo esfuerzo de utilizar la inversión temprana como instrumento para mejorar la calidad educativa y los aprendizajes va a demandar una mayor prioridad del gasto hacia la primera infancia, con enfoque particular en los niños más necesitados.

Dadas las grandes restricciones fiscales que enfrentan los países de la región, las decisiones acerca de asignaciones presupuestarias van a requerir una fuerte atención a los costos y beneficios de distintas alternativas. Por ejemplo, Berlinski y Schady (2015) estiman que el costo de extender la cobertura de visitas domiciliarias para niños de 1-2 años y de programas de preescolar para niños de 3-5 años mejorando la calidad de procesos precisaría montos siete veces menores que la alternativa de expandir también los jardines de cuidado, poniendo mayor énfasis en mejorar aspectos como la infraestructura¹⁰. Volveremos a estos puntos en el capítulo VII, cuando desarrollemos los aspectos ligados al financiamiento de la calidad educativa.

Palabras finales

Para lograr el objetivo del desarrollo infantil y así contribuir a cerrar las brechas de aprendizaje en las escuelas, se debe priorizar la gestión de programas de desarrollo infantil de alta calidad, tanto en lo que se refiere a la educación inicial como a los programas de atención, cuidado y estimulación de niños. Avanzar de manera más decidida en esta tarea demanda coordinación intersectorial, acciones orientadas no solo a los niños sino también a las familias, y recursos financieros y humanos.

III. Excelencia docente

Existen pocos temas en el campo de la política educativa que generan a la vez tanto consenso y tanta polémica como las políticas docentes. Nadie disputa la importancia de la excelencia docente para los logros de aprendizaje. De hecho, la postura de que es necesario mejorar el desempeño docente como aspecto principal del cambio educativo es un consenso a lo largo del espectro de opiniones en materia de política educativa. La controversia comienza cuando se discute cómo hacerlo. Es allí donde las tensiones afloran, muchas veces en debates poco productivos.

La relevancia del tema docente ha motivado un creciente número de estudios en América Latina que muestran las grandes brechas de calidad que existen en la profesión. Un estudio del Banco Mundial (Bruns y Luque, 2014) muestra que, en la actualidad, ningún cuerpo docente de la región puede considerarse de alta calidad, y que el desempeño se ve comprometido por un mal manejo de los contenidos académicos y por prácticas ineficaces en el aula. Por ejemplo, en promedio los docentes usan solo el 65% del tiempo de clase en tareas de instrucción, y utilizan métodos muy tradicionales que involucran poca participación de los alumnos. Un estudio de la Fundación Compartir sobre Colombia (García, Maldonado, Perry, Rodríguez y Saavedra, 2014) muestra que los graduados de institutos de formación docente obtienen resultados significativamente más bajos que el resto de los graduados en las pruebas de rendimiento oficiales. Y el informe regional de OREALC/UNESCO (2013) señala la existencia de una visión remedial de la formación continua docente en los países de la región.

Del mismo modo, en una serie de estudios recientes sobre los sistemas educativos de El Salvador, Guatemala, Honduras

y la República Dominicana (Diálogo Interamericano, 2015) se identificaron muchas iniciativas prometedoras en temas como la definición de estándares de desempeño docente o la implementación de concursos para entrar en la profesión. Sin embargo, esos avances son irregulares: se observan áreas de política en las que hubo muy poco progreso, a la vez que se detectan grandes dificultades en la implementación de normas que muchas veces no terminan de aplicarse plenamente en la práctica.

Los aspectos principales que deben considerarse a la hora de formular políticas y prácticas conducentes a una docencia de excelencia son bien conocidos: la formación inicial (que incluye los mecanismos de atracción a quienes deciden estudiar para ser docentes), la carrera profesional (que comprende los mecanismos de ingreso, promoción, reconocimiento y remuneración de profesores y directores), los sistemas de apoyo a docentes (que involucran la formación continua) y la gestión (que incluye la evaluación para el mejoramiento continuo).

Formación inicial

Quiénes estudian para ser docentes y cómo son formados constituyen pilares fundamentales de un sistema educativo de calidad. América Latina tiene mucho por mejorar en cuanto a cómo atraer a buenos estudiantes a carreras de educación y mejorar su formación.

Mejores estudiantes, mejores docentes

En América Latina los estudiantes que ingresan en carreras pedagógicas por lo general no son los más preparados. En países donde existen datos, como Chile, Colombia y Brasil, los puntajes promedio de quienes ingresan a estudiar carreras de educación se encuentran por debajo de los que obtienen los estudiantes que deciden dedicarse a otras profesiones más

prestigiosas (Bruns y Luque, 2014). A modo de referencia, países que obtienen buenos resultados en pruebas internacionales, como Finlandia o Singapur, solo aceptan postulantes que pertenecen al 20% y el 30% de los mejores graduados de secundaria, respectivamente, y solo una baja proporción de los postulantes —que ya provienen de los estudiantes con mejor desempeño— es aceptada en los programas: 10% en Finlandia y 12,5% en Singapur (Auguste, Kihn y Miller, 2010).

Al menos en parte, esto refleja que la carrera docente en la región no es tan atractiva en relación con otras profesiones universitarias, en especial en términos de salario. Estudios recientes (Bruns y Luque, 2014; Mizala y Ñopo, 2012) muestran que los salarios promedio de los docentes son más bajos que los de otros profesionales, técnicos y administrativos. Aun controlando por la duración de la jornada laboral, los salarios docentes continúan siendo más bajos en cuatro países (Brasil, Nicaragua, Panamá y Perú), y están al mismo nivel que otros profesionales en otros tres (Chile, Costa Rica y Uruguay). A esto se suma el hallazgo de que los salarios de los docentes tienen una trayectoria mucho más plana, es decir que los sueldos de los profesores aumentan levemente a través del tiempo en comparación con el incremento de los sueldos de otros profesionales.

Al mismo tiempo, en América Latina los procesos de admisión para entrar a estudiar para ser docente no son selectivos. Las instituciones de formación docente más rigurosas de América Latina seleccionan candidatos para sus programas usando una combinación de exámenes y entrevistas, como es el caso de la Universidad de Costa Rica, la Pontificia Universidad Católica de Perú o la Universidad Pedagógica Nacional de México (Bruns y Luque, 2014). Sin embargo, la mayor parte de los docentes de la región no se forma en este tipo de instituciones.

Existen esfuerzos valiosos para revertir estas tendencias. Algunos países en América Latina han avanzado en establecer requisitos más rigurosos para entrar en la formación inicial docente (ver **cuadro 3.1**). En Ecuador se estableció un puntaje mínimo para el ingreso a carreras de educación en el Examen Nacional para la Educación Superior. En México, se aplica un examen de conocimientos básicos a los candidatos. Y en Chile, el nuevo proyecto de carrera docente contempla exigir un puntaje mínimo para la postulación a las carreras de pedagogía en el examen de selección para la universidad o encontrarse en el 30% de los estudiantes con mejor desempeño. Perú requiere un examen único nacional para ingresar a los institutos superiores no universitarios.

Cuadro 3.1.

Requisitos para la formación inicial de docentes de primera infancia

Existe una amplia gama de requisitos de ingreso a la formación inicial para docentes de primera infancia, según los países y las instituciones, y estos tienden a ser débiles en términos académicos. Algunos países han establecido requisitos nacionales (Argentina, Cuba, Nicaragua, Panamá y Venezuela) mientras que en otros estos dependen de las instituciones que imparten la formación (Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y República Dominicana). En Argentina, por ejemplo, hay tres requisitos: el grado de educación secundaria, la atención a un curso inicial (no necesita aprobarse sino asistir) y en algunas jurisdicciones un examen psicofísico. En Colombia se necesita acreditar el rendimiento académico mediante una prueba estandarizada. Las instituciones públicas por lo general aplican exámenes de admisión y las privadas, entrevistas grupales. En Chile, el único requisito es la aprobación del secundario. Solo el 10% de las instituciones exige puntajes mínimos en la prueba de selección universitaria para estas carreras. La baja exigencia a los que ingresan a la formación, y la heterogeneidad de los currículos de formación debido a la ausencia de lineamientos nacionales (con la excepción de Cuba y Argentina), presentan grandes desafíos para asegurar la preparación de los futuros docentes de primera infancia.

Fuente: Pardo, Adlerstein y CEPPE-UNESCO (2015).

Los docentes con actitudes como extraversión y apertura a nuevas experiencias son más efectivos fomentando competencias socioemocionales en sus estudiantes (Rockoff, Jacob, Kane, y Staiger, 2011) y aquellos que muestran en forma explícita a sus alumnos actitudes positivas respecto del aprendizaje generan mejores resultados en pruebas y mayor motivación (Brunello y Schlotter, 2011). Esto resalta los posibles beneficios de incorporar esas habilidades tanto en los procesos de selección como en la formación docente. Como mostró la experiencia internacional de *Teach for All*, el uso de características personales en los procesos de selección es posible por medio de la evaluación de estas características basada en evidencia, o en la experiencia personal de los postulantes, o en su comportamiento en entrevistas personales o actividades en grupo (Cumsille y Fiszbein, 2015).

Si bien los requisitos de ingreso más rigurosos ayudarán a atraer a mejores candidatos, estos esfuerzos no son suficientes por sí solos. Es factible que revertir el patrón histórico de quienes aspiran a convertirse en docentes demande esfuerzos proactivos para atraer a buenos estudiantes y no solo limitarse a poner barreras a la entrada. Por ejemplo, Chile y Perú han impulsado la Beca Vocación de Profesor¹¹ y la Beca Vocación de Maestro¹², respectivamente, para atraer y retener a estudiantes con buen rendimiento académico en carreras de formación inicial docente, haciendo más atractivas las condiciones de la formación inicial. Ambos programas cubren los costos de matrícula y arancel de las carreras, además de otorgar otros beneficios, como pensión de estudios, seguro médico, tutorías y apoyo durante el proceso de titulación en el caso de Perú, y un estipendio mensual y un semestre en el extranjero para los mejores candidatos en el caso de Chile. En este último país, el programa también otorga financiamiento a estudiantes destacados que terminaron licenciaturas

en otras áreas y deciden iniciar un programa de formación pedagógica.

Al mismo tiempo, hacer más atractiva la profesión docente será difícil si los salarios no reflejan la jerarquización que se busca. Si bien en época reciente diversos países han establecido mejoras en los salarios docentes¹³, este es un punto en el que se debe avanzar aún más para atraer a buenos candidatos a la profesión.

Una formación inicial más rigurosa y práctica

Una de las críticas principales a la formación inicial docente en la región apunta a la falta de rigor en el dominio de contenidos y pedagogías, y a los problemas de alineación con los estándares de aprendizaje y objetivos del sistema educativo (OREALC/UNESCO, 2013). Los resultados de pruebas de docentes sugieren la presencia de fuertes debilidades en su formación. En República Dominicana, estudios realizados en 2013 mostraron que los docentes de primero a cuarto grado de primaria solo dominaban el 60% de los contenidos del currículo de matemática y que el 85% de estos se ubicaba en el nivel más bajo de dominio de conceptos para la alfabetización de niños y niñas. Es decir, los docentes presentaban graves falencias de conocimiento y de saber enseñar. En Guatemala los maestros que participaron en las pruebas para calificar para plazas docentes en 2014 solo mostraron dominio en la mitad de las preguntas de lenguaje y estrategias de aprendizaje, y un tercio de las preguntas en matemática (Diálogo Interamericano, 2015). En 2012, en Ecuador, por ejemplo, solo el 2% de los profesores de inglés de escuelas públicas aprobó el examen TOEFL iBT con un puntaje necesario para enseñar, es decir, equivalente o superior al nivel B2 de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (Consejo de Europa, 2002).

Otra de las falencias de la formación inicial en la región es la desconexión de la formación con la experiencia práctica, en especial en etapas tempranas de la carrera (Bruns y Luque, 2014; OREALC/UNESCO, 2013, 2014c; Vaillant, 2013a). Dentro de los países para los que existe información, Cuba presenta altos niveles de formación práctica antes de comenzar la carrera docente, con alrededor de 140 semanas obligatorias de práctica, que representan un 72% del tiempo de formación. Sin embargo, Cuba es la excepción. El siguiente país con más experiencia práctica de acuerdo con el informe de Bruns y Luque (2014) es México, con el 25% de la formación inicial como experiencia práctica (40 semanas). Argentina, Brasil y Perú incluyen alrededor de 35, 10 y 2 semanas, respectivamente. En casos extremos, dada la autonomía de las instituciones educativas, hay algunos programas de formación docente en República Dominicana que no exigen experiencia práctica alguna para obtener el título de profesor (Diálogo Interamericano, 2015). Además, en los casos en que hay formación práctica, el modelo se basa en la imitación de las prácticas de otro docente, sin generar instancias de reflexión y con una falta de articulación de la experiencia con la formación teórica (OREALC/UNESCO, 2014c).

Estas prácticas difieren en gran medida de las imperantes en países que se destacan en el ámbito educativo, como Finlandia y Singapur, donde la formación inicial se concentra en los aspectos disciplinarios y los conocimientos pedagógicos del contenido, y donde los currículos de la formación inicial se basan primordialmente en evidencia e investigación científica, al igual que en Australia (OREALC/UNESCO, 2014c). Asimismo, la experiencia práctica es crucial durante la formación inicial en estos países. En Finlandia, un tercio de la formación inicial docente está ligado al trabajo práctico y las universidades tienen vínculos cercanos con los establecimientos

educativos escolares. Los docentes en formación practican en seminarios o grupos de colegas en la universidad, o en escuelas que tienen una fuerte red de apoyo de maestros y supervisores con larga experiencia profesional (OREALC/UNESCO, 2014c). Es importante entender que la práctica sin ninguna guía o acompañamiento no es suficiente para mejorar la calidad de la formación; se necesita que la práctica sea dirigida por docentes con mayor experiencia.

La realidad es que el control sobre la calidad de los programas de formación docente ha sido escaso. Dados los bajos costos de infraestructura para enseñar carreras de educación comparados con los de otras carreras, y la autonomía universitaria en la región, ha surgido gran cantidad de instituciones de educación superior de diversa calidad que ofrecen esta carrera. Los gobiernos de la región han usado principalmente la acreditación o el establecimiento de lineamientos curriculares como mecanismos para asegurar la calidad. Estos no siempre generaron los resultados esperados. En Chile, por ejemplo, el sistema que obliga a las carreras de pedagogía a acreditarse no impide su funcionamiento en caso de no lograr la acreditación (Bruns y Luque, 2014; OREALC/UNESCO, 2013). Argentina y Brasil, por otro lado, cuentan con lineamientos curriculares nacionales para la formación inicial, pero estos son muy generales y permiten diversas interpretaciones (OREALC/UNESCO, 2014c). Algunos países optaron por generar regulaciones al ingreso o al egreso de la carrera, o en ambas instancias, pero estos no corrigen los problemas presentados en la formación inicial (OREALC/UNESCO, 2013).

Resulta imperioso contar con sistemas de regulación de la formación inicial de carácter permanente y con consecuencias significativas para las instituciones que no cumplan con los estándares requeridos, incluso prohibiendo su funcionamiento.

Ecuador ha sido uno de los países más activos de la región en términos de la regulación de la calidad de las instituciones de formación inicial docente. Entre 2007 y 2014 se evaluaron y se cerraron todos los institutos de formación docente en el país (28 institutos), además de iniciarse una reforma a la carrera en las universidades (Cevallos Estarellas, 2015). También se creó la Universidad Nacional de Educación (UNAE), que pretende convertirse en un modelo de centro para la formación inicial de docentes (Cevallos Estarellas y Branwell, 2014). En el otro extremo se encuentra Argentina, que cuenta con numerosas instituciones de formación inicial de diversa calidad: 1.243 institutos de formación docente y 61 universidades (Mezzadra y Veleda, 2014).

Para fortalecer los conocimientos de los docentes y guiar su práctica en aula, es imprescindible contar con expectativas claras sobre qué se espera que los profesores conozcan y sepan hacer. Fijar estándares para la formación inicial presenta una oportunidad para definir qué significa la buena docencia y avanzar en la profesionalización de la carrera. Por ejemplo, el Ministerio de Educación de Chile, mediante el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), y en conjunto con universidades, crearon Estándares Orientadores para la Formación Inicial Docente, de manera de definir lo que los profesores deben saber y hacer para enseñar en el aula (OREALC/UNESCO, 2014a). Los estándares no son obligatorios, pero están ligados a la prueba INICIA (un examen voluntario que los estudiantes rinden al egresar de la formación inicial docente), lo que presenta un incentivo para que las instituciones orienten su formación. Del mismo modo, la República Dominicana cuenta también con estándares sobre qué constituye una buena docencia y qué se espera de los profesores en cada área de conocimiento o grado, para orientar la formación de los centros educativos (Diálogo Interamericano, 2015).

Una formación inicial orientada al dominio de contenidos disciplinares y pedagógicos requiere una clara alineación con los estándares nacionales de las escuelas y una fuerte conexión con la práctica durante la formación. Estas medidas son de suma importancia para preparar mejor a los futuros docentes y requieren un mayor nivel de articulación entre las instituciones de formación docente y el sistema educativo en su conjunto.

Carrera docente y de directores

La región necesita avanzar en una visión más moderna de la carrera docente. Esto implica elevar los requisitos de ingreso a la profesión docente, establecer requisitos meritocráticos para la promoción y diversificar las oportunidades de progreso profesional (sin que ello implique dejar el aula), además de implementar el uso de incentivos para motivar a funcionarios, docentes y directores. De igual manera, debe modernizarse la carrera de directores para potenciar su papel de liderazgo dentro de las escuelas.

Mayor selectividad en la entrada a la profesión

La mayor parte de los países de la región ha avanzado de manera importante en el proceso de trasladar la formación inicial docente desde el nivel secundario (tradicionalmente en las Escuelas Normales) al nivel terciario, con la excepción de Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Surinam, que todavía forman a algunos de sus maestros en instituciones normales secundarias (OREALC/UNESCO, 2013). La mayoría de los egresados de carreras de pedagogía se formó en instituciones terciarias universitarias y no universitarias, con estudios que van entre uno (Trinidad y Tobago) y seis (Perú) años (OREALC/UNESCO, 2013).

La práctica de solo requerir un título de formación inicial para ingresar en la profesión es la menos rigurosa de las observadas a nivel internacional, donde hay sistemas educativos en los que se necesitan evaluaciones externas para habilitarse o acceder a un puesto de trabajo (como la provincia de Ontario en Canadá o España), y países aún más rigurosos que exigen, además, aprobar un período de prueba para mantenerse en el puesto (Alemania, Australia y Holanda, entre otros). En América Latina solo Colombia tiene un examen de habilitación obligatorio para ingresar en la carrera docente¹⁴. Chile y Brasil cuentan con una prueba voluntaria para los egresados de la formación inicial (Prueba Inicia y *Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente*, respectivamente), pero ninguna tiene consecuencias habilitantes. Asimismo, pocos países tienen un sistema de concursos para desempeñarse como docentes en establecimientos públicos y en algunos casos estos no han sido bien implementados (Colombia, Ecuador, Guatemala en preprimaria y primaria, Honduras, México, República Dominicana y Perú).

Los períodos de prueba con consecuencias para los docentes nóveles también son limitados (Colombia, República Dominicana y Belice). Por ejemplo, República Dominicana contempla en el Reglamento del Estatuto Docente un período de un año de inducción, al final del cual se evalúa a los profesores y se los confirma en el cargo si obtienen una calificación positiva. La inducción se pone en marcha en el año académico 2014-2015 y contempla la asignación de un tutor que acompañe a los docentes en inducción (EDUCA y Diálogo Interamericano, 2015; Trinidad, 2015).

A pesar de los avances en la instalación de requisitos para la entrada en la carrera docente (ver **cuadro 3.2**), no todos los

países han implementado medidas de este tipo, y en el caso de las que existen, no son lo suficientemente exigentes para actuar como filtro efectivo. Ya sea con concursos públicos exigentes o con pruebas de habilitación obligatorias, parece imperativo avanzar de manera decisiva en la instalación de sistemas de ingreso más selectivos. Del mismo modo, la ausencia de períodos de prueba monitoreados es una debilidad enorme en los sistemas educativos de América Latina.

Cuadro 3.2.

Requisitos para desempeñarse como docente de primera infancia en la región

Los requisitos para desempeñarse como docente de primera infancia (desde los 0 hasta los 6 años de edad) son más laxos que para los docentes de niveles educativos superiores. De acuerdo con el informe de Pardo et al. (2015) sobre los docentes de primera infancia en América Latina, el nivel de formación requerido para un docente de este nivel educativo puede variar entre estudios secundarios normalistas, terciarios no universitarios y universitarios, y en muchos países convive una combinación de estos tres requisitos. Los datos muestran gran heterogeneidad entre países de acuerdo con la proporción de docentes iniciales que ostentan títulos profesionales. Un 19% de los docentes de educación inicial y un 59% de los de educación preescolar los tienen en Colombia; un 60% de los docentes de primera infancia los presentan en Brasil, y, en el otro extremo, Cuba y Trinidad y Tobago cuentan con el 100% de sus docentes en servicio con títulos profesionales.

Fuente: Pardo et al. (2015).

Progreso meritocrático

Tradicionalmente la carrera docente en América Latina ha estado basada en la estabilidad laboral, salarios relativamente planos en el tiempo y promoción por credenciales y antigüedad

(Cuenca, 2015). En los últimos años varios países de la región han avanzado en reformas de profesionalización de la carrera docente, basados en enfoques que destacan la meritocracia, donde se le ofrece el puesto al más capacitado, la estabilidad laboral y los salarios dependen del desempeño, y la carrera está orientada a los resultados. Países como Perú, México, Colombia, Chile y Ecuador han instaurado reformas de carrera docente.

La reforma de Ecuador es un ejemplo del enfoque meritocrático. Una de las medidas en el período 2007-2015 ha sido el establecimiento de un escalafón magisterial que se basa en los méritos más que en la antigüedad (Cuenca, 2015). Las distintas categorías son progresivas y dependen tanto de los años de experiencia docente como de la aprobación de cursos de formación, la calificación en las evaluaciones docentes y, para los escalafones más altos, de la obtención del título de maestría en el ámbito de la educación (Ministerio de Educación Ecuador, s.f.-b). Además, la carrera docente ofrece nuevas oportunidades profesionales, con distintos roles en la escuela: docentes mentores, asesores educativos, auditores educativos, vicerrectores y subdirectores, inspectores y subinspectores, rectores y directores, y para los que se requiere encontrarse en los escalafones superiores de la carrera magisterial (Cevallos Estarellas, 2015; Ministerio de Educación Ecuador, s.f.-c).

Colombia y Perú, entre otros, también establecieron criterios basados en el desempeño, la formación académica y las competencias –además de la experiencia– para acceder a nuevos escalafones magisteriales. Por otro lado, por ejemplo, se encuentra El Salvador, donde los ascensos de categoría dependen con exclusividad del tiempo en servicio y el grado académico del docente, y los salarios no varían de manera notoria entre las distintas categorías (FUSADES y Diálogo

Interamericano, 2015), lo que significa una carrera docente más tradicional.

Otro aspecto importante de las carreras docentes modernas es el uso de incentivos ligados al desempeño. La evidencia internacional indica que cuando están bien diseñados (por ejemplo, si se los liga a criterios cuantitativos y cualitativos medibles, basados en resultados incrementales y no fijos, y son suficientemente altos) los incentivos son efectivos (Imberman, 2015). Los incentivos por desempeño estudiantil han sido en particular efectivos en países en desarrollo porque en estos contextos el desempeño inicial es bajo (Murnane y Ganimian, 2014).

En la región, países como Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú cuentan con programas de incentivos por desempeño. Por ejemplo, el Estado de Pernambuco, en Brasil, implementó un programa innovador de incentivos para las escuelas por el cual se otorgan bonos a todos los funcionarios de una escuela (no solo docentes) proporcionales al cumplimiento de los objetivos que la propia escuela fija en relación con mejoras en los puntajes de aprendizaje estatales en matemática y lenguaje, y en las tasas de aprobación de primaria y secundaria. El Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) en Chile otorga incentivos colectivos a los profesores de escuelas con financiamiento público (municipales y subvencionadas) con buen desempeño¹⁵, comparando establecimientos similares de acuerdo con tres criterios: zona geográfica (urbana/rural), nivel educativo impartido (primaria/secundaria) y nivel socioeconómico de los estudiantes (Mizala y Ross Schneider, 2014). La evidencia muestra que SNED ha tenido efectos positivos en el aprendizaje, en especial en las escuelas con mejor desempeño, que son las que compiten por los incentivos (Rau y Contreras, 2012).

Los efectos del SNED chileno son interesantes debido a la escala del programa, en el que compete por los incentivos el 90% de las escuelas de la nación.

Liderazgo directivo

Entre los principales problemas de los cargos directivos en la región se incluyen la poca autonomía para determinar metas para el establecimiento o administrar su planta docente, la falta de definición de períodos de ejercicio del cargo (porque los directores tienden a pasar muchos años en sus puestos), la ausencia de oportunidades de entrenamiento y desarrollo profesional (que tienden a ser poco pertinentes y no diferencian de acuerdo con los distintos momentos en las carreras de los directores) y la falta de articulación entre las iniciativas que se enfocan en los directivos (Weinstein y Hernández, 2015).

Los directores tienen una influencia enorme sobre la efectividad de las escuelas y de los docentes, y para fortalecer su liderazgo dentro de las escuelas se necesita profesionalizar la carrera directiva. Una carrera directiva profesional implica requisitos rigurosos para desempeñarse en el cargo de director de escuela, por espacios de tiempo definidos, con evaluaciones periódicas, incentivos y buenas condiciones laborales.

Al igual que en el caso de los profesores, se necesita avanzar hacia mecanismos meritocráticos de selección directiva y plazos definidos de administración. Existe gran diversidad en los requisitos para ocupar los cargos directivos entre los países de América Latina, donde no todos exigen experiencia como docente o título de maestro para ejercer el cargo. Lo mismo ocurre con respecto a las características del proceso de selección. La mayoría de los países usa concursos de méritos y oposición para nombrar a los cargos directivos, usando una combinación de trayectoria profesional, credenciales académicas,

pruebas estandarizadas y entrevistas orales para identificar a los candidatos más idóneos (OREALC/UNESCO, 2014b). Por ejemplo, el Estado de Ceará (Brasil) exige la realización de una prueba de respuesta múltiple sobre interpretación de textos, razonamiento lógico y conocimiento de políticas educativas. Colombia también exige una prueba de competencias de saberes profesionales, además de una entrevista oral. Perú exige en una primera etapa una prueba nacional de competencias y a nivel local la resolución de un caso.

Un buen ejemplo de políticas directivas profesionales es el de Ecuador, que ha establecido una de las políticas mejor articuladas de la región respecto de los aspectos formales de los cargos directivos. En primer lugar, se establecieron requisitos rigurosos para ocupar el puesto de rector o director en una escuela pública. Se exige tener más de cinco años de experiencia como docente de aula, aprobar una evaluación de selección para ser director, además de participar en un concurso público para seleccionar al mejor candidato para el puesto (Ministerio de Educación Ecuador, s.f.-a). Además, se determinó que la duración de los cargos es de cuatro años, con la posibilidad de reelección solo una vez, luego de una nueva selección por medio del concurso público. Adicionalmente, Ecuador estableció procesos de evaluación de desempeño regulares para los directivos y mejoras salariales (Cevallos Estarellas y Bramwell, 2015).

Formación continua y sistemas de apoyo

Para la definición correcta de un sistema de desarrollo y apoyo profesional, es necesario entender que existe gran heterogeneidad entre los docentes, de acuerdo con su edad, tipo de formación inicial, contexto en el que trabajan, experiencia, etapa de su carrera y nivel que enseñan (ver **cuadro 3.3**). Por

lo tanto, es fundamental orientar las oportunidades de desarrollo profesional en función de las diversas necesidades de los docentes. La oferta de programas de inducción para docentes jóvenes, mentorías y formación continua para profesores en ejercicio, además de instancias de colaboración entre docentes de la misma u otras escuelas, son elementos fundamentales para apoyar la práctica profesional de los profesores.

Cuadro 3.3.

Desarrollo profesional continuo para docentes de primera infancia

La mayoría de los países de la región tiene un sistema legal que establece en forma explícita la formación continua o el desarrollo profesional de los docentes de primera infancia, aunque en algunos países estas regulaciones solo suelen abarcar a los docentes que se desempeñan en el sector público. La oferta de formación continua es variada, con programas aislados o intervenciones discontinuas, como en el caso de Brasil, con programas nacionales y gratuitos, como en Argentina, o con programas que conducen a grados académicos, como en Chile. Además, gran cantidad de países de la región no cuenta con información sistematizada sobre los programas de desarrollo profesional para los docentes de este nivel educativo, lo que no permite conocer la oferta completa de estos programas.

Fuente: Pardo et al. (2015).

En el continente, los programas de inducción son una práctica común solo en los países angloparlantes del Caribe (Bruns y Luque, 2014). Belice tiene uno de los mejores programas para acompañar a los profesores en su primer año en las aulas, que incluye tutorías, observaciones en el aula, apoyo de un mentor, programas de investigación basados en la acción y evaluaciones. También Ecuador ha avanzado en estos temas. Desde 2008 allí se lleva a cabo un sistema integral de

desarrollo profesional llamado SíProfe. El programa contempla inducción, formación continua y acompañamiento a los docentes. SíProfe ofrece cursos remediales para atacar problemas en la formación inicial docente, cursos de orientación y acogida, y cursos de actualización curricular. Un aspecto interesante del programa es que algunos de los cursos ofrecidos se basan en las debilidades observadas en las pruebas de logro de aprendizaje de los estudiantes (pruebas SER). Para 2012, el programa había capacitado a más de 160.000 docentes de escuelas públicas y había realizado más de 290 capacitaciones, con algunos docentes participando en hasta tres cursos (OREALC/UNESCO, 2014a).

Los espacios de colaboración entre docentes son importantes, ya que el trabajo en el aula se lleva a cabo de manera individual, pero las dificultades tienden a ser comunes. Los espacios de cooperación ayudan a encontrar soluciones comunes y difundir buenas prácticas entre los docentes de una escuela. Algunas iniciativas que apuntan en esta dirección son el caso de Perú, donde los mentores trabajan con todos los profesores de la escuela a la vez, para dar consejos y guiar de acuerdo con las características específicas del contexto, o los programas experimentales en Río de Janeiro, donde se extendió la jornada escolar para liberar espacios para la colaboración de los profesores durante el día (Bruns y Luque, 2014).

En el plano internacional, la experiencia más conocida es la de Japón, con sus “estudios de clases”, donde los profesores se turnan para realizar una clase frente a sus colegas, que luego es comentada y discutida para identificar fortalezas y debilidades (Darling Hammond et al., 2010). Países como Chile, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Guatemala han implementado iniciativas de este tipo (OREALC/UNESCO, 2014c); sin embargo, existe poca evidencia sobre su implementación y sus resultados.

Los sistemas de apoyo continuo para directores también son fundamentales para el funcionamiento de las escuelas. Pocos países de la región han avanzado en este tema. Ecuador elaboró planes de formación continua, y programas de inducción para directores nuevos. Chile cuenta con el Programa de Formación de Directores, que otorga becas a directores activos para realizar programas de posgrado y pasantías. Colombia, en un esfuerzo del sector privado (Empresarios por la Educación), el público y el académico, lanzó el programa Rectores Líderes Transformadores¹⁶, que apunta a fortalecer el liderazgo dentro de las escuelas. El programa cuenta con formación presencial y virtual de los directivos, que implica conversaciones con expertos, el intercambio con otros directores, grupos de discusión y estudios de caso, además de asesorías directas en las escuelas. República Dominicana inauguró en 2012 la Escuela de Directores, para capacitar a los que se encuentran en servicio en gestión administrativa y pedagógica.

A pesar de que los países han avanzado en el establecimiento de sistemas de formación profesional continua, todavía queda mucho por hacer. En especial, resulta crítico enfatizar en los programas y las iniciativas orientados a ofrecer apoyo a docentes y directores en la realización de su trabajo por sobre el enfoque tradicional de ofrecer cursos de actualización y formación.

Gestión

Dentro de las mejoras necesarias en el sistema educativo, es preciso poner atención a diversos aspectos en la gestión del sistema: la evaluación docente y sus diversos usos, la asignación de docentes excepcionales a contextos prioritarios y la generación de sistemas que permitan detectar abusos e incumplimiento de funciones.

Evaluación para el mejoramiento docente

El fin principal de las evaluaciones docentes es mejorar el funcionamiento del sistema educativo a través del apoyo a los docentes. Las evaluaciones permiten realizar un diagnóstico de la efectividad y la preparación de los profesores, a la vez que proveen información útil para las actividades de desarrollo profesional. Otras decisiones pueden basarse en las evaluaciones, como el otorgamiento de incentivos a los docentes bien evaluados, la identificación de la necesidad de preparación adicional para los profesores más débiles u otras decisiones de personal como promociones o despidos. Cuando las evaluaciones proveen oportunidades de perfeccionamiento para los docentes y, sin embargo, no existen mejoras en el caso de los profesores más débiles, es necesario tomar medidas más firmes y ofrecer planes de retiro anticipado o desvinculación del aula.

En América Latina, el tema de la evaluación docente ha recibido cada vez más atención. México (en la década de 1990) y Colombia (en 2002) fueron los primeros países de la región en establecer sistemas de evaluación docente, pero varios otros (por ejemplo, Chile, Cuba, Ecuador, Honduras y Perú) han instaurado estos sistemas desde entonces.

Las características de los sistemas de evaluación varían mucho de acuerdo con los países. Por ejemplo, la mayoría de los mencionados tiene sistemas de evaluación obligatorios, pero la periodicidad de las evaluaciones es variable. El sistema colombiano, por ejemplo, considera una evaluación del desempeño docente anual, mientras que en el chileno los docentes bien evaluados vuelven a medirse en cuatro años y solo los que tienen un desempeño bajo deben ser reevaluados más seguido (uno o dos años según el nivel: básico o insatisfactorio). Asimismo, los criterios de evaluación y el uso de sus resultados varían entre países.

Cuba también utiliza múltiples métodos, como observaciones de clases, encuestas de opiniones profesionales, pruebas estandarizadas a los estudiantes, portafolios, ejercicios de rendimiento profesional y una autoevaluación (Valdés Veloz, 2006). En muchos casos, los resultados de las evaluaciones permiten que los docentes accedan a aumentos salariales y planes de mejora, o despidos en el caso de malas evaluaciones (Ministerio de Educación - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2010). Ecuador tiene también un sistema con múltiples métodos y una evaluación interna y otra externa. La primera incluye distintos elementos, como una autoevaluación del profesor (5%), una coevaluación de otro docente (5%), evaluaciones de directivos (5%), estudiantes (8%) y padres y madres (12%), así como una observación de clase (15%). La externa mide habilidades lingüísticas (10%) y conocimientos específicos (30%) y de pedagogía (10%). Los objetivos de la evaluación de desempeño en Ecuador apuntan a favorecer el perfeccionamiento de los docentes. En contraste, la República Dominicana utiliza el autorreporte de los profesores como único método de evaluación (EDUCA y Diálogo Interamericano, 2015).

En Colombia, la evaluación anual considera competencias funcionales (70%), que se refieren al desempeño en responsabilidades específicas y competencias comportamentales (30%), como la motivación, actitudes y valores, que son evaluadas por los directores en el caso de los docentes. El examen de competencias que permite acceder a nuevos escalafones profesionales y a mejoras salariales es voluntario en ese país. En Chile, en cambio, la evaluación que permite acceder a incentivos económicos individuales, oportunidades de desarrollo profesional y sanciones, consiste en una autoevaluación (10%), un informe de referencia de terceros (10%), una entrevista por un evaluador par (20%) y un portafolio de desempeño (60%) (Ministerio de Educación Chile, 2014).

Es importante reconocer que existen distintos métodos para medir el desempeño docente, como las observaciones de aula, las encuestas a estudiantes o padres, la revisión de las planificaciones de clases, la autoevaluación de los docentes, los portafolios de profesores y los indicadores de los resultados de los estudiantes (Hull, 2013). De hecho, las posibilidades de manipulación y la dificultad de identificar los problemas al enseñar, hacen recomendable usar más de un método de evaluación. El proyecto MET (por su nombre en inglés, *Measures of Effective Teaching*), de la *Bill and Melinda Gates Foundation* (2013), que analizó la efectividad de tres métodos de evaluación docente en más de 3.000 aulas en los Estados Unidos, concluyó que los mejores indicadores de desempeño son los que utilizan una ponderación del 50% para el rendimiento de los estudiantes y un 25% para las encuestas y las observaciones de clases, o el que le da la misma ponderación (33,3%) a cada uno de estos métodos.

Las evaluaciones de docentes en América Latina rara vez utilizan el rendimiento de los estudiantes como medida del desempeño docente. Los métodos de valor agregado —que consideran el aprendizaje de los estudiantes medido de manera incremental— han tomado fuerza en el último tiempo y podrían tener mayor utilización en América Latina, en combinación con otros métodos. De modo más general, una debilidad manifiesta en los sistemas de evaluación docente es la falta de mecanismos efectivos para proveer retroalimentación a los docentes que les permita mejorar su práctica en el aula. De hecho, una lección importante del proyecto MET es que al destacar la evaluación como herramienta para la mejora del sistema logró disminuir la resistencia de parte de los docentes (Ganimian, 2014).

Del mismo modo que en el caso de la evaluación de aprendizajes, resulta esencial contar con mecanismos que garanticen

la credibilidad técnica en el diseño y la implementación de las mediciones. En resumen, para desarrollar sistemas evaluativos efectivos, se necesita una institucionalidad creíble, criterios claros de evaluación, el uso de métodos diversos y la definición correcta de los usos de los resultados.

Mejores profesores para contextos vulnerables

América Latina es una región culturalmente diversa, con problemas asociados a la desigualdad, la pobreza y la ruralidad (OREALC/UNESCO, 2013). Las escuelas, por tanto, enfrentan importantes desafíos al trabajar con estudiantes altamente vulnerables, y muchos docentes de la región no se sienten preparados para desempeñarse en estos contextos (Cumsille, 2014). Además, si bien en algunos países de la región se incorporó la educación intercultural bilingüe, existen dificultades para encontrar docentes bilingües que trabajen en zonas rurales (Bruns y Luque, 2014). Las políticas deben apuntar entonces a incentivar a los docentes mejor preparados a desempeñarse en estas escuelas, ya que esto contribuye a la equidad en el sistema educativo.

La evidencia muestra que existen diversos métodos para atraer y retener a profesores más capacitados: incentivos económicos (siempre y cuando los montos sean altos), programas de inducción y mentoría (para retener a buenos profesores en escuelas vulnerables al ofrecerles apoyo), mejorar las condiciones laborales, otorgar mayor autonomía para realizar el trabajo y mejorar el apoyo administrativo (Imazeki, 2008; Miller y Chait, 2008). Es decir, los incentivos y la buena gestión en las escuelas son fundamentales para tener profesores mejor preparados en contextos vulnerables.

A pesar de que existe evidencia sobre lo que se necesita para atraer y retener a los docentes más capacitados a escuelas

de mayor vulnerabilidad, en la región se ha avanzado poco. Desde 2013 Chile otorga incentivos económicos a los mejores egresados de pedagogía para que se desempeñen en escuelas con más de un 60% de estudiantes vulnerables (Ministerio de Educación Chile, 2013). El incentivo se entrega a los graduados que cumplan uno de tres requisitos para acreditar excelencia: encontrarse en el 10% superior de su generación, tener más de 650 puntos en la prueba de selección universitaria para ingresar en la carrera o calificar en el nivel más alto de la prueba Inicia (examen nacional voluntario al terminar los estudios de pedagogía). Los efectos de esta política no se estudiaron, así que su efectividad para atraer buenos profesores a escuelas vulnerables no se comprobó. Ecuador, por otro lado, ha establecido un Programa de Mentoría para apoyar la práctica de los docentes, tanto principiantes como con experiencia, en escuelas con bajos puntajes en las pruebas estandarizadas (Ministerio de Educación Ecuador, s.f.-d). El programa se concentra en escuelas rurales, con un docente, pluridocentes o interculturales bilingües, que tienden a ser establecimientos más vulnerables, como una estrategia para mejorar la equidad del sistema educativo.

La sociedad civil también tiene un papel importante en promover el trabajo docente de calidad en escuelas atendiendo a niños en situación de vulnerabilidad. La experiencia de los miembros de la red internacional *Teach for All* (que opera en 6 países de América Latina) es un ejemplo de esos esfuerzos (Cumsille y Fiszbein, 2015).

Garantizar la transparencia y la probidad

En diversos países de América Latina, el manejo correcto de los recursos y la probidad del sistema educativo aún son un problema. Existen inconvenientes por ausentismo injustificado de docentes, asignación de puestos irregulares

asociada a prácticas sindicales inapropiadas y pagos salariales inflados o injustificados. En Honduras, por ejemplo, los concursos formales para la ocupación de plazas en escuelas públicas a menudo han sido manipulados por partidos políticos y colegios magisteriales (FEREMA y Diálogo Interamericano, 2015). En México, el ausentismo laboral es alrededor del triple del promedio internacional y los recursos federales se usan en forma indebida, con pagos irregulares a trabajadores asociados al sindicato, gastos operacionales injustificados para la contratación de otros servicios y asesorías, y pagos de licencias fraudulentas (Calderón y O'Donoghue, 2013). El sistema es poco transparente en la información sobre la asistencia docente, los resultados de las evaluaciones, o la información sobre los docentes adscritos a la carrera magisterial, todos aspectos que se relacionan con la entrega irregular de recursos. El informe de Transparencia Internacional 2013 sobre educación revela que el porcentaje de ausentismo entre 2004 y 2011 rondaba alrededor del 15% para Ecuador y Honduras, el 13% para Perú y el 8% para Brasil (*Transparency International*, 2013).

Otro problema encontrado en la región es la venta de las plazas docentes. En México, por ejemplo, en 2014, más de 12 mil plazas magisteriales fueron asignadas de manera discrecional por los líderes de los docentes, sin someterse al concurso público establecido en la ley (Wong, 2015). La extensión de la venta de plazas no ha podido documentarse, pero los expertos mexicanos afirman que existe (Wong, 2015). Este año en Honduras se destapó un caso por medio de la prensa en el que un supuesto intermediario de la Junta de Selección del departamento de Choluteca pedía dinero a cambio de una plaza docente, lo que generó 23 denuncias sobre ventas de plazas en el mismo departamento (El Heraldo, 2015).

Solucionar estos problemas siempre implica esfuerzos para mejorar la gobernanza del sistema que afectan los intereses que grupos de presión han acumulado a lo largo de muchos años. El Estado de Oaxaca (México) ofrece un ejemplo reciente de ello. El sindicato de docentes tenía una influencia desmedida en el antiguo Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), organismo encargado de la gestión del sistema escolar, pues participaba en las decisiones de acceso a plazas públicas, a cargos de supervisión o dirección, o en el ingreso a la Carrera Magisterial (Fernández, 2015). Cambiar esas prácticas demandó una reestructuración del Instituto. Los cupos de funcionarios reservados para personas del sindicato se eliminaron, además de prohibirse que personas afiliadas al sindicato en los últimos cinco años ocuparan cargos en el nuevo IEEPO. Los puestos de confianza del instituto fueron elegidos de acuerdo con criterios funcionales y no políticos, y se estableció la realización de auditorías para examinar el uso de los recursos públicos. En cuanto al manejo de personal docente, las decisiones vuelven a basarse en las evaluaciones definidas por la ley y se instauran descuentos para los profesores que se ausenten de sus funciones, con la posibilidad de dar término a los contratos en casos de incumplimiento (Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, s.f.).

Mejorar los sistemas de monitoreo y supervisión, documentando la existencia de profesores fantasma y aumentando la cantidad y la calidad de las auditorías, son medidas que ayudan a reducir problemas como el ausentismo injustificado. Diversos países han adoptado sistemas de gestión de la información que permiten recolectar datos, usando diversas fuentes, sobre la cantidad de estudiantes, profesores, materiales e instalaciones escolares, de manera de tomar decisiones informadas y transparentes. Los sistemas de información, por ejemplo, pueden recolectar datos sobre los docentes, como

sus calificaciones, asistencia, experiencia y puestos de trabajo anteriores, elementos que pueden usarse para determinar de manera transparente los salarios y otros beneficios. Gambia usó estos perfiles para asignar puestos de trabajo basados en experiencia y especialización, y no en favoritismo. Sudán del Sur incluyó en sus sistemas registros dactilares de cada uno de los profesores, lo que permitió remover de su cargo a 500 profesores “fantasma” (*Transparency International*, 2013). La sociedad civil también puede cumplir un rol importante en estos esfuerzos, como en el caso reciente de Guatemala, donde se ha implementado un sistema para fiscalizar que los establecimientos educacionales se encuentren abiertos. La ciudadanía, a través de una página web, mensaje de texto o correo electrónico, puede informar si la escuela está abierta o cerrada, para contribuir al monitoreo de los días de clase efectivos (Paiz, 2015).

La falta de información y la poca transparencia hacen que las prácticas ineficientes y muchas veces corruptas en el manejo de recursos humanos permanezcan en el tiempo. Reconociendo que cambiar esas prácticas es siempre un proceso que genera resistencias, resulta en particular importante generar mejor información y hacerla pública, de manera de transparentar los problemas existentes y, de ese modo, movilizar la presión social para hacer posibles los cambios necesarios.

Palabras finales

No existe una receta única para implementar políticas docentes: todas estas pueden llevarse a cabo de diversas maneras. El proceso de búsqueda de la variante que mejor funciona en cada país es crítico. Por eso consideramos tan importante tener un diálogo amplio acerca del estado de las políticas docentes en cada país como forma de ayudar a definir los

detalles de cada una de ellas. Es importante que esos debates estén informados por evidencia y comprobación estadística confiable. Adicionalmente, los procesos de implementación de las políticas son cruciales para lograr los cambios esperados en el sistema educativo y esto requiere evaluación sistemática –tanto de procesos como de resultados– para ajustar y corregir las políticas.

IV. Evaluación de aprendizajes

El desarrollo de sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina recibió un impulso significativo a partir de la década de 1990 como parte de los esfuerzos para modernizar los sistemas educativos. Progresivamente, todos los países de la región fueron constituyendo y desarrollando sus sistemas de evaluación de aprendizajes, aunque con progreso desigual (Ferrer, 2006). Hoy en día, prácticamente la totalidad de las naciones¹⁷ cuentan con pruebas de aprendizaje periódicas (Ferrer y Fiszbein, 2015).

La última década ha sido una época de grandes cambios en la región. En primer lugar, en muchos países se produjeron alteraciones significativas en las estructuras institucionales relacionadas con las funciones de evaluación de los aprendizajes. Por ejemplo, Ecuador estableció en 2012, como parte de una nueva constitución nacional, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval), para transferir así responsabilidades que antes estaban en manos del Ministerio de Educación (MdE). Del mismo modo, Uruguay estableció el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. En México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que había sido creado por un decreto presidencial en 2002, adquirió un estatus jurídico más fuerte en 2013, mediante una nueva ley nacional de educación y una reforma constitucional. En Chile, desde su creación en 2011, la Agencia de Calidad de la Educación es responsable de la evaluación de aprendizajes.

En segundo lugar, han aparecido novedades importantes en la comunicación de los resultados, como el Índice del Desempeño de la Educación de Brasil (IDEB) disponible al nivel de las escuelas, o los resultados de las pruebas SABER y el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE) en Colom-

bia. En tercer lugar, la participación de los países latinoamericanos en las pruebas internacionales también creció a lo largo de la última década.

El fortalecimiento de los sistemas de evaluación es reconocido como un objetivo importante de una buena política educativa por parte de los países de la región (OEI, 2012), en especial en el contexto de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible pos-2015 que, a diferencia de los Objetivos del Milenio, incluyen también medidas de aprendizaje (Naciones Unidas, 2014).

Es indudable que los sistemas estandarizados de evaluación de aprendizajes a gran escala en América Latina han ganado visibilidad, fuerza y un papel prominente en la discusión general sobre calidad educativa. Sin embargo, el progreso no ha sido automático. Para lograr este fortalecimiento los países lucharon por mantener con firmeza tanto la forma como el contenido de lo que ya existía. Y en algunos casos hicieron cambios y ajustes para asegurar la estabilidad y la continuidad de las acciones en tiempos de adversidad.

Marcos institucionales

No existe un modelo institucional único para la función evaluadora. Mientras que un número creciente de países ha buscado establecer organismos autónomos (o semiautónomos) a cargo de la evaluación de aprendizajes, otros han mantenido esas funciones en unidades especializadas dentro de los Ministerios de Educación.

Si bien el sentido común entre muchos expertos ha sido que la autonomía institucional es condición necesaria para el desarrollo de sistemas de evaluación sólidos y creíbles, la

realidad muestra (Ferrer y Fiszbein, 2015) que existen países (como Guatemala y Perú) donde las unidades en los ministerios han sido capaces de hacer un trabajo sólido. Aunque todavía hay cierto debate sobre si esas unidades deben convertirse en organismos autónomos fuera del Ministerio, la capacidad técnica y la transparencia que han demostrado a lo largo de los años hicieron que la cuestión del cambio institucional sea un tema de menor prioridad¹⁸. Naturalmente, no es posible saber cuál habría sido la situación si hubiesen seguido el camino alternativo de establecer institutos autónomos. Pero el hecho de que las funciones de evaluación se encuentren dentro del Ministerio de Educación no es necesariamente una receta para el fracaso.

Habiendo expresado esto, hay evidencia que sugiere que los institutos tienen ciertas ventajas frente a las unidades de los ministerios que derivan de su mayor nivel de autonomía. En primer lugar, en los lugares donde los obstáculos institucionales (por ejemplo, las reglas de contratación) hacen que sea difícil mantener la presencia de personal técnico altamente calificado dentro de la burocracia del Ministerio, la autonomía puede ayudar a crear condiciones más eficientes para desarrollar capacidades. El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) y el *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas* (INEP) en Brasil parecen haberse beneficiado en este aspecto (Ferrer y Fiszbein, 2015).

En segundo lugar, la autonomía de los ministerios proporciona un mayor nivel de protección contra las presiones políticas, comparado con las unidades que responden directamente a las autoridades en los ministerios. Sin embargo, en la práctica, durante la última década hubo poca diferencia en este aspecto entre los países con diferentes marcos institucionales. Los últimos dos casos notorios de censura de

resultados ocurrieron en torno al año 2000, cuando México y Perú prohibieron la publicación de datos internacionales o nacionales de evaluación.

Vale la pena hacer dos advertencias con respecto a la caracterización anterior. Primero, la autonomía legal no garantiza la autonomía política; es decir, las presiones políticas pueden debilitar la autodeterminación de órganos en apariencia autónomos. Segundo, la autonomía no resuelve, por sí sola, el problema de la escasa credibilidad que azota a muchos sistemas de evaluación. A menos que los mecanismos de gobierno de los institutos de evaluación autónomos sean objeto de una supervisión adecuada de sus actividades, las dudas sobre la fiabilidad de sus resultados pueden permanecer. La lección para los países que están considerando la creación de institutos de evaluación autónoma es que estos exigen un fuerte marco legal –incluido el establecimiento de acuerdos de gobierno que garanticen una supervisión técnica adecuada, financiamiento y la capacidad de tomar decisiones sobre recursos humanos necesarios de manera independiente.

De hecho, en los institutos nacionales se produjo una serie de cambios, sobre todo en términos de nuevas disposiciones legales que le otorgan a los institutos mayor autonomía administrativa. El ICFES de Colombia, por ejemplo, ahora tiene más responsabilidades para ofrecer servicios de evaluación, recaudar ingresos y, como resultado de las reformas introducidas en 2009, retener excedentes para reinvertirlos en mejoras técnicas y desarrollo de programas. El INEE de México sufrió un cambio institucional importante que le dio no solo una mayor autonomía, sino también más responsabilidades, entre las que se incluyen el diseño y el liderazgo de un Sistema Nacional de Evaluación, que involucra los programas de evaluación administrados tanto por el Instituto como por

la SEP. El INEP en Brasil ha sido una organización autárquica durante muchos años y, mientras que los intentos de establecerlo como un organismo totalmente independiente no tuvieron éxito debido a un vacío legal en relación con los organismos públicos, el instituto todavía tiene amplio poder discrecional para su autogobierno y administración.

Un tercer aspecto en el que parece haber una diferencia importante entre los institutos y las unidades es la posibilidad de diseñar y llevar a cabo con eficacia planes de evaluación a mediano y largo plazos. Los institutos tienden a tomar decisiones a largo plazo sobre los programas de evaluación (incluida la población a evaluar, la cobertura de contenido, los ciclos de administración de los exámenes, etc.) y se ciñen a ellos durante todo el tiempo que se les considere útiles y pertinentes. A las unidades de los ministerios, por otro lado, les resulta mucho más difícil mantener planes de evaluación a largo plazo debido a frecuentes –y en algunos casos erráticas y arbitrarias– demandas de las autoridades políticas, en particular cuando se producen cambios de gobierno. Los institutos también son propensos a recibir este tipo de demandas, pero definitivamente tienen mucho más poder y autoridad legal para discutir la conveniencia de los cambios y, en última instancia, decidir si serán implementados o no. En el caso de México, bajo su nuevo marco legal y constitucional, el INEE ahora puede no solo decidir libremente sobre sus propios programas de evaluación, sino también dictar lo que la SEP puede hacer o no en términos de evaluación educativa (Bracho y Zorrilla, 2014; INEE, 2015).

Durante la última década, los sindicatos se volvieron menos activos en términos de oposición a las evaluaciones de aprendizajes de los estudiantes, probablemente debido a que se demostró que este tipo de pruebas no se diseñan como instrumento de

castigo contra los maestros. Sin embargo, en algunos casos se han vuelto más activos, aunque no siempre con éxito, en la prevención de la ejecución de los programas de evaluación de docentes, diseñados para proporcionar incentivos económicos o regular el acceso a nuevos cargos docentes en el sistema educativo.

Difusión y uso de datos

La transformación de los datos generados mediante las evaluaciones de aprendizaje en información que sea útil y utilizable por diversos actores del sistema aún es un desafío en América Latina. En algunos casos puede haber problemas en cuanto a la forma en la que se comunican los resultados. Por ejemplo, los sitios web de las unidades de evaluación tienden a ser complejos y difíciles de consultar (Ferrer y Fiszbein, 2015)¹⁹. A pesar de la variedad de informes que se encuentran en formato digital, a menudo las páginas web oficiales no están bien diseñadas: se necesita tiempo y esfuerzo para encontrar informes, distinguirlos según los diferentes tipos de evaluaciones, y muchas veces para abrir o descargar archivos debido a fallas del sistema. Tanto la información general como los datos específicos a menudo se repiten en diferentes subsitios, que se encuentran bajo nombres de enlaces confusos, o se publican todos juntos sin una especificación clara de las distintas audiencias.

Estos defectos pueden no ser tan importantes para los investigadores, que tienden a contar con la voluntad y la experiencia para llevar a cabo búsquedas complejas. Sin embargo, si se los juzga como instrumentos para usuarios no expertos, como profesores o ciudadanos interesados, todavía necesitan mejorar para ser más accesibles y fáciles de consultar²⁰.

Independientemente de cómo se entregan los informes a las audiencias, ya sea en formato digital o en papel, lo que aún es un problema importante es la falta de capacidad por parte de las comunidades educativas –en especial al nivel de la escuela– para entender y analizar los datos que se presentan. Los formatos textuales muchas veces les resultan ajenos, en parte porque no fueron preparados para interpretarlos durante sus años de formación como educadores (Ferrer y Fiszbein, 2015). Los países han intentado diferentes maneras de presentar estos formatos de un modo más simple, recurriendo a todo tipo de dibujos, fotografías, referencias de color, así como al uso de lenguaje simplificado y una profusión de ejemplos, tanto de manera estática (en papel) como dinámica (como en las presentaciones tipo Prezi y videos).

Sin embargo, no existe un formato que parezca dar resultados satisfactorios en cuanto a la interpretación y el uso de estos informes²¹. Hay por lo menos dos factores que pueden estar obstaculizando el progreso en este sentido. En primer lugar, los educadores locales (profesores, directores, supervisores), así como las familias, parecen no tener suficientes habilidades de lectura y de matemática básica para interpretar textos discontinuos, no verbales. Ni siquiera los talleres presenciales parecen ser suficientes para contrarrestar esta deficiencia en la preparación cognitiva. En segundo lugar, se puede suponer que las evaluaciones de bajas consecuencias (*low-stakes*), es decir, aquellas cuyos resultados no tienen consecuencias directas para los individuos, proporcionan poco incentivo para hacer el esfuerzo de comprender el significado y la relevancia de estos textos.

No obstante, la presentación de informes es solo una parte del problema. La demanda efectiva de datos en muchos casos también es una restricción vinculante. Lo cierto es que los países

de América Latina siguen luchando para conseguir que profesores y familias se interesen en los datos generados por los sistemas de evaluación de aprendizajes. Esta es un área fértil para la investigación con un enfoque experimental que pruebe formas alternativas de comunicar los resultados e involucrar a los actores del sistema educativo en el uso de esos resultados²².

Independientemente de si las evaluaciones de hoy tienen el propósito de comparar o clasificar a los estudiantes en un escenario de evaluación de alto impacto, o si están destinadas a proporcionar información sobre la calidad de los aprendizajes, siempre presentan escalas de logro, divididas en niveles de desempeño. Las evaluaciones muestran no solo el porcentaje de estudiantes en cada segmento, sino también una descripción sustancial de lo que los estudiantes saben y pueden hacer en cada nivel de la escala. Sin duda, esta metodología y este formato de informes tienen mucho más potencial para las intervenciones pedagógicas que una comunicación sobre el porcentaje medio de preguntas respondidas de manera correcta.

La última década muestra una serie de ejemplos de cómo las evaluaciones censales se pueden utilizar para el desarrollo de índices educativos de calidad, como el IDEB en Brasil o el ISCE de Colombia. Estos índices representan uno de los avances más importantes en términos de uso de datos en la región. Los índices no solo simplifican la presentación y la comunicación de los resultados, sino que también pueden proporcionar una perspectiva más amplia, que no se base en presentar los resultados del aprendizaje como una medida única de la calidad.

Los índices se desarrollaron con dos propósitos principales. En primer lugar, para lograr una medida de la calidad de la educación que tenga en cuenta al menos tres variables diferentes,

no solo los logros de aprendizaje. El IDEB de Brasil combina los resultados de aprendizaje con la tasa de aprobación anual de los estudiantes y las tasas de abandono, mientras que mide en forma simultánea el progreso anual del índice en todas las escuelas de educación primaria del sistema²³. El ISCE de Colombia considera el rendimiento de los estudiantes en conjunto con la aprobación de año y la tasa de abandono, así como el clima escolar. Este índice también mide el progreso anual de las distintas escuelas. En ambos casos se proporcionan datos sobre los logros de aprendizaje por las evaluaciones nacionales *Prova Brasil* y *SABER*, respectivamente. Asimismo, los índices permiten que los responsables políticos tengan una medida de progreso cuando establecen metas de logro a mediano y largo plazos. Por ejemplo, Brasil ha hecho pública su intención de aumentar los resultados anuales, en términos de incremento de los valores del índice, hasta 2021. Esto es claramente un signo de responsabilidad política (*political accountability*), sin precedentes a nivel nacional en América Latina hasta los inicios de esta década²⁴.

El segundo propósito para el que se desarrollaron los índices es establecer programas de incentivos para aquellas escuelas que muestren un progreso en los valores del índice. Aún está por verse si estos incentivos tienen o tendrán un impacto positivo sobre los aprendizajes de los alumnos. Hasta el momento no hay suficiente evidencia científica para demostrar qué tan adecuados o efectivos son. Sin embargo, el desarrollo de mediciones más complejas es un signo positivo que muestra que el uso de los datos de evaluación está teniendo un papel más importante en estos países. Los programas de incentivos que se basan con exclusividad en los datos sobre logros de aprendizajes son mucho más propensos a fomentar la corrupción y la manipulación de datos, como ha sido el caso de la evaluación de Enlace administrada por la SEP en México²⁵.

Uno de los signos principales de evolución en el campo de las evaluaciones a gran escala en América Latina es la forma en que los resultados ayudaron a instalar el tema de la calidad educativa en los debates nacionales. La mayoría de los objetivos nacionales de educación, como se expresa en una variedad de planes gubernamentales a mediano y largo plazos, al igual que las directrices de agencias internacionales y las medidas de apoyo para mejorar la calidad educativa en la región, incluyen los resultados de aprendizajes como un indicador clave para medir la calidad de la educación y el progreso a través del tiempo.

La prensa ha tenido un papel importante en la comunicación de los resultados a la opinión pública. Hace ya una década la prensa había empezado a prestar atención a los indicadores de aprendizajes, sobre todo después de que los países latinoamericanos comenzaran a participar en PISA y se puso de manifiesto el nivel de retraso de las naciones de la región en términos de sus resultados de aprendizaje. Inicialmente se recibían los resultados comparativos internacionales con gran expectativa, sobre todo con un interés por publicar noticias negativas y demonizar a los sistemas educativos a través de los titulares, que se enfocaban solo en rankings y nunca en un tratamiento más profundo de las causas o la complejidad que implica una mejora de las condiciones educativas. Algo similar ocurría con los resultados nacionales, en especial en los países que estaban implementando, o que comenzaban a establecer, evaluaciones censales en los últimos años de la educación secundaria.

Hoy en día, a pesar de que las noticias rara vez son lo suficientemente buenas en términos de resultados, los medios de comunicación y los periodistas están cada vez más informados en materia educativa. Además, expertos en educación

han empezado a cumplir una función más prominente en los medios de comunicación establecidos, y no se limitan solo al ámbito académico. Las malas noticias todavía son material para titulares negativos y para provocar duras críticas a las políticas del gobierno, pero al mismo tiempo parecen contribuir a que existan más debates sobre la calidad de la educación en una variedad de foros. Es probable que como resultado de esta cobertura masiva los líderes políticos estén poniendo más atención a la importancia y el protagonismo de los resultados de las evaluaciones de aprendizajes, aunque no se sientan necesariamente responsables de esos resultados. También están viendo la necesidad de aplicar medidas más coherentes que conduzcan a una mejora de estos resultados.

El desarrollo de la capacidad analítica para utilizar los datos en los medios de comunicación y en la sociedad civil en América Latina ha sido, probablemente, parte del (lento) proceso de ejercer los derechos democráticos y, por tanto, difícil de acelerar y gestionar a través de esfuerzos externos. Sin embargo, si se piensa en los países en los que los donantes han participado en forma activa en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, vale la pena explorar los esfuerzos dirigidos a la creación de capacidades para exigir y analizar datos sobre educación.

Participación en pruebas internacionales

Los países de América Latina participan cada vez más en las pruebas internacionales (ver **tabla 4.1**). Las tendencias muestran que (a) un número creciente de naciones de la región decidió participar en PISA y LLECE (Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación, de la UNESCO); (b) solo entre dos y tres países han participado en TIMSS entre 1999 y 2011; (c) los países latinoamericanos no

muestran mucho interés en PIRLS (uno solo participó en la última aplicación, mientras que el número de naciones a nivel mundial aumentó), y (d) más países de América Latina se interesaron en la evaluación de competencias ciudadanas por medio de la evaluación ICCS de la IEA (antes llamada CIV-ED).

Tabla 4.1.

Participación en pruebas internacionales

Evaluaciones	América Latina	Resto del mundo
OCDE-PISA 2003	3	38
OCDE-PISA 2006	6	51
OCDE-PISA 2009-2010	9	66
OCDE-PISA 2012	8	57
OCDE-PISA 2015	9	66
IEA-ICCS 2009	6	32
IEA-TIMSS 2003	2	47
IEA-TIMSS 2007	2	57
IEA-TIMSS 2011	2	61
IEA-TIMSS 2015	2	57
IEA-PIRLS 2011	1	47
LLECE-SERCE 2006	16	0
LLECE-TERCE 2013	15	0

Fuente: Ferrer y Fiszbein (2015).

La experiencia indica que existen beneficios tanto políticos como técnicos de esa participación (Ferrer y Fiszbein, 2015). En lo que concierne a los aspectos políticos, los países

consideran que es importante y necesario compararse tanto con sus pares regionales, como en el caso del LLECE, como con países altamente industrializados de Asia, Europa y América del Norte, sobre todo mediante las evaluaciones PISA de la OCDE. Ya que varios países de la región son miembros de la OCDE o aspiran a serlo en un futuro no muy lejano, el valor político de participar en evaluaciones internacionales parece haber aumentado a través del tiempo. Este interés de carácter geopolítico puede explicar por qué algunos países como Argentina todavía participan en PISA, incluso cuando se descalifica y descarta el uso de los datos, o por qué México permite que la OCDE no solo evalúe el aprendizaje a través de PISA, sino que también discuta recomendaciones y directrices específicas para la política educativa nacional.

Una de las objeciones más importantes a participar en PISA, aún hoy, es que no tiene sentido invertir tiempo y recursos económicos en un proyecto de evaluación donde los países latinoamericanos siempre salen en los últimos puestos del ranking. Sin embargo, estas objeciones se enfrentan a fuertes contraargumentos por lo menos en dos frentes. Por un lado, se observó cierta mejora de los resultados, como es el caso de Perú, lo que sugiere que una combinación de mejores políticas educativas, mayor inversión y mejor desempeño económico en general se traduce en una mejora de los resultados. Además, salir últimos en el ranking puede tener efectos positivos para estimular el debate nacional y la obtención de apoyo público para introducir medidas de política difíciles o controvertidas, como las reformas en la formación docente o en los programas de evaluación de maestros.

Desde el punto de vista técnico, las unidades nacionales de evaluación han encontrado, y todavía hallan, en especial en PISA, una gran oportunidad para el desarrollo y el fortalecimiento

de sus capacidades técnicas y metodológicas. A pesar de que los países latinoamericanos no tienen un papel significativo en el diseño y el desarrollo de esta prueba, el proceso de participación en esos programas ofrece múltiples oportunidades para el intercambio técnico y la adquisición de conocimiento de metodologías de medición cada vez más complejas. Asimismo, PISA ofrece una aplicación regular cada tres años, que es muy valorada por los países interesados en hacer análisis longitudinales de progreso en la calidad educativa.

El reciente programa PISA para el Desarrollo (PISA-D) –en el que participan tres países latinoamericanos (Ecuador, Guatemala y Paraguay), que hasta el momento nunca fueron parte del PISA– puede contribuir aún más a esta tendencia por al menos dos motivos. Primero, incluirá ítems que miden habilidades muy básicas, que a su vez ayudarán a discriminar mejor y revelar diferencias en el rendimiento entre los millones de estudiantes que muy probablemente estarán en el nivel “por debajo de 1” de la versión regular de PISA. Segundo, los países recibirán más asistencia técnica. PISA-D planea emparejar los equipos de los países inexpertos con los técnicos más fuertes en la región para promover el intercambio, la colaboración y el desarrollo técnico.

Sin embargo, en general las evaluaciones internacionales proporcionan gran cantidad de información que no se utiliza lo suficiente. Los datos pueden ser muy útiles para realizar análisis profundos de los factores contextuales que explican los resultados, o para comparar con rigor el desempeño de un país con el de los sistemas educativos de todo el mundo. Esta información es muy útil a la hora de diseñar e implementar reformas de política o mejoras específicas en los sistemas educativos. A pesar de esa subutilización, se observa cómo el marco de evaluación, los constructos y la estructura de PISA

han influido de manera poderosa en los modelos y los contenidos de las evaluaciones nacionales de América Latina (Ferrer y Fiszbein, 2015). También influyeron en grado notable en el diseño curricular, tanto en su contenido como en su estructura.

Palabras finales

Hubo un afianzamiento muy evidente en los sistemas de evaluación educativa de América Latina en la última década. Sin embargo, aún existen muchas debilidades. La experiencia de los países de la región confirma que la construcción de un sistema de evaluación educativa efectivo que informe y apoye las mejoras en la calidad de la educación es una tarea laboriosa y compleja que requiere una alineación de los objetivos de aprendizaje, de los estándares, del currículo y de otros aspectos fundamentales, como la formación docente. Por el momento, parece que solo Brasil, Chile y Colombia están llegando al punto de desarrollar sistemas de evaluación que articulan la producción y el uso de los datos con usuarios dentro y fuera del sistema escolar.

La evaluación de la educación se está afianzando en la región, pero hace falta una mayor consolidación. Hacer buen uso de los datos para mejorar la calidad de la educación todavía es el talón de Aquiles de estos esfuerzos. Un aspecto muy positivo de la experiencia acumulada es que existen buenas prácticas en varios países de los cuales toda la región puede aprender. La lección es que este es un camino que vale la pena recorrer, aun cuando exige compromiso a largo plazo y apoyo político sostenido.

V. Nuevas tecnologías en educación

Los sistemas educativos en América Latina aún son muy tradicionales en su enfoque. Para la mayoría de los alumnos la experiencia educativa no es muy distinta a la que tuvieron generaciones previas. Mejorar la calidad de la educación va a requerir innovaciones profundas. Un aspecto que puede ser importante de esas innovaciones son las nuevas tecnologías. En este capítulo exploramos algunos desafíos que enfrentaron los sistemas educativos de la región en sus esfuerzos por expandir el uso de las tecnologías en educación y consideramos las lecciones de la experiencia internacional en esta área.

Aumento en acceso pero impacto insuficiente

En las últimas dos décadas, la incorporación de las tecnologías en el sector educativo ha sido un objeto de atención creciente en la región. Esto condujo al impulso de agendas nacionales en el sector y a una mayor asignación de recursos. Trece Ministerios de Educación de la región contaban con una unidad especializada en políticas de tecnología en educación en 2010 (Hinestroza y Labbé, 2011). Los objetivos principales de estas políticas consisten en lograr la innovación o el cambio en las prácticas de enseñanza y aprendizaje (81%), así como perfeccionar la formación profesional de los docentes (71%) (Sunkel, Trucco y Espejo, 2013). Ambos objetivos se relacionan con el desafío principal que enfrentan los sistemas educativos en la región: mejorar los bajos niveles de desempeño académico (matemática, lenguaje), al mismo tiempo que se desarrollan las competencias del siglo XXI que los jóvenes necesitan para insertarse en el mercado de trabajo (ver más detalles en el capítulo VI)²⁶.

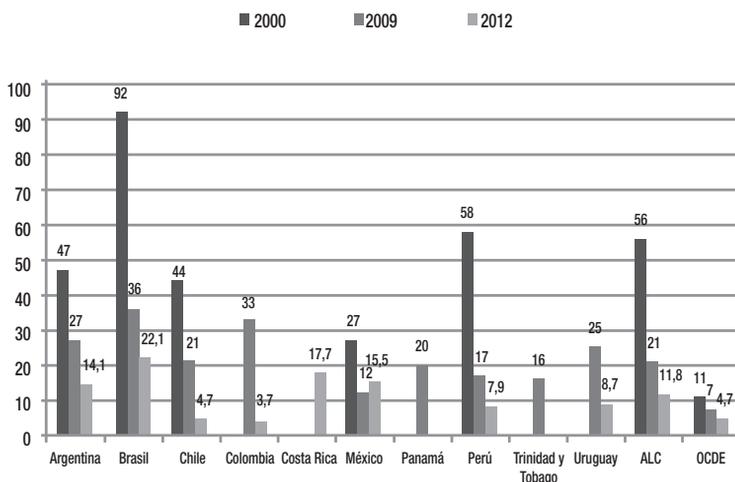
Aunque no se tengan estudios regionales que cuantifiquen la inversión en tecnologías en educación, la mayor asignación de recursos es evidente al evaluar los casos de algunos países. Por ejemplo, el Plan Ceibal en Uruguay, que entrega computadoras portátiles y tabletas a los estudiantes desde 2007, disponía de un financiamiento anual de US\$ 50 millones hasta 2014 (Vaillant, 2013b). Los fondos públicos asignados consistían en US\$ 100 por alumno al año, lo que representaba el 5% del total del gasto público en educación primaria y educación media básica, y un 0,1% del PBI de Uruguay (Vaillant, 2013b). Se espera que la asignación presupuestaria al Plan Ceibal en 2016 y 2017 sea de US\$ 100 millones y US\$ 250 millones, respectivamente (Gobierno de Uruguay, 2015). En el caso de México, entre 2000 y 2012 se realizaron varios programas dirigidos a la tecnología en las aulas de educación básica, que sumaron un presupuesto aprobado de más de \$ 39.000 millones de pesos mexicanos, o más de US\$ 2.000 millones (Mexicanos Primero, 2013). El Programa de Inclusión Digital, que consiste en la entrega de computadoras portátiles y tabletas a estudiantes de primaria, presupuesta recursos equivalentes a US\$ 90 millones en 2016, que representan un 0,6% del gasto planeado para la Secretaría de Educación Pública en México (CIU, 2015).

Los países de América Latina han avanzado mucho en el aumento del acceso a computadoras en los centros educativos (ver **gráfico 5.1**). Según datos de PISA, las escuelas secundarias de la región contaban con un promedio de 56 y 21 alumnos por computadora en 2000 y 2009, respectivamente (Sunkel, Trucco y Espejo, 2013). Este número se redujo a 12 alumnos por computadora en 2012 (OCDE, 2015b). Además, ya para 2009, 93% de los estudiantes de 15 años en los países que participaron en PISA asistían a

establecimientos con al menos una computadora disponible para uso académico (Arias y Cristiá, 2014).

Gráfico 5.1.

Número de estudiantes por computadora en los centros educativos, 2000, 2009 y 2012



Fuente: Arias Ortiz y Cristiá (2014), y OCDE (2015b) – Datos de PISA 2000, 2009 y 2012.

En términos de infraestructura tecnológica, en varios países comenzaron a implementarse los programas Uno a Uno (como Una *Laptop* Por Niño). Para 2014, ya se habían iniciado 17 programas de este tipo y se habían distribuido cerca de diez millones de computadoras portátiles a niños y docentes, lo que convirtió a la región en aquella con mayor despliegue de programas Uno a Uno en el mundo (Arias y Cristiá, 2014). La mayoría de estos esfuerzos se destinó al nivel de primaria por parte de los Ministerios de Educación, aunque también hubo participación de fundaciones (por ejemplo, Fundación Pies Descalzos en Colombia y Fundación Zamora Terán en Nicaragua) y empresas privadas (como Telmex en México).

En los países de la región también se incrementó la conectividad a Internet en las escuelas. Según datos de PISA 2012, Chile, Costa Rica, México y Uruguay tuvieron una cobertura de Internet promedio (~75%) comparable al promedio de los países de la OCDE (~85%). En Chile y Costa Rica, alrededor del 80% y el 67% de los estudiantes, respectivamente, tienen acceso a computadoras con Internet. De manera adicional, la mayoría de los países de la región ha implementado laboratorios de informática, siguiendo la experiencia pionera de Chile y Costa Rica a comienzos de los noventa (Arias y Cristiá, 2014).

No se tiene mucha información actualizada sobre los costos de las tecnologías en educación. Un estudio de Berlinski, Busso, Cristiá y Severín (2011) discute el costo de tres modelos de tecnología en educación para América Latina. Arias y Cristiá (2014) los resumen de la siguiente manera: “el primero, con un costo de US\$ 23 por estudiante por año, involucra el uso de laboratorios de computación para proveer dos horas semanales de acceso a computadoras a los estudiantes, utilizando contenido gratuito y con una capacitación limitada a docentes. El segundo modelo, con un costo de US\$ 94 por estudiante por año, provee *laptops* personales a estudiantes, contenido gratuito y capacitación limitada a docentes. El tercer modelo, con un costo de US\$ 217, incluye la provisión de *laptops* personales a estudiantes, el desarrollo de contenidos y una capacitación intensa, complementada con visitas regulares por parte de supervisores”. Aunque los avances tecnológicos ayudaron a reducir los costos de equipos y conectividad, estos todavía representan un peso considerable para los países de América Latina, en especial los más pobres, que en promedio invierten alrededor de US\$ 1.800 (PPP) al año por estudiante²⁷ en todos los niveles. Este promedio esconde diferencias grandes entre países; por ejemplo, Chile y Guatemala gastan US\$ 3.490 y US\$ 676 por estudiante, respectivamente.

A pesar de los esfuerzos en acceso y conectividad, hasta el momento se demostró que las iniciativas de innovación tecnológica en la región son poco efectivas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Por ejemplo, una evaluación aleatoria a gran escala del programa Una *Laptop* por Niño (OLPC, por sus siglas en inglés) en Perú, que aumentó el número de computadoras por estudiante de 0,12 a 1,18 en las escuelas beneficiarias e incrementó en grado considerable el uso de computadoras tanto en el hogar como en la escuela, no encontró evidencia de efectos sobre el rendimiento académico de los estudiantes en matemática o lenguaje (Cristiá et al, 2012). Asimismo, un estudio sobre el impacto del Plan Ceibal en Uruguay halló que el programa no había tenido impacto en matemática y lectura, por lo que se concluyó que “la tecnología por sí sola no puede impactar en el aprendizaje” (de Melo et al, 2013). Según un informe de la OCDE (2015b), en la experiencia internacional no se encontró evidencia clara de que las computadoras y otras tecnologías, por sí solas, produzcan un efecto positivo en el aprendizaje.

Varias razones ayudan a explicar la baja efectividad de las tecnologías. En primer lugar, el enfoque en proveer acceso a nuevas tecnologías se ha convertido en una estrategia populista de muchos gobiernos para intentar demostrar que se avanzó en la agenda educativa. Los modelos Uno a Uno son muy atractivos políticamente, y se presentan como una “solución rápida” (*quick fix*) y de alta visibilidad a los problemas de calidad e igualdad en la educación (Severín y Capota, 2011). La popularidad de este tipo de programas pone presión sobre los líderes políticos para promoverlos aún más (Santiago et al., 2010).

Segundo, el poco impacto de los programas de tecnología también se debe, en parte, a deficiencias en su implementación que en algunos casos involucra corrupción. En el

caso de México, según Mexicanos Primero (2013b), los cinco programas que entre 2000 y 2012 concentraron los recursos para el fomento de las tecnologías en educación demostraron variaciones injustificadas entre el gasto aprobado y el realmente ejercido. Por ejemplo, el programa Enciclomedia tuvo un sobreejercicio del 39% y, según auditorías, se encontraron irregularidades, como celebración de contratos injustificados, robo de equipos y falta de controles.

Tercero, muchos docentes no tienen las habilidades necesarias para aprovechar las nuevas tecnologías, con frecuencia por falta de alfabetización digital (Fraillon, Ainley, Schulz, Friedman y Gebhardt, 2014). Los educadores mismos afirman que la mala formación es la barrera principal para integrar las nuevas tecnologías (SITEAL, 2015). Solo alrededor de un tercio de los docentes de la región está capacitado para utilizarlas. Aunque algunos reciben formación inicial, pocos tienen desarrollo continuo que se aplique a técnicas pedagógicas y a asignaturas específicas. Por ejemplo, en Chile el 53% de los profesores afirma que tomó cursos certificados sobre uso básico de las nuevas tecnologías, pero solo un 31% informó haber realizado un curso sobre aplicaciones pedagógicas y un 11% indicó que el curso se enfocó en su asignatura (Swig, 2014). De nada sirve tener una computadora, una tableta o una pizarra inteligente si no se sabe usarla. Asimismo, no se puede maximizar el uso de dispositivos con Internet si no se cuenta con una conexión estable y sostenible, cosa que todavía no ocurre de manera sistemática en la región (Funsepa, 2016). No obstante, más allá de contar con conectividad confiable, en la medida de lo posible las tecnologías que apoyen el proceso de aprendizaje deben tener la capacidad de funcionar y ser útiles por sí solas, aun cuando la conexión a Internet se caiga o no haya suficiente ancho de banda disponible.

Tomando en cuenta esta realidad, vale la pena preguntarse: ¿cómo se pueden diseñar e implementar iniciativas tecnológicas que tengan un impacto real y positivo, en especial en un ambiente de cambio tecnológico rápido y constante? ¿Cómo se puede aprender de los errores a medida que se avanza, sin depender siempre de estudios de larga duración? ¿Qué lecciones se pueden sacar de la experiencia exitosa y las buenas prácticas de otros países?

Potencial de la tecnología en la educación

Aunque existen fuertes diferencias entre países y entre grupos sociales y regiones, en términos generales se ha determinado que en el presente el *hardware* (acceso a equipos e infraestructura tecnológica) no es el problema principal. Es la manera en que se utiliza ese *hardware* para fines educativos donde residen las dificultades. En ese sentido, la experiencia internacional indica que hay algunos caminos que fueron más exitosos que otros y tienen la posibilidad de impactar de manera positiva en el aprendizaje.

Arias y Cristiá (2014), luego de revisar quince estudios diferentes sobre uso de tecnologías en educación en India, China y América Latina (Ecuador, Colombia y Perú), mostraron que los programas que adoptan un modelo de *uso guiado* de tecnologías son mucho más efectivos en afectar aprendizajes que los de uso *no guiado*, e incrementan el rendimiento en matemática y lenguaje hasta cuatro veces más. Los programas de uso guiado proporcionan una orientación clara sobre la frecuencia y el tipo de uso esperado de tecnologías, definiendo de manera específica la materia objetivo, el *software* que se utilizará y el tiempo de uso semanal (las tres “S” en inglés: *Subject, Software, Schedule*). Por otro lado, los programas de uso no guiado se centran en primer

término en la provisión de recursos (computadores, Internet, entrenamiento general) y ofrecen poca orientación sobre cómo utilizarlos. Un plan implementado en las escuelas primarias de la India sirve como ejemplo exitoso de un programa de uso guiado. Este les dio a estudiantes de cuarto grado dos horas semanales de uso compartido de computadoras enfocado en matemática mediante el empleo de *software* que adaptaba la dificultad del ejercicio a cada estudiante. Una evaluación rigurosa (Banerjee et al., 2005) documentó que este plan produjo grandes efectos positivos en el aprendizaje de matemática.

Algunas características comunes de los quince programas de uso guiado evaluados son: (a) las computadoras se usan en las escuelas, no en las casas; (b) los estudiantes suelen compartir las computadoras y los equipos en grupos; (c) los programas se concentran en una sola materia (por ejemplo, matemática o lenguaje); (d) la instrucción con computadoras complementa el tiempo de clase regular y enfatiza en ejercicios prácticos alineados con el currículo, y (e) los instructores que conducen las sesiones deben enfocarse en resolver problemas logísticos y dudas sobre el *software*, en lugar de proporcionar instrucción en la materia.

En los últimos años, una de las innovaciones tecnológicas más celebradas en todo el mundo ha sido *Khan Academy*, una plataforma en línea que ofrece ejercicios de práctica, videos instructivos y un panel de aprendizaje personalizado que permite que los alumnos aprendan a su propio ritmo. Esta plataforma ha adquirido altos niveles de popularidad, incluso entre docentes²⁸, y ya se ha empezado a utilizar en la región. Algunos gobiernos incorporaron el modelo de *Khan Academy* en sus políticas públicas. En México, por ejemplo, la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), adscrita a la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), comenzó

a realizar programas piloto con la plataforma de *Khan Academy* con el fin de apoyar a alrededor de 230.000 alumnos en cursos de matemática. Si bien no existen evaluaciones a escala de estos esfuerzos, un piloto en Guatemala mostró que incorporar el programa de *Khan Academy* tuvo mejores resultados que uno que solamente apoya escuelas con una combinación de computadoras y capacitación docente (Funsepa, 2016)²⁹.

En los sistemas de formación inicial docente a nivel internacional se nota un déficit en la capacitación de competencias necesarias para enseñar con tecnologías en educación (Brun, 2011). Reconociendo la dificultad para lograr resultados sin docentes preparados para usar las tecnologías, varios países han desarrollado estándares tecnológicos para docentes en ejercicio y para quienes están formándose. Estos intentan poner claridad en la definición de las destrezas y habilidades que un estudiante de educación debería adquirir a lo largo de su formación y, por lo tanto, en las destrezas y habilidades que tendría que lograr la planta docente de la institución formadora para alcanzar las metas que se definan (SITEAL, 2014). En línea con los estándares, algunos países han creado modelos de formación docente apoyados por el uso de las tecnologías en educación. Por ejemplo, desde 2014, el programa SíProfe en Ecuador ofrece la mayoría de sus cursos de formación continua en la modalidad en línea (Cumsille y Fiszbein, 2015). También se crearon los llamados *peer to peer networks* (redes docente-docente), que permiten el intercambio de experiencias entre profesores de manera virtual y fueron bien recibidos por los docentes de la región (SITEAL, 2014)³⁰.

Aunque gran parte de la atención se centró en el uso de computadoras, un aspecto importante en los esfuerzos por

usar la tecnología para objetivos educativos se asocia a la posibilidad de extender la educación a distancia. Varios países de la región han desarrollado programas educativos exitosos a través de radio y televisión, entre los que se incluyen Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela (Trucano, 2010). Hay evidencia significativa y consistente de que la “instrucción interactiva en radio” (IRI, por sus siglas en inglés) puede aumentar el aprendizaje en diferentes materias, edades, géneros y geografías, tanto rural como urbana (Banco Mundial, 2005).

Asimismo, se crearon algunos programas en televisión con impacto mixto. Se demostró que la telesecundaria, un servicio de educación formal público en México que proporciona lecciones televisadas a estudiantes en áreas rurales, genera resultados preliminares positivos, a tal punto que el modelo llegó a representar más del 20% de la matrícula en 2007. Sin embargo, los resultados de PISA 2003 documentaron que el rendimiento de la telesecundaria era más bajo que casi todos los otros tipos de secundaria luego de controlar otros factores (Patrinos, 2007). A pesar de los desafíos, un análisis basado en los resultados del Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés) de 2013, rescata fortalezas de las telesecundarias desde el punto de vista docente, entre las que se encuentran el buen clima escolar, la estrecha cooperación entre colegas, la menor incidencia de problemas con los estudiantes, la gran satisfacción laboral y el gran compromiso con los estudiantes (Beckhoff et al, 2015).

El uso de teléfonos móviles crece a un ritmo elevado en América Latina, y alcanzaba una penetración del 95% en 2011, incluso en grupos socioeconómicos bajos (UNESCO, 2011). Si bien este tipo de celulares cuenta con menos potencialidades

educativas que los teléfonos inteligentes (que cuentan con una penetración estimada del 55%), su alta difusión lo hace un fuerte candidato de bajo costo para programas de aprendizaje móvil, dado que la mayoría de la población ya posee un dispositivo (UNESCO 2012a). A pesar de los altos niveles de penetración, las iniciativas de educación con equipos móviles (*m-learning*) aún se encuentran en niveles iniciales de desarrollo (ver **cuadro 5.1**). Lo mismo ocurre con las políticas de aprendizaje móvil. Colombia se muestra como el único país de la región que apoya en forma activa el uso de teléfonos móviles en educación, tanto a través de proyectos o programas específicos con fondos públicos dedicados, como mediante iniciativas gubernamentales que incluyen medidas e incentivos específicos (UNESCO 2012a).

Cuadro 5.1.

Iniciativas de aprendizaje móvil en América Latina

La mayoría de las iniciativas son proyectos piloto, impulsados por organizaciones sin fines de lucro o universidades, que en los casos típicos se dirigen a pequeños grupos y se enfocan en necesidades particulares o locales. Algunos programas:

1. Programa Nacional de Alfabetización (Colombia). Por medio de este programa el gobierno entrega dispositivos móviles a jóvenes y adultos analfabetos de poblaciones desfavorecidas de Colombia. Los dispositivos incluyen tarjetas SIM cargadas con seis módulos de contenido educativo interactivo y autodirigido, con eje en la mejora de las competencias básicas de alfabetización de los usuarios. No se necesita una conexión a Internet para acceder a los contenidos.

2. PSU Móvil (Chile). Esta aplicación de descarga gratuita facilita el acceso a ejercicios, juegos y podcasts a utilizar desde el celular, ordenados por ejes temáticos. También permite hallar información sobre la oferta de carreras universitarias, un calendario con fechas importantes y plazos de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) —el examen nacional de ingreso a la universidad—, y el historial de resultados de los ejercicios realizados.

(Continúa)

Cuadro 5.1.

Iniciativas de aprendizaje móvil en América Latina (continuación)

3. Evaluación de Aprendizajes a través de Celulares (Paraguay).

El Ministerio de Educación lanzó este proyecto piloto en 2011 para explorar las posibilidades de administración de exámenes estandarizados a través de los teléfonos móviles de los estudiantes. La evaluación, que hizo foco en Matemática y Lengua y Literatura Castellana, fue diseñada por especialistas en currículum para abordar las áreas de contenido clave del currículo nacional.

4. BridgeIT (varios países). La iniciativa global *BridgeIT* lanzó el programa Puentes Educativos en 2009, para cubrir a estudiantes que representan el 70% de los grupos socioeconómicos más pobres del país. El programa se centra en mejorar las habilidades en Matemática, Ciencias e Inglés para alumnos de primaria de 5.º y 6.º grados. Además, *BridgeIT* lanzó el programa Raíces del Aprendizaje Móvil en Colombia en 2012, que se enfoca en la enseñanza de Ciencias Sociales y Matemática para alumnos de 4.º y 5.º grados, a los que proporciona capacitación y apoyo para ayudar a los docentes a incorporar las tecnologías móviles y los recursos digitales en su plan de estudios.

Se estima que América Latina tendrá el mayor crecimiento de *m-learning* entre todas las regiones del mundo para el período 2014-2019, con una proyección estimada del 21% (Adkins, 2015).

Fuentes: UNESCO (2012a); Adkins, S. (2015).

La tecnología también ayudó a apoyar la planificación de clases y la interacción con y entre los estudiantes. Herramientas técnicas como intranet y diversos recursos de contenido educativo digital ayudaron a innovar en los modelos de enseñanza (Sunkel, Trucco y Espejo, 2013). Asimismo, surgieron comunidades en línea y portales educativos que dan la oportunidad de intercambiar contenidos, ideas, conocimientos y experiencias para el beneficio colectivo.³¹

En América Latina, la Red Latinoamericana de Portales Educativos (RELPE) ha cumplido esta función integradora, incluso

haciendo convenios con plataformas internacionales como *Khan Academy* (SITEAL, 2014).

Más allá de los beneficios para la enseñanza y el aprendizaje, las nuevas tecnologías pueden facilitar el acceso a la información para la toma de decisiones y ayudar a promover una mayor transparencia de los sistemas de gestión educativa. En particular, las tecnologías han permitido la recopilación, el seguimiento y el análisis de datos sobre distintos aspectos del sistema educativo, así como la difusión al personal educativo, los padres y el público en general (Sunkel, Trucco y Espejo, 2011). Algunos países han desarrollado sistemas de estadísticas educativas en línea, como la Unidad del Sistema Nacional de Información Educativa (USINIEH) en Honduras, que proporciona información sobre el aprendizaje estudiantil por centro educativo, grado, sección y hasta por alumno, lo que contribuye a la toma de decisiones en la escuela y el aula (FEREMA y Diálogo Interamericano, 2015). Ciertos Ministerios de Educación ofrecen al público servicios como correo electrónico, buscadores y registro web. Por ejemplo, el sitio web oficial en Colombia ofrece atención al ciudadano para el registro de consultas, información sobre el estado de trámites, encuestas en línea, espacio de tertulias (*chatroom*) y foros gestionados por el portal Aprende Colombia (Sunkel, Trucco y Espejo, 2011).

También vale la pena mencionar las iniciativas ciudadanas que utilizan la tecnología para mejorar los sistemas educativos. Por ejemplo, el sistema de monitoreo del cumplimiento de días de clase desarrollado por Empresarios por la Educación en Guatemala, a través del cual los ciudadanos voluntariamente participan en cuantificar las jornadas escolares de los centros educativos. Los monitores reportan a través de páginas web, correo electrónico o mensajes de texto si un centro está abierto o cerrado, manteniendo un mapa interactivo en

tiempo real que informa y hace un llamado de atención tanto a las escuelas como a las autoridades (Paiz, 2015).

La dirección futura

En gran medida los países de América Latina han seguido hasta ahora la estrategia de invertir en tecnología y adaptar su uso a la oferta de recursos, no a la demanda de habilidades de los estudiantes y del mercado de trabajo. Esta realidad debe dar un giro de 180°. Es decir, primero se deben fijar los objetivos pedagógicos y luego los sistemas de gestión deben invertir en estrategias (que pueden incluir tecnologías o no) que permitan lograr esos objetivos. Esto necesariamente lleva a destacar la adopción de los llamados programas de uso guiado, que definen en forma específica la materia, el *software* y el tiempo de uso semanal de tecnologías, y que sean implementados por docentes³² y directores³³ capacitados. Además, se deben aprovechar las nuevas tecnologías para potenciar proyectos colaborativos que promuevan las competencias del siglo XXI entre los estudiantes, para responder, así, a las demandas laborales (ver capítulo VI).

La inversión en nuevas tecnologías ofrece muchos caminos posibles, que implican costos diferentes. Más allá de la inversión en equipos tecnológicos, se deben tomar en cuenta los costos que conlleva entrenar a los docentes, desarrollar recursos y adaptar infraestructura existente, así como los costos de oportunidad de proyectos no realizados (OCDE, 2015b). La innovación en las tecnologías también se puede convertir en un desafío: el programa que introdujo *Khan Academy* en Guatemala, por ejemplo, compró tabletas que tan solo un año después no apoyaban los avances (*upgrades*) en el *software* (Funsepa, 2016). En algunos casos, las alianzas público-privadas en materia tecnológica pueden complementar las posibles limitaciones del sistema educativo, y ayudar a promover la eficiencia, la productividad y la calidad.

En este contexto, recursos como la radio y la televisión no deben descartarse, en especial si no se cuenta con evidencia empírica sobre la efectividad de tecnologías más costosas. Asimismo, se pueden buscar nuevas maneras de aprovechar recursos tecnológicos ya instalados, como los laboratorios de computación que muchos países de la región ya tienen en sus escuelas. Por ejemplo, una evaluación de impacto demostró que en la India el uso compartido de computadoras ya disponibles mejoró el aprendizaje de matemática de los estudiantes a muy bajo costo (Banerjee et al., 2005). O en Paraguay, el simple uso de CD de audios en el marco del programa Tiki-chuela tuvo resultados positivos en el aprendizaje de matemática (Näslund-Hadley et al., 2012).

Del mismo modo, Beuermann et al. (2015) encontraron que si bien la provisión de *laptops* personales del programa OLPC en Perú incrementó el puntaje de los estudiantes en un test de competencias de estas computadoras, no generó mejoras en competencias en el uso de aparatos del sistema *Windows* que, probablemente, sea un mejor indicador de las habilidades digitales demandadas en el mercado. En contraste, Bet et al. (2014) encontraron que un programa que proveyó una computadora adicional por cada 40 alumnos en la escuela generó incrementos en habilidades digitales en el uso de computadoras del sistema *Windows* a un costo considerablemente menor.

Más allá de la tecnología que se escoja, la implementación de programas se debe hacer por fases, evaluando y realizando modificaciones a medida que avanza la ejecución. El Plan Ceibal, por ejemplo, comenzó con una escuela, luego un distrito y poco a poco escaló hasta cubrir todo el territorio uruguayo. La implementación progresiva también permite evaluar distintos modelos y tecnologías, de manera de identificar qué orientación tiene mejores resultados. La disponibilidad de

ese tipo de evaluación todavía es limitada, no solo en América Latina sino en el mundo.³⁴

Para que las iniciativas basadas en las nuevas tecnologías den los frutos esperados en el sistema educativo, hace falta crear un ecosistema que promueva la integración efectiva de diversos componentes: el acceso, la pedagogía, el uso, los contenidos, la apropiación y la gestión. Este ecosistema incluye a diversos actores relevantes –estudiantes, docentes, equipos directivos, padres y autoridades– y requiere que los componentes se complementen unos a otros. Se debe crear un plan de desarrollo profesional docente progresivo y gradual, que empiece con alfabetización digital y se ajuste a la implementación de programas de uso guiado de tecnologías (Fraillon et al., 2014). El programa “Enlaces” en Chile (ver **cuadro 5.2**) es un ejemplo de que es posible diseñar e implementar programas que involucren a diversos actores del sistema educativo.

En última instancia, la efectividad de las inversiones en tecnologías aplicadas a la educación va a depender de la calidad de la gestión que se haga de ellas. Luego de identificar, adaptar e implementar estrategias que hayan demostrado ser exitosas, las políticas de tecnología en educación deben establecer objetivos claros y basarse en un diagnóstico de indicadores clave, que hasta la fecha están disponibles en pocos países de la región (Arias y Cristiá, 2014). Paralelamente es imprescindible diseñar sistemas de monitoreo y evaluación confiables –basados en la recolección y el análisis de datos empíricos– que permitan determinar el impacto de las tecnologías en la educación y faciliten la toma de decisiones de política informadas. Asimismo, reconociendo que los programas de compra y distribución de nuevas tecnologías pueden ser objeto de corrupción y mal manejo de recursos, debe garantizarse la transparencia tanto en la ejecución como en la

medición y el informe de resultados de esos programas. Solo en la medida en que estos principios se apliquen plenamente, existirán las condiciones para que las nuevas tecnologías ayuden a mejorar la calidad de la enseñanza y los niveles de aprendizaje.

Cuadro 5.2.

Enlaces y la integración de nuevas tecnologías en las escuelas

Enlaces, Centro de Educación y Tecnología del Ministerio de Educación de Chile, nace como un proyecto piloto en 1992. El programa trabaja con todos los colegios subvencionados de Chile, entregando estrategias de enseñanza con el uso de tecnología, capacitando profesores, ofreciendo talleres para estudiantes y poniendo a disposición recursos educativos digitales e infraestructura.

Enlaces proporciona apoyo pedagógico constante y propone un conjunto de estándares que posibilitan la formación permanente de los docentes, incluso a través de cursos virtuales para que los maestros puedan tomarlos con el apoyo de tutores en línea. Enlaces también desarrolló estándares de competencias para los directores y equipos de gestión, a partir de los cuales se les ofrece una formación orientada a promover su liderazgo en la integración de las nuevas tecnologías en la escuela.

En 2011 Enlaces aplicó el SIMCE TIC, una evaluación inédita que rindieron más de 10.000 estudiantes para determinar su nivel de desarrollo de “habilidades TIC para el aprendizaje” –la capacidad de resolver problemas de información, comunicación y conocimiento, así como dilemas legales, sociales y éticos en contextos digitales.

Fuentes: Enlaces (2012); SITEAL (2014). Nota: TIC = tecnologías de la información y la comunicación.

Palabras finales

La evidencia disponible sobre la efectividad de las tecnologías para mejorar el aprendizaje de los estudiantes no justifica por ahora inversiones muy costosas, en especial en los países más pobres. Opciones menos onerosas (como educación a

distancia o laboratorios de computación) pueden ser menos atractivas políticamente pero no deben descartarse, ya que en algunos casos muestran una mejor relación costo/efectividad. Ahora bien, a medida que surjan nuevas tecnologías, los costos seguirán bajando y el universo de posibles inversiones crecerá. Lo importante es diseñar, experimentar, adaptar, implementar y, eventualmente, escalar con una estrategia bien definida. El enfoque con respecto a las tecnologías educativas debe cambiar de una política cortoplacista que simplemente entrega computadoras, *laptops* y tabletas a los estudiantes, a una que articule el acceso a equipos con estrategias de uso guiado, con contenidos específicos por nivel y asignatura, y con metas claras basadas en indicadores de aprendizaje medibles.

VI. Una educación relevante

Además del conocido problema de la baja calidad que se manifiesta en los resultados deficientes en pruebas académicas, los sistemas educativos en América Latina enfrentan desafíos relacionados con la falta de relevancia de los programas de estudio, que afecta la habilidad de los graduados para desenvolverse en un mundo complejo y crecientemente globalizado. Los jóvenes latinoamericanos no solo tienen dificultades en su desempeño en áreas como matemática o lenguaje, sino también en habilidades cognitivas menos tradicionales (como la capacidad analítica o la resolución de problemas), técnicas y socioemocionales. Este desafío se manifiesta de manera especialmente clara en las altas tasas de deserción (a nivel secundario y terciario) y los dispares retornos de la educación superior. Estos fenómenos son, en parte, resultado de los problemas de relevancia de la educación, tanto para los propios estudiantes como para el mercado del trabajo.

El desafío

Las falencias en la formación de los estudiantes reflejan una mala vinculación de la educación secundaria y postsecundaria con el mercado laboral, y afectan las oportunidades de empleo de los jóvenes (Organización Internacional del Trabajo, 2013). Los empleadores de la región revelan problemas para encontrar trabajadores capacitados para las operaciones de sus empresas, dada la existencia de debilidades en una gama de habilidades que incluyen lo técnico³⁵, el dominio de lenguas extranjeras (ver **cuadro 6.1**), la capacidad para comunicarse efectivamente y trabajar en equipo, u otras habilidades socioemocionales. América Latina es la

región que tiene más problemas para llenar vacantes laborales de empleos calificados: los empleadores latinoamericanos son los que más se demoran en encontrar trabajadores (por encima de 6 semanas en promedio), seguidos por los empleadores de Asia del Este y del Medio Oriente (ambos levemente menos de 5 semanas), mientras que los empleadores del Sudeste Asiático son los que menos se demoran (menos de 3 semanas) (Aedo y Walker, 2012).

Desde los años 2000 se observa una disminución de los retornos de la educación secundaria y en los últimos años de la educación terciaria que, en parte, es resultado de la expansión de la cobertura educativa que presiona a la baja el nivel salarial de los trabajadores con más educación (Bassi et al., 2012; Montenegro y Patrinos, 2014). Al mismo tiempo, la disminución de retornos también parece ser resultado de la falta de alineación entre las habilidades adquiridas y las competencias demandadas en el mercado laboral (Bassi et al., 2012; OCDE, Naciones Unidas y CAF, 2015). Por ejemplo, entrevistas a especialistas de recursos humanos de empresas importantes en Argentina encontraron una devaluación de las credenciales secundarias en cuanto a la acreditación de saberes y competencias para el trabajo (Iaies, 2011).

En esta situación, los empleadores deben compensar la falta de relevancia de la formación de los trabajadores ofreciendo capacitación en el trabajo. Un 43% de las empresas manufactureras de la región ofrece capacitación formal a sus empleados, lo que implica educar a alrededor del 60% de los trabajadores, una proporción mayor que la de otras regiones del mundo³⁶ (World Bank Group, 2014). Las empresas manufactureras grandes, las que tienen mayor productividad y las que operan en las economías más grandes de la región son las que más ofrecen capacitación (World

Bank Group, 2014). En este contexto, mejorar la relevancia de la formación ofrecida a los jóvenes latinoamericanos en el marco del sistema educativo puede mejorar no solo su empleabilidad y capacidad de ingresos sino la competitividad de la economía.

Cuadro 6.1.

La enseñanza del inglés en América Latina

El bajo manejo del inglés en la región es una limitación tanto para los empleadores como para los trabajadores. De acuerdo con el Índice de Dominio de Inglés de EF que tiene información sobre 70 países del mundo, solo un país de América Latina tiene un nivel alto (Argentina) y otro un nivel medio (República Dominicana) de inglés. El resto se ubica en el nivel bajo o muy bajo. Además, los resultados dentro de los países tienden a estar marcados por el nivel socioeconómico de la familia, por lo que los mejores son para quienes pueden pagar por una educación de mayor nivel (Mexicanos Primero, 2015). Si bien existen iniciativas en algunos países para mejorar la enseñanza de inglés en las escuelas públicas (Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador), currículos basados en la repetición y la memorización, la calificación insuficiente de los docentes y el comienzo de la enseñanza del inglés muy tardío dificultan el aprendizaje. Durante 2014 Panamá comenzó el programa Panamá Bilingüe, que se enfoca no solo en la enseñanza del inglés a niños y jóvenes, sino en la formación de profesores calificados, que comprenda capacitaciones y aprendizaje en países de habla inglesa.

Fuentes: Fiszbein, 2015; GAMA TV, 2014; Mexicanos Primero, 2015.

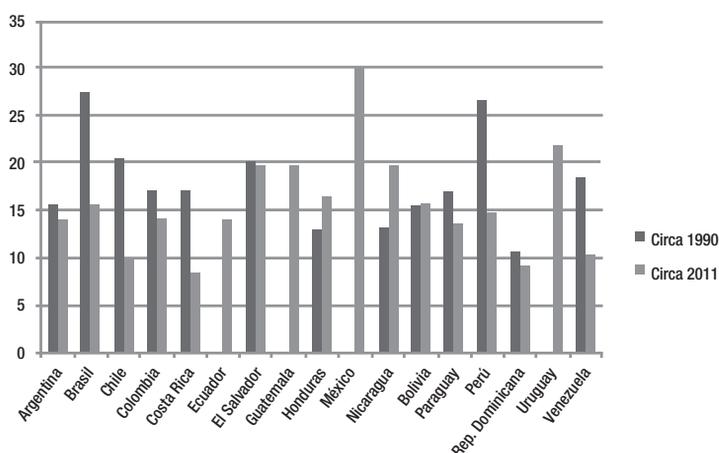
La deserción en la secundaria

A pesar de los importantes aumentos de cobertura educativa de las últimas dos décadas (ver capítulo I) la deserción a nivel secundario aún es un gran desafío para la región (Bassi et al., 2012; Busso, Bassi y Muñoz, 2014; Organización Internacional del Trabajo, 2013) y los problemas de relevancia pueden explicar en parte este fenómeno. Por ejemplo, el 23% de los

jóvenes de la cohorte que debía graduarse de secundaria entre 2012 y 2014 dejó la escuela entre los 12 y los 17 años (Székely y Centro de Estudios Educativos y Sociales, 2015). El **gráfico 6.1** muestra que hay una gran variabilidad entre países, con alrededor de un 30% de deserción secundaria en México y alrededor de un 8% en el otro extremo, en Costa Rica.

Gráfico 6.1.

Tasa de deserción en la secundaria entre los jóvenes de 15 a 19 años



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL (2012) e informe OIT (2013).

Las causas de la deserción son diversas. Los motivos económicos llevan a muchos jóvenes a dejar la escuela. La falta de preparación de las escuelas y los docentes para ofrecer apoyo a jóvenes que vienen de contextos vulnerables es otro factor (Bassi et al., 2012). La región se ha caracterizado por tener una alta proporción de “ninis” –jóvenes que no estudian ni trabajan. Alrededor de 20 millones de jóvenes entre 15 y 24 años se encuentran en esta situación, la mayoría de ellos mujeres (de Hoyos, Rogers y Székely, 2016). Un 20,3% de los jóvenes no estudia ni trabaja, en comparación con el 15,8%

promedio de países de la OCDE (*International Labour Office & International Labour Organisation*, 2013). Ser “nini” está más asociado con la deserción escolar que con dejar el mercado del trabajo (Cárdenas, de Hoyos y Székely, 2014).³⁷

Al mismo tiempo, la baja relevancia de la educación también contribuye a la deserción. La principal razón que dan los jóvenes entre 13 y 15 años para el abandono es la falta de interés (BID Graduate XXI, s.f.). Una encuesta en Brasil sugiere que la falta de interés de los jóvenes es una de las razones principales de la deserción en ese país (Bassi et al., 2012). Siete de los ocho países latinoamericanos que participaron en PISA 2012 tienen tasas de ausentismo mayores que las del promedio de la OCDE y cinco también tienen mayores tasas de impuntualidad, indicadores que la OCDE considera señales de bajo compromiso de los estudiantes, y que es posible que revelen las dificultades que tienen los sistemas educativos para involucrar a los estudiantes secundarios. Políticas como el establecimiento de la obligatoriedad de 9 años de educación (y de 12 en algunos países), y los programas de transferencias condicionadas, contribuyeron a mejorar la asistencia y la retención de los estudiantes (Bassi et al., 2012; Fiszbein y Schady, 2009). Sin embargo, los programas de transferencias solo atacan los motivos económicos de la deserción. La falta de interés de los jóvenes demanda acciones que también mejoren la relevancia de los currículos y programas de formación.

La expansión inadecuada de la educación terciaria

Por otro lado, la educación terciaria no ha estado exenta de dificultades. La expansión rápida de la educación —que creció de 10,4 millones a 23 millones de estudiantes entre 2000 y 2013— no ha significado necesariamente mejores resultados educativos o laborales para los jóvenes.

Las tasas de matriculación están apenas por encima del 40%, salvo en algunos países (Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela) que se encuentran al nivel de países de la OCDE (ver **tabla 6.1**). También hubo un aumento y una diversificación de instituciones de educación terciaria, incluidas universidades, institutos profesionales, politécnicos y escuelas vocacionales.³⁸ Sin embargo, esta expansión no siempre ha traído mejor calidad y relevancia a este nivel educativo.

Tabla 6.1.

Tasa de matrícula bruta en la educación terciaria

País	2000	Último año disponible (alrededor de 2013)
Argentina	53,1	80,0
Chile	37,2	83,8
Colombia	23,2	51,3
Costa Rica	26,6	53,0
Ecuador	-	40,5
El Salvador	21,6	29,2
Guatemala	-	18,3
Honduras	13,8	21,2
México	19,1	29,2
Panamá	41,3	38,7
Paraguay	16,0	34,5
Perú	34,6	42,8
Uruguay	34,3	63,2
Venezuela	28,5	77,9
América Latina	22,8	43,9
OCDE	-	71,0

Fuente: *Unesco Institute for Statistics* y CEPAL (2015).

Nota: las tasas brutas se estiman como proporción de la población entre 18 y 24 años.

Por un lado, existen indicaciones de problemas en la eficiencia externa del sistema, reflejadas en la mencionada caída

de los retornos. Una mirada más detallada muestra diferencias importantes dentro del sector que sugieren la existencia de problemas de calidad y relevancia. En Colombia, un 30% de los graduados de la universidad y un 59% de los graduados de programas técnicos y tecnológicos muestran retornos netos negativos, y en Chile estos números alcanzan el 22% y el 51%, respectivamente (González-Velosa et al., 2015). También hay resultados dispares para los graduados de una misma profesión de acuerdo con la institución: en Colombia, los graduados de contabilidad tienen retornos netos positivos o negativos, según la institución de educación superior de la que se gradúen, y sin grandes diferencias entre un título universitario o uno técnico.

Estos resultados sugieren deficiencias en los sistemas de regulación de la calidad³⁹, así como denotan problemas en la composición de la oferta. En relación con la calidad, los sistemas de aseguramiento de la calidad en la región se basan en mayor medida en datos de insumos y procesos, y no de resultados e impactos, y los procesos de acreditación no consideran la relevancia de la formación para el desarrollo productivo de los países. Esto explica en parte la composición de la matrícula, con altas tasas de matrícula y graduación de los estudiantes en áreas de estudio como las ciencias sociales, los negocios y el derecho, y la baja cantidad de graduados en disciplinas como la ingeniería. En Argentina, por ejemplo, las universidades gradúan un ingeniero cada 6.700 habitantes, en Brasil, uno cada 6.000, y en Chile, uno cada 4.500. Mientras tanto la misma proporción es de uno cada 2.000 en China y uno cada 2.300 en Alemania y Francia (Ministerio de Educación de la Nación, 2012). Esto sugiere que la región experimenta un proceso incompleto de expansión de la educación terciaria, en el que deficiencias en la regulación de la oferta, sumadas a la poca preparación de los jóvenes para ingresar en estas disciplinas y posiblemente la limitada capacidad de los individuos para

tomar decisiones bien informadas, hacen que esa expansión no se traduzca en mejores resultados laborales.

Por otro lado, la educación terciaria tiene serios problemas de eficiencia interna expresados en altas tasas de deserción. En países como Brasil y Chile estas se encuentran entre un 40 y un 50% de los estudiantes y en Argentina alcanzan el 70%, mientras que en los países desarrollados la deserción se encuentra entre un 20 y un 30% (Centro de Estudios de la Educación Argentina, 2014). En 2012, solo alrededor de un 10% de los jóvenes entre 25 y 29 años había completado la educación terciaria en la región (ECLAC, 2014). Esto tiene repercusión directa en las expectativas laborales de los jóvenes, ya que los retornos privados a la educación terciaria incompleta son bajos y similares a los de los jóvenes que solo se graduaron de secundaria.

¿Cómo hacer para mejorar la relevancia?

Los problemas de deserción tanto a nivel secundario como terciario, el gran porcentaje de jóvenes inactivos que no continúan sus estudios y la creciente oferta de programas terciarios que no garantizan empleabilidad o mejores salarios, plantean necesariamente la pregunta por la relevancia de la educación para el desarrollo personal y profesional de los jóvenes egresados.

Los países de América Latina enfrentan el desafío de trascender la orientación fuertemente académica que caracteriza a sus sistemas de educación secundaria y terciaria, buscando mecanismos para potenciar el desarrollo de las llamadas “competencias para el siglo XXI”, y fomentar la conexión entre los distintos niveles educativos (secundario y terciario en este caso) y el mercado laboral, para promover el desarrollo de competencias técnicas relevantes para el trabajo.

Competencias para el siglo XXI

Las transformaciones en el mundo productivo y de las comunicaciones que se han manifestado en las últimas décadas demandan nuevas competencias. Las “competencias para el siglo XXI” involucran aspectos cognitivos (pensamiento crítico, capacidad de análisis, resolución de problemas) que trascienden las dimensiones tradicionales en las que se enfocaron los sistemas educativos de la región, y aspectos no cognitivos o socioemocionales. El desarrollo de estas competencias tiene una fuerte relación con el desarrollo de empleos modernos. Mientras que en los Estados Unidos los trabajos que requieren competencias interpersonales y cognitivas no rutinarias se expandieron notoriamente (Autor, Levy y Murnane, 2002), en América Latina esto no ha ocurrido, en parte, porque los sistemas educativos no generan estas habilidades en sus graduados (Aedo y Walker, 2012).

Los sistemas educativos de la región se enfocaron principalmente en el conocimiento académico, que otorga más importancia al dominio de los contenidos que a cómo se procesa e integra ese conocimiento adquirido. De acuerdo con los resultados de PISA, los países de la región tienen resultados deficientes en lo relativo al pensamiento crítico. En un país promedio de la OCDE el 12% de los estudiantes alcanza los niveles más altos de desempeño de la prueba, que implican el uso de pensamiento crítico y evidencia en ciencias, matemática y lectura, mientras que en Chile y Uruguay (los países con mejor desempeño en la región) menos del 2% alcanza esos niveles (Bos, Ganimian, y Vegas, 2014e).

Para potenciar competencias cognitivas no tradicionales, los sistemas educativos deben poner el foco en los procesos del pensamiento en contraste con los productos del

pensamiento (*National Research Council, U.S., et al., 2012*). El aprendizaje basado en la realización de proyectos y la resolución de problemas sobre materiales nuevos y complejos puede fomentar el desarrollo de estas competencias. Los ejemplos de Singapur y Japón –los países con los mejores puntajes promedio en la sección de resolución de problemas en PISA, junto a Corea del Sur– ofrecen dos perspectivas distintas sobre cómo incorporar el desarrollo de competencias cognitivas no tradicionales en el sistema educativo formal (OCDE, 2014b). En Singapur, tanto el currículo como las evaluaciones se revisaron en 1997 para darle mayor importancia a habilidades de pensamiento de orden superior y resolución de problemas. La incorporación de estas habilidades se lleva a cabo de forma independiente en cada una de las disciplinas (ciencias, ciencias sociales y matemática). Por ejemplo, el currículo de ciencias se basa en la investigación científica, lo que permite que los estudiantes se involucren con un problema científico, recolecten e interpreten evidencia y hagan inferencias. En ciencias sociales, se busca perseguir una mentalidad de cuestionamiento, que involucra la revisión de evidencia para fundamentar puntos de vista, mientras que en matemática se pide a los estudiantes aplicar modelos matemáticos a situaciones reales. En Japón, en tanto, se llevó a cabo una reforma curricular en la década de 1990 para reducir el contenido curricular y abrir más espacio para profundizar en el aprendizaje. En esta reforma se implementó un nuevo curso llamado Aprendizaje integrado, basado en proyectos para entender problemas complejos, como el bienestar social, la salud, los problemas ambientales o internacionales. Este curso busca que la experimentación y la observación permitan que los estudiantes descubran múltiples soluciones a problemas con distintas aristas.

Otro elemento relevante para fomentar competencias cognitivas no tradicionales en el sistema educativo es su inclusión en las evaluaciones.⁴⁰ A nivel internacional, las mediciones de resolución de problemas de PISA apuntan en esta dirección. PISA evalúa tres dimensiones: la capacidad de identificar la naturaleza del problema, el proceso de resolución del problema y el contexto del problema presentado.

A nivel país, Japón, desde 2007, desarrolló una evaluación nacional para estudiantes de sexto y noveno grados, que se enfoca en la medición de la habilidad de los estudiantes para aplicar el conocimiento aprendido a situaciones reales (OCDE, 2014b).

Los sistemas educativos también pueden promover el desarrollo de las habilidades socioemocionales de los estudiantes (ver **cuadro 6.2**), en especial en tres dimensiones: el trabajo con otros, el manejo de emociones y el logro de metas (OCDE, 2015c). Países como Brasil, Chile y México incluyen, de manera general, el desarrollo de habilidades socioemocionales en los objetivos generales del sistema educativo y en los marcos curriculares. De manera específica solo Chile (en objetivos generales y marcos curriculares) y México (en marcos curriculares) cubren las tres dimensiones en cuestión.

Los programas para promover el desarrollo de habilidades socioemocionales en la escuela han tenido buenos resultados en países de la OCDE (OCDE, 2015c)⁴¹. La educación socioemocional tuvo efectos positivos sobre problemas de conducta y emocionales, y mejoró el desempeño académico. Los programas con mejores resultados son los que se aplican de manera secuencial (de acuerdo con las edades de los alumnos), involucran la

participación activa de los estudiantes, se dedican al desarrollo de habilidades socioemocionales dentro de los currículos académicos y desarrollan en forma explícita habilidades socioemocionales específicas (Dusenbury et al., 2015; Payton et al., 2008). La formación y la selección de profesores también puede cumplir un papel positivo cuando incluyen las competencias socioemocionales (ver capítulo III).

El desarrollo de estas capacidades debe comenzar desde la infancia. Como se vio en el capítulo II, en la primera infancia (0 a 5 años) el desarrollo de habilidades socioemocionales puede realizarse en guarderías y jardines infantiles, pero esto debe complementarse con intervenciones en el hogar y en la comunidad, que apunten a bajar el estrés de los padres con visitas parentales y a reducir la exposición de los niños a ambientes inseguros. Para niños escolarizados, entre las intervenciones posibles está el entrenamiento de los profesores en estas habilidades para convertirse en modelos dentro de la sala de clases, la realización de actividades para mejorar el ambiente dentro del aula, los cursos de habilidades socioemocionales, las prácticas docentes que incorporan el aprendizaje de estas dentro de su metodología y los programas fuera del horario escolar (Guerra et al., 2014).

Sistemas como el modelo Montessori, que permiten que los estudiantes colaboren entre sí y les dan libertades para investigar temas que les interesen, promueven actitudes favorables de automotivación y el cumplimiento de normas. Escuela Nueva, un proyecto pedagógico desarrollado en Colombia para escuelas primarias rurales con un modelo multigrado, es otro buen ejemplo.

Cuadro 6.2.

Las competencias socioemocionales

Las competencias socioemocionales se refieren a los atributos personales que no se miden por medio de pruebas de conocimiento o de coeficiente intelectual (Kautz, Heckman, Diris, Weel y Borghans, 2014). Comprenden competencias intrapersonales e interpersonales (Hagen, 2013).

Grupo de competencias		Atributos
Intrapersonales	Apertura intelectual	Flexibilidad, adaptabilidad, responsabilidad social y personal, aprendizaje continuo, interés intelectual, curiosidad
	Ética de trabajo/ Responsabilidad	Iniciativa, responsabilidad, perseverancia, profesionalismo, determinación
	Autoestima	Automonitoreo, autoevaluación, salud psicológica y física
Interpersonales	Trabajo en equipo y colaboración	Comunicación, colaboración, trabajo en equipo, cooperación, empatía, resolución de conflictos
	Liderazgo	Liderazgo, responsabilidad, comunicación asertiva, autopersección

Fuente: adaptado de *National Research Council* (2012).

Se demostró que las competencias socioemocionales se asocian a los resultados educativos, sociales o económicos de las personas y se valoran en el mercado laboral (Heckman y Kautz, 2012). Por ejemplo, en Nueva Zelanda los estudiantes que eran más perseverantes y responsables a los 8 años, tenían menores niveles de violencia y consumo de drogas, tabaco y alcohol a los 16 (OCDE, 2015). En Bolivia, las personas empleadas o activas presentan mayores niveles de apertura a nuevas experiencias y grados superiores de perseverancia en comparación con los inactivos (Valerio et al., 2014). En Argentina y Chile las competencias socioemocionales se asocian con firmeza al empleo y mejores salarios (Bassi et al., 2012).

Si bien no existen evaluaciones a gran escala del estado de las competencias socioemocionales en América Latina, varias encuestas informan que los empleadores en la región no pueden llenar sus vacantes debido, en gran parte, a una falta de ellas. En México los empleadores indican estar dispuestos a pagar más por un empleado que tenga habilidades como: toma de decisiones, negociación, resolución de conflictos, responsabilidad, innovación, capacidad de relacionarse con los clientes y puntualidad (CIDAC, 2014).

Escuela Nueva fomenta la participación y el involucramiento de los estudiantes en el aprendizaje, basado en un currículo que incentiva la aplicación de lo aprendido al contexto en el que viven los alumnos, con buenos resultados no solo en los niveles de aprendizaje tradicionales sino también en los aspectos socioemocionales (Psacharopoulos, Rojas y Velez, 1992). Una adaptación de Escuela Nueva al contexto urbano (Escuela Activa Urbana, en Manizales, Colombia) promueve un modelo pedagógico menos jerárquico, que fomenta la participación de los estudiantes y la resolución de conflictos dentro de las salas de clases. Las escuelas que siguen el modelo tienen mejores puntajes en pruebas estandarizadas y mayores niveles de competencias ciudadanas (Puryear, Barrera-Osorio y Cortelezzi, 2014).

Las experiencias en los Estados Unidos de iniciativas orientadas a cambiar las actitudes de los alumnos en aspectos como el manejo del tiempo, la actitud hacia el aprendizaje, el autocontrol y la persistencia (Farrington et al., 2012) tienden a utilizar incentivos sutiles para motivar la “fortaleza de la personalidad”⁴². Un cambio tan sencillo como incluir la posibilidad de que los estudiantes elijan cursos de acuerdo con sus intereses, puede contribuir a promover su motivación intrínseca (King y Rogers, 2014). Los reportes de carácter⁴³, en los que los maestros califican el progreso de sus estudiantes en el desarrollo de habilidades no cognitivas, como el entusiasmo, el autocontrol o la curiosidad, son otro ejemplo de estos incentivos, ya que introducen este tema entre profesores, padres y estudiantes (Ganimian, 2014).

Por último, uno de los aspectos más relevantes para la incorporación de competencias socioemocionales en las escuelas, es la habilidad de medir su desarrollo en niños y adolescentes. Esto puede hacerse mediante cuestionarios de personalidad y comportamiento, y el desafío

principal es adaptar los cuestionarios existentes para incorporar la realidad cultural de cada país (OCDE, 2015c)⁴⁴.

Un buen ejemplo lo ofrece el Instituto Ayrton Senna que, en colaboración con la OCDE y el Departamento de Educación de Río de Janeiro, desarrolló un instrumento de medición de competencias socioemocionales y lo aplicó a gran escala en escuelas del Estado de Río de Janeiro (Santos y Primi, 2014). Esta iniciativa busca el monitoreo de este tipo de competencias con el fin de contribuir a generar estrategias de intervención y desarrollo que las mejoren.

Un aspecto complementario al desarrollo de las competencias para el siglo XXI es el desarrollo de competencias ciudadanas. Estas comprenden categorías como principios y valores cívicos; identidad, pluralidad y diversidad; convivencia y paz. Según una evaluación del Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC), a partir de 2000, la educación cívica tradicional en América Latina ha expandido su foco, secuencia y propósitos para constituirse en los currículos como educación ciudadana (ver **tabla 6.2**). Primero, el foco de los contenidos de conocimiento se amplió desde la institucionalidad política (nación, Estado, gobierno, ley), a problemáticas sociales, morales y medioambientales. Segundo, la educación ciudadana ha pasado de estar ubicada al final de la secuencia escolar (últimos grados de la educación media), a hallarse presente a lo largo de ella. Además, se ofrece a través de distintas áreas del currículo y no en una sola asignatura. Tercero, se ha visto una expansión formativa al plantearse objetivos de aprendizaje orientados a la adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes en contextos de práctica con predominio de relaciones participativas y democráticas (Cox et al., 2014).

Tabla 6.2.

Organización curricular y asignaturas de la educación ciudadana

País	Asignaturas principales					
	Marco curricular	Programa de estudio	Cívica	Historia o Ciencias sociales, o ambas	Otras asignaturas	Transversal (a través del currículo)
Colombia*	✓			✓ - Estándares básicos de competencias en Ciencias sociales		✓ - Estándares básicos de competencias ciudadanas generales y específicas
Chile*	✓	✓		✓ - Estudio y Comprensión de la Sociedad - Historia y Ciencias sociales	✓ - Filosofía y Psicología - Orientación	✓ - Objetivos fundamentales transversales
Guatemala*		✓	✓ - Formación Ciudadana	✓ - Ciencias sociales - Ciencias sociales y Formación Ciudadana	✓ - Medio social y natural - Ciencias naturales y Tecnología - Productividad y desarrollo	
México*		✓	✓ - Formación Cívica y ética	✓ - Estudio de la entidad donde vivo - Historia - Geografía	✓ - Exploración de la naturaleza y la sociedad - Ciencias naturales	
Paraguay*		✓	✓ - Formación ética y ciudadana	✓ - Ciencias sociales - Historia y Geografía	✓ - Vida social y trabajo	
República Dominicana*		✓	✓ - Educación moral y cívica	✓ - Ciencias sociales		✓ - Ejes transversales de democracia y ciudadanía

Fuente: elaboración de los autores a partir de Cox 2010 y UNESCO-OREALC 2013.

(*) Para los seis países, con la excepción de Chile, los currículos examinados en este trabajo estaban vigentes en 2012 (UNESCO-OREALC 2013). En el caso de Chile, el currículo bajo análisis corresponde al Marco Curricular aprobado en 1998 y vigente hasta el año 2009.

Las investigaciones demostraron que la capacitación que tienen los profesores para desarrollar la formación ciudadana es un elemento clave para la calidad y la efectividad del proceso educativo. Asimismo, se ha destacado el efecto positivo de una planificación y una ejecución del proceso educativo alineado con los objetivos curriculares, y de la generación de un clima de aula abierto a la participación de los estudiantes, mediante interacciones democráticas. En este sentido, el profesorado representa el eslabón más decisivo y trascendente en la implementación de la educación ciudadana en la escuela (OREALC/UNESCO, 2016).

Competencias técnicas

Las competencias técnicas son los saberes y las prácticas aplicadas que permiten realizar tareas específicas en el ámbito laboral y son una combinación de elementos cognitivos y no cognitivos (Margolis, 2011; Valerio et al., 2014). Estas últimas son la base para que las competencias técnicas puedan desarrollarse efectivamente. El papel del sistema educativo en la formación profesional y para el trabajo está permeado en gran medida por el modo en que se conecta con el mercado laboral, conexión que resulta débil en el contexto latinoamericano.

Es asunto de debate si las competencias técnicas deben desarrollarse a nivel de la educación secundaria o solo a partir de la terciaria. La evidencia en torno a las tasas de retorno es ambigua al respecto. En la última década las tasas de retorno privado a la educación técnico-vocacional (ETV) han crecido en comparación con los retornos a la educación secundaria general en todos los países de la región, excepto en Argentina y Venezuela. Hoy superan en cifras cercanas al 20% a los retornos de la educación secundaria general en Chile, Colombia, México, Nicaragua, Paraguay y Perú, pero no en Argentina, Honduras, Uruguay y Venezuela (Székely y Centro de Estudios Educativos y Sociales,

2015). Dada la falta de estudios detallados sobre costos, es difícil especular sobre las tasas de retorno relativas a las inversiones públicas en las dos variantes de la educación secundaria⁴⁵.

Dado que en América Latina la secundaria es en muchos casos el nivel educativo terminal de los jóvenes, resulta inevitable considerar de qué manera la escuela secundaria puede contribuir a preparar a los jóvenes para el trabajo. Tradicionalmente, esto se ha hecho estableciendo una rama de ETV como contraparte a la académica. Si bien la mayor parte de los países cuenta con este tipo de esquemas, en general los jóvenes no han salido con las calificaciones adecuadas para el trabajo.

Los sistemas de ETV se desarrollaron de la mano con los modelos de sustitución de importaciones en un momento histórico en que se requería mano de obra especializada en oficios y competencias muy específicas. En un comienzo estas escuelas dieron respuesta a la demanda por mano de obra calificada, pero con el correr del tiempo se detuvieron en su progreso y perdieron su eficacia y eficiencia. La región requiere, entonces, una reforma de la ETV que desarrolle competencias técnicas modernas de alta demanda en el mercado de trabajo local⁴⁶, al mismo tiempo que se fortalece la formación académica (de manera que los egresados puedan optar por seguir estudiando si así lo desean) y mejora la formación en competencias cognitivas no tradicionales y socioemocionales.

Es imprescindible conectar la ETV con las exigencias del mercado laboral; esto requiere que el sistema educativo trabaje más de cerca con los empleadores, para identificar las necesidades del mercado laboral local, y luego adaptar y elaborar currículos de formación técnica. Una forma es hacerlo mediante la creación de consejos o mesas de trabajo regulares o permanentes que incluyan a representantes de distintos gremios empresariales y

sindicatos, que recojan las necesidades de los empleadores (Ver **cuadro 6.3** sobre Costa Rica) para incorporarlas en los currículos y en el desarrollo de nuevos programas. Otra manera de conectar el sistema educativo con el mundo laboral es firmar convenios directos entre escuelas y empresas, como en el caso de Chile, donde la Cámara de la Construcción apadrina a escuelas técnicas que enseñan especialidades asociadas al sector. Los esquemas duales de ETV, que combinan clases en las escuelas junto a esquemas estructurados de aprendizaje en los lugares de trabajo (*apprenticeships*)⁴⁷ o las pasantías, son otras opciones para favorecer esta conexión.

Cuadro 6.3.

Educación técnica secundaria en Costa Rica

A partir de 2006, el sistema de educación técnica de Costa Rica se modernizó hacia una educación basada en competencias, que renovó los programas de estudios y especialidades de la educación técnica, además de capacitar a docentes y dotar de mejor infraestructura a las escuelas que las impartían. Esto vino de la mano con un esfuerzo para aumentar la cobertura, en especial en zonas rurales y en comunidades urbanas marginales, que además fomentó un aumento de la participación en este tipo de educación, que creció de un 18% en 2004 a un 26% en 2014. Para fortalecer la relación escuela-mercado laboral, se realizaron Mesas Empresariales entre representantes de los sectores educativo y empresarial, para determinar las necesidades de estos últimos. Los Consejos Regionales de Vinculación con la Empresa y la Comunidad fueron los encargados de utilizar la información de las mesas para la actualización de currículos y especialidades, y las modificaciones en el perfil de los egresados. Los graduados de la educación técnica en Costa Rica reciben el título de Técnico en nivel medio de acuerdo con la especialización elegida, además de recibir el título de Bachiller –al igual que los graduados de educación general– que les permite continuar en la educación terciaria. La educación técnica implica un año adicional de estudios e incluye la realización de una práctica profesional en el área de especialización.

Fuente: Garnier (2016).

Fortalecer los vasos comunicantes con el mundo laboral es aún más crítico a nivel terciario. Una forma de hacerlo es realizar consejos entre representantes de las universidades y los gremios empresariales, que permitan recabar y adaptar los currículos a las necesidades del mercado. Por ejemplo, mediante el Proyecto *Tuning* en América Latina, 120 universidades de la región, en conjunto con empleadores, definieron las competencias necesarias para ocho carreras profesionales (Thorn y Soo, 2006). Otra manera de conectar la formación con el campo profesional es por medio de la realización de pasantías o prácticas durante la formación como requisito tanto para carreras técnicas como profesionales.

Resolver los problemas de calidad y relevancia en la educación terciaria demanda también mecanismos regulatorios (tanto para instituciones públicas como privadas) más efectivos que los actuales, que están basados en la acreditación, con gran énfasis en la evaluación de insumos como el nivel educativo de los docentes, la infraestructura, la consistencia del proyecto educativo, la solvencia financiera, entre otros (González-Velosa et al., 2015). Parece imprescindible que los sistemas de aseguramiento de calidad incluyan medidas directas de los niveles de aprendizaje de los graduados, definidos en función de las competencias demandadas en el mercado de trabajo, siguiendo el ejemplo de la prueba SABER PRO en Colombia, el *Examen Nacional de Desempenho de Estudantes* (ENADE) en Brasil y el Examen Nacional de Egreso de Licenciatura (del CENEVAL) en México (Fiszbein, 2015).

Las medidas de los niveles de aprendizaje no son los únicos resultados que pueden incorporarse en los sistemas de evaluación. La información sobre el desempeño laboral de los graduados (sobre todo empleo e ingresos) ha estado ausente de los sistemas de aseguramiento de la calidad y su incorporación puede

otorgar información relevante para el sistema. La publicación de esta información cumple la valiosa función de ofrecer un panorama más transparente para la toma de decisiones de las instituciones formadoras, los hacedores de política y administradores del sistema, y, por supuesto, los estudiantes.

Tanto Chile como Colombia han implementado sistemas de información sobre los graduados de educación superior que están disponibles para el público. El sitio web Graduados Colombia⁴⁸ usa bases de datos administrativas del Observatorio Laboral sobre los resultados de los egresados del sistema de educación superior. El sitio incluye información del ingreso promedio y la tasa de formalidad para cada calificación, especialidad e institución. Del mismo modo, el sitio web Mi Futuro⁴⁹ en Chile informa acerca de carreras e instituciones para orientar a los jóvenes en sus decisiones de estudio. En el sitio puede obtenerse información sobre aranceles, tasas de deserción, duración efectiva de las carreras, niveles de empleo y salario por cada carrera e institución. La información de ingreso y empleabilidad proviene de las instituciones de educación superior y del cruce de datos del sistema de impuestos.

Por último, los sistemas educativos de la región no han incluido incentivos para que la oferta de programas terciarios corresponda con las necesidades del mercado laboral. Las políticas de asignación de recursos públicos a las instituciones no consideraron la relevancia de los programas para el mercado laboral o sus retornos económicos (González-Velosa et al., 2015). La inclusión de resultados de empleo e ingreso de los egresados, como un criterio para la asignación de recursos, es una manera de regular la oferta de programas terciarios de acuerdo con su relevancia para el mercado laboral. Al mismo

tiempo, es posible incentivar a los estudiantes a elegir programas en áreas importantes para el país ofreciendo becas a quienes se inclinan por estas disciplinas.⁵⁰

Palabras finales

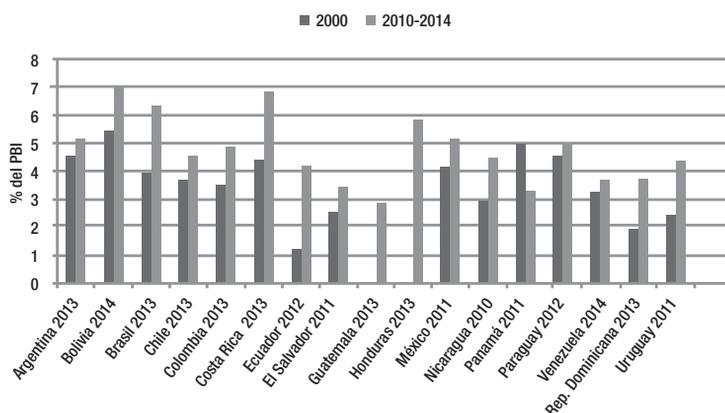
El sistema educativo a nivel secundario y terciario debe adaptarse a las necesidades del mundo moderno y esto implica ampliar la mirada acerca de qué constituye una educación de calidad, destacando la relevancia de los aprendizajes adquiridos y las competencias desarrolladas. El desafío consiste, entonces, en poner mayor atención en las llamadas competencias para el siglo XXI a nivel de la educación secundaria, y modernizar los programas de educación técnica y formación profesional para que respondan a las demandas del mundo del trabajo. Esto será difícil de lograr sin lazos más intensos y sistemáticos entre el sistema educativo y los empleadores, y si no se pone un mayor énfasis en la medición de resultados y las competencias adquiridas.

VII. *Financiamiento para el logro de resultados*

Los esfuerzos por mejorar la calidad educativa deben estar enmarcados en un esquema de financiamiento que sea sustentable fiscal y socialmente. Las sociedades en América Latina están expresando su creciente interés en la educación invirtiendo mayores recursos financieros. La última década ha visto un aumento importante de la inversión pública en educación, que hoy en promedio representa un 4,8% del PIB (ver **gráfico 7.1**) y el 16,9% del presupuesto público. Como punto de comparación, el promedio de los países de la OCDE es del 4,8% del PIB y el 11,6% del gasto público total (OCDE, 2015d). Aunque todavía hay diferencias importantes entre países, es correcto decir que, en el aspecto presupuestario, la educación ha dejado de ser “la cenicienta” a la hora del reparto.

Gráfico 7.1.

El crecimiento de la inversión pública en educación



Fuente: UNESCO (UIS) y Banco Mundial (EdStats), enero de 2016.

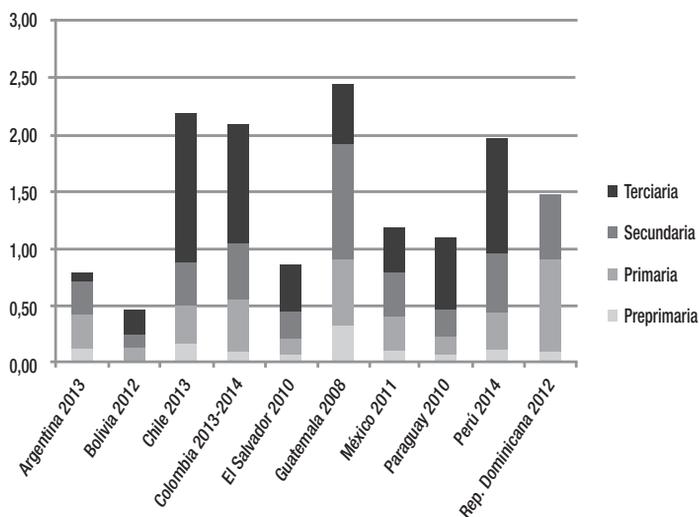
El aumento de los recursos públicos destinados a la educación fue acompañado de esfuerzos para expandir los programas compensatorios y mejorar las oportunidades para los alumnos provenientes de hogares en situación de vulnerabilidad. Esos esfuerzos incluyeron tanto los programas de becas y transferencias monetarias, como la asignación de recursos específicos para financiar actividades en escuelas con alta concentración de alumnos de bajos ingresos.

La necesidad de aumentar, en forma gradual, los recursos asignados a la educación ha llevado a varios países a establecer metas presupuestarias de forma legal. La República Dominicana, uno de los países con más bajo gasto público en educación hasta hace pocos años, estableció una meta de llegar al 4% del PIB. El Plan Decenal de Educación en Ecuador y la Ley de Financiamiento Educativo en Argentina fijaron una meta del 6% del PIB –porcentaje que parece haberse convertido en un punto de referencia para muchos países. Costa Rica reformó un artículo en su constitución y estableció una meta del 8% del PIB para el gasto público educativo. En 2014 el Congreso Brasileño aprobó un Plan Nacional de Educación que comprende 20 metas educativas, incluido el aumento del gasto público en educación –en un período de diez años– al 10% del PIB desde el 6,3% actual.

Aunque en un grado significativamente menor que en otras regiones del mundo (en particular en Asia), las familias también están invirtiendo recursos importantes en la educación de sus hijos. El gasto privado en educación representa, en promedio, un 1,5% del PIB (ver **gráfico 7.2**); este es mayor en países en los que el sector público invierte menos. Si bien en la mayoría de los países el gasto privado tiende

a concentrarse en el nivel superior, en naciones como Guatemala y la República Dominicana, en las que los recursos fiscales destinados a la educación representan un porcentaje relativamente bajo del PIB, las familias asignan una proporción mayor del ingreso a financiar la educación primaria y secundaria.

Gráfico 7.2.
El gasto privado en educación



Fuente: base de datos de UIS (diciembre de 2015). Corresponde a gasto de los hogares.

Nota: para el caso de República Dominicana, excluye gasto en educación terciaria.

A diferencia de lo que sucede en el sector salud o con las pensiones, las tendencias demográficas cumplen un papel a favor de la sustentabilidad fiscal en el sector educación, ya que las tasas de cobertura son altas y el envejecimiento progresivo de la población hace que las demandas de recursos tiendan a caer como porcentaje del producto. Esto significa que, a largo plazo, América Latina podría aumentar en forma progresiva

tanto la cobertura como el gasto por alumno con los niveles existentes de recursos fiscales. Por ejemplo, en promedio, podría llegar en 2050 a niveles de cobertura y gasto por alumno de la OCDE, asignando a educación un porcentaje del producto similar al actual (Miller et al., 2011).

En el más corto plazo, y dados los crecientes recursos fiscales que ya se asignan a la educación y un contexto macroeconómico menos benigno (Werner 2016, CEPAL, 2015) que el experimentado durante la década previa, es crítico preguntarse acerca de los costos de mejorar la calidad y considerar las implicancias para la sustentabilidad financiera de los sistemas educativos.

A nivel regional y en el contexto de las Metas Educativas 2021 para Iberoamérica, la CEPAL y la OEI (2010) estimaron los costos de mejorar la cobertura y la calidad de la educación. El estudio encontró que la universalización de la primaria y la secundaria básica podría realizarse en 2021 con ahorros presupuestales del orden del 0,5% del PIB anuales debido a la combinación de altas tasas de cobertura ya existentes y las tendencias demográficas presentes. La masificación de la secundaria superior a niveles de cobertura cercanos al 80% requeriría recursos adicionales en el orden del 0,1% del PIB. Del mismo modo, los costos adicionales de expandir los programas de formación y desarrollo profesional docente y para equipar las escuelas con computadoras no alteran el equilibrio fiscal en grado significativo. Dadas las bajas coberturas de los programas de educación inicial, el logro de las metas propuestas tendría costos incrementales importantes. El estudio CEPAL/OEI estimó que las metas podrían tener un costo adicional del 0,75% del PIB en promedio. En sus proyecciones, la educación inicial requerirá más del 70% de los recursos adicionales para implementar

las metas propuestas. El mismo estudio estimó que un aumento gradual del gasto público en educación no mayor al 0,1% del PIB por año permitiría financiar las metas propuestas para 2021, salvo en el caso de Bolivia, Honduras y Nicaragua.

Sin embargo, estas estimaciones, si bien constituyen una línea de base muy útil, subestiman las presiones de financiamiento que enfrentan los sistemas educativos de la región. Es probable que el financiamiento de la educación superior sea el aspecto más controversial en un análisis de sustentabilidad. El estudio CEPAL/OEI no contempló los costos de expandir la cobertura de la educación terciaria (universitaria y no universitaria) aunque incluyó una expansión de recursos del 0,3% del PIB en educación superior para investigación y desarrollo, así como para becas para estudiantes de pueblos originarios y afroamericanos.

Como lo muestran los capítulos I y VI, la demanda por educación terciaria ha crecido de manera sostenida. Dadas las crecientes tasas de cobertura de la educación secundaria, es esperable que esa tendencia continúe a futuro. La **tabla 7.1** muestra las tasas de matrícula en educación terciaria y el gasto público en ese nivel como proporción del PIB, y proyecta el costo fiscal de dos metas de cobertura, suponiendo que la participación estatal en el financiamiento de la educación terciaria se mantiene en las proporciones actuales. Bajo esas condiciones, en promedio, lograr una cobertura del 65% (similar a la que tiene hoy Uruguay y significativamente menor que la que tienen Argentina y Chile), requeriría el equivalente al 0,7% del PIB.

Claramente, el costo de esta expansión dependerá del esquema de financiamiento adoptado. Un modelo en el

que la expansión de cobertura se base 100% en financiamiento público demandará importantes aumentos en el presupuesto educativo y, en muchos casos, cuestionará la sustentabilidad financiera del sistema en su totalidad. Por ello, esquemas de financiamiento compartido, que involucren una mezcla de aranceles en instituciones públicas, subsidios en instituciones privadas y créditos, es una respuesta natural –en particular si se considera el papel creciente de las instituciones privadas en la prestación de servicios en el segmento de educación superior (Brunner, 2013). Al mismo tiempo, en aquellos países en los que las familias ya están financiando una parte importante de los costos de la educación terciaria, la expansión de matrícula hacia sectores socioeconómicos de menores recursos ciertamente va a requerir mayores aportes públicos. El caso de Chile ofrece una ilustración clara de las presiones que se ejercen sobre el sistema educativo: el costo anual de la propuesta de gratuidad de la educación superior se ha estimado entre el 0,6% y el 1,2% del PIB (Salas et al., 2015).

Las estimaciones de CEPAL/OEI también presentan lo que es a todas vistas una subestimación de los costos de los esfuerzos necesarios para lograr la excelencia docente.⁵¹ Por ejemplo en Colombia, la propuesta de la Fundación Compartir (2014) para mejorar la calidad docente incluye cinco elementos: (1) formación previa al servicio; (2) promoción y reconocimiento de los docentes; (3) evaluación y formación en servicio; (4) remuneración salarial y bonificaciones, y (5) plan de retiro voluntario anticipado. El costo total de este programa equivale al 0,3% del PIB, el 1,7% del presupuesto del gobierno central, el 9% del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional y el 14% del presupuesto del SGP (Sistema General de Participaciones). O en el caso de Chile, la nueva ley de

carrera docente implica costos adicionales equivalentes a un 0,8% del PIB.

Tabla 7.1.
El costo de la educación terciaria

País y año	Gasto (% del PIB)	Matrícula (%)	Meta de cobertura	
			50%	65%
Colombia 2013	0,87	50,1	0,90	1,10
Costa Rica 2014	1,40	47,6	1,47	1,72
Ecuador 2012	1,11	40,5	1,37	1,78
El Salvador 2011	0,29	27,6	0,53	0,68
Guatemala 2013	0,35	18,3	0,96	1,24
Honduras 2014	0,99	21,2	2,33	3,04
México 2011	0,93	27,0	1,72	2,24
Panamá 2012	0,74	43,9	0,84	1,09
Paraguay 2012	1,11	34,5	1,61	2,09
Perú 2014	0,52	42,8	0,61	0,79
Uruguay 2011	1,17	63,2	1,17	1,22

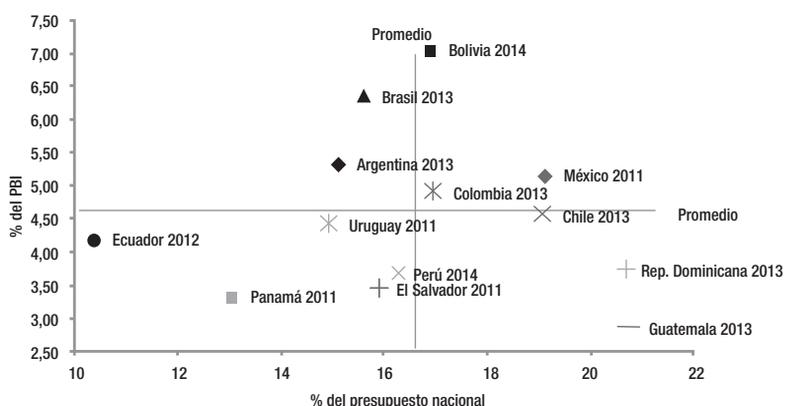
Fuente: UNESCO (UIS).

¿Qué espacio fiscal existe para aumentar los recursos destinados a la educación? (Ver **gráfico 7.3**). En países con una relativamente baja asignación presupuestal (por ejemplo, menor que el promedio regional), una mayor priorización del sector a la hora de asignar recursos podría sentar

las bases para financiar la inversión adicional necesaria. No obstante, cuando el sector ya recibe un porcentaje cercano al 20% del presupuesto nacional, esa opción es de dudosa implementación sin un aumento en recursos tributarios –como en el caso de Chile. Por último, en países (como Argentina, Brasil o Bolivia) que asignan un porcentaje cercano o mayor que el 6% del PIB a educación, la consideración sobre el espacio fiscal debe hacerse con sumo cuidado.

Gráfico 7.3.

Espacio fiscal y gasto en educación



Fuente: UNESCO (UIS), enero de 2016.

Si bien todavía hay margen para expandir los presupuestos educativos en algunos países, considerando el panorama económico y fiscal menos positivo que enfrenta la región, de manera general en los años venideros los sistemas educativos se verán obligados a ser más eficientes en la asignación y el uso de recursos. Mejoras en la eficiencia en la asignación y el uso de recursos deben ser un aspecto imprescindible para garantizar la sustentabilidad de los esfuerzos por mejorar la calidad educativa.

La pregunta crítica es cuánta ineficiencia existe en los sistemas públicos hoy y, por consiguiente, cuánto espacio hay para generar ahorros que puedan canalizarse a usos más productivos para el logro educativo.

Un análisis estadístico reciente del FMI (Grigoli, 2014) encontró, usando datos del período 2000-2010 de 89 países en desarrollo o en transición, que, en promedio, mejoras en eficiencia (entendidas como moverse a la frontera de lo que un país puede lograr dado su nivel de ingreso y características sociales) permitirían aumentos en cobertura en secundaria de 23 por cada 100 alumnos matriculados. Varios países de América Latina (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Paraguay) mostraron niveles de ineficiencia por encima del promedio, mientras que México y Panamá exhibieron niveles similares al promedio. En otra estimación de igual carácter, Alvarez y St. Aubyn (2012) encontraron que los sistemas educativos de América Latina tienen niveles de eficiencia más bajos que los de Europa y Asia, y que, en promedio, los países de la región obtienen solo el 87,6% de los resultados de cobertura y aprendizaje que podrían conseguir si estuviesen en la frontera de eficiencia fijada por las naciones más eficientes. En otras palabras, parece haber márgenes no menores para aumentar la eficiencia en el uso de recursos.

Estudios estadísticos a nivel nacional también encuentran márgenes de ineficiencia importantes. Para el caso de Argentina, Epele et al. (2013) hallaron que, en promedio, las jurisdicciones subnacionales desaprovechan entre el 25% y el 30% del gasto real por alumno en educación primaria para obtener los resultados observados en la tasa de repitencia y los resultados de las pruebas de aprendizaje en matemática y lengua.⁵² En el caso de Brasil, Boueri et al. (2014) no solo encuentran ineficiencia en el sistema, sino también una correlación negativa

entre el gasto estadual per cápita en educación y la eficiencia relativa de los Estados para obtener logros educativos. Este hallazgo sugiere que, dadas las condiciones de baja eficiencia sobre las que se opera, es factible que haya un límite en el gasto educativo per cápita más allá del cual el rendimiento de recursos adicionales es bajo o nulo.

Estudios más detallados a nivel nacional permiten identificar con mayor precisión las fuentes y las magnitudes de estas ineficiencias. En el caso de México (ver **cuadro 7.1**), por ejemplo, se estima un malgasto equivalente al 5,3% del total, con fuertes diferencias entre Estados: en Puebla representa el 1,8% del gasto total y en Zacatecas un 19% del total.

El gasto en salarios constituye el mayor componente de los presupuestos educativos y, por lo tanto, no es sorprendente que muchos de los análisis de eficiencia concentren su atención en los recursos humanos. Altos niveles de ausentismo docente constituyen un factor crítico en muchos países de la región y son una fuente importante de malgasto. Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires –tal vez una de las jurisdicciones de más alto ingreso per cápita en toda la región– alrededor de uno de cada diez docentes está ausente en promedio, un tercio de las ausencias por enfermedad sospechosamente se solicita los lunes y el 40% de las ausencias de tres días se concentra los jueves y viernes (Montoya, 2014). El costo educativo de ese ausentismo es alto: cada 10 ausencias disminuye el rendimiento promedio en matemática de los estudiantes en una medida equivalente a la diferencia entre tener un maestro principiante y uno con más experiencia. También lo son los costos financieros: los estipendios para maestros sustitutos y los costos administrativos asociados rondan los US\$ 4.000 millones al año. Una reducción del uso de licencias a niveles observables en países

desarrollados permitiría incrementar el salario de todos los docentes en una cantidad equivalente al salario de un maestro de grado con diez años de experiencia.

Cuadro 7.1.

Pagos ilegales en México

El Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, correspondiente al ejercicio fiscal de 2010, imputó una serie de irregularidades a diversos órganos de la administración pública federal y de las entidades federativas en el manejo, el destino y la aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB). Las principales observaciones fueron:

- Pagos indebidos a trabajadores comisionados al sindicato con goce de sueldo.
- Recursos destinados a conceptos o gastos de operación que no se vinculan con los objetivos del fondo.
- Pagos posteriores a la fecha de baja o durante los efectos de licencias sin goce de sueldo a empleados.
- Recursos destinados para el pago de compensaciones a empleados comisionados a la selección sindical estatal o dependencias ajenas a la entidad ejecutora del recurso.
- Recursos para cubrir pagos a trabajadores adscritos a centros de trabajo no financiables con el fondo.
- Pagos a personal que desempeñó un cargo de elección popular simultáneamente al período en que recibieron las remuneraciones con los recursos del fondo.

Fuente: Mexicanos Primero (2013b).

La ineficiencia en el uso de recursos humanos está presente aun en un sistema educativo como el de Chile, reconocido como probablemente el mejor administrado de la región. En un estudio para municipios arquetípicos Amaya et al. (2015) estimaron que el número de horas de enseñanza pagadas podría reducirse entre un 25% y un 47%. Del mismo modo, la

cantidad de clases podría disminuir entre el 13% y el 14%. Este exceso de empleo en las escuelas municipales se debe en parte a la pérdida de estudiantes como resultado de la migración a escuelas privadas y el cambio demográfico (Elacqua et al., 2008). Pero no es el único motivo: entre 2007 y 2014 las tasas de matrícula de estudiantes en las escuelas públicas se redujo un 22%, mientras que el número de profesores aumentó en un 22% y la cantidad de asistentes se incrementó en un 65% (Centro de Estudios MINEDUC, 2015).

Dado el contexto general de presupuestos públicos con limitado espacio de expansión, los esfuerzos por continuar ampliando la cobertura educativa y mejorando la calidad de los servicios van a imponer fuertes demandas y presiones sobre los sistemas de financiamiento educativo. Si durante la última década los gobiernos de América Latina tuvieron la oportunidad de responder a las crecientes demandas simplemente expandiendo el nivel de gasto público, esta opción será más difícil en el futuro. Continuar priorizando la educación e implementando las muy necesarias reformas para mejorar la educación va a demandar una fuerte atención de parte de los gobiernos y la adopción de verdaderos sistemas de financiamiento orientados a mejorar resultados.

En primer lugar, en un contexto fiscal menos laxo, resulta fundamental reorientar los recursos hacia inversiones prioritarias. En la práctica, eso implica adoptar criterios de eficiencia en relación con el costo para decidir qué intervenciones, programas y acciones deben recibir mayor atención con el propósito de mejorar los niveles de aprendizaje en el sistema educativo. También implica priorizar la asignación de recursos hacia programas y acciones que benefician a los niños y jóvenes de hogares en situación de vulnerabilidad, manteniendo la reducción

en la desigualdad como un objetivo prioritario. Estos criterios de carácter general se deben traducir en opciones concretas en función de las circunstancias del país. Reconociendo la diversidad de situaciones a lo largo y ancho de la región, la evidencia indica que la inversión temprana debe recibir una mayor prioridad en los presupuestos públicos que en el pasado, aun a costa de sacrificar inversiones en otros niveles —en especial en el terciario.

En segundo lugar, es imprescindible garantizar el uso eficiente de los recursos. Eso requiere que se fortalezcan los mecanismos de control y eliminación de malgasto a todos los niveles. Dado el muy alto porcentaje de la inversión pública en educación que se destina a los salarios docentes, la eficiencia en la administración de los recursos humanos adquiere una importancia enorme. La reducción del ausentismo docente y la racionalización de las plantas es, sin duda, un desafío crítico en muchos países. El objetivo no es ahorrar recursos, sino evitar el malgasto y posibilitar aumentos en las remuneraciones que jerarquicen la profesión docente.

En tercer lugar, los sistemas de financiamiento pueden incorporar incentivos orientados a los resultados educativos. El uso de esquemas en los que los fondos asignados a la educación incorporan algún componente que premia los buenos resultados (incluidas mejoras en niveles de aprendizaje) es todavía una práctica poco utilizada en la región. Estos esquemas pueden aplicarse para transferencias entre niveles de gobierno, o en la asignación de recursos a las instituciones prestadoras de servicios a nivel preprimario, primario, secundario y terciario. Del mismo modo, resulta importante que los esfuerzos realizados para mejorar las remuneraciones docentes tengan como contrapartida mayores esfuerzos de parte de los docentes para mejorar la calidad educativa.

Palabras finales

En América Latina todavía hay varios países en los que el sector educativo no recibe suficiente prioridad a la hora del reparto, lo que produce una combinación de desfinanciamiento y alto gasto privado. En esas naciones se precisa un esfuerzo y un compromiso público mayores con el financiamiento a la educación. No obstante, al mismo tiempo la eficiencia en el uso y la asignación de los recursos también es un desafío generalizado en los sistemas educativos de la región. La necesidad de expandir la cobertura en desarrollo temprana y preescolar y a nivel terciario, así como de enfatizar programas y proyectos con mayores retornos en términos de calidad, va a requerir un esfuerzo fiscal adicional en ciertos países y un mayor grado de flexibilidad en la asignación de recursos dentro del sector en todos. Esta es un área en la que el *benchmarking* internacional, y entre entidades subnacionales, puede ser en extremo valioso para informar la toma de decisiones.

VIII. Hacia un pacto social por la educación de calidad

América Latina enfrenta un momento decisivo en lo que concierne al futuro de sus sistemas educativos. La calidad de la educación que reciben sus niños y jóvenes es deficiente. La brecha con los niveles de aprendizaje en otras regiones del mundo con las que debe competir en los mercados internacionales es amplia y creciente. Y las brechas entre sus propios ciudadanos también los son.

Revertir esta situación demanda un cambio radical y sostenido en áreas clave de política educativa: invertir más y mejor en el desarrollo infantil, construir una profesión docente de excelencia, desarrollar sistemas de evaluación de aprendizaje creíbles y orientados a mejorar la gestión, aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar la calidad de la enseñanza, hacer la educación secundaria y la terciaria más relevantes para el empleo y la productividad, y generar mecanismos de financiamiento sustentables y equitativos. Estos son los nudos gordianos que permitirán desatar la transformación profunda de la educación que la región tanto necesita.

Realizar estos cambios tan necesarios para el futuro de América Latina no es sencillo. Las reformas propuestas en este informe pueden ser fuente de **conflictos**, ya que afectan intereses creados dentro del sistema educativo. Algunos países no tendrán más alternativa que reasignar recursos financieros entre niveles del sistema para atender áreas prioritarias (por ejemplo, la educación preescolar) que deben expandirse sin demora. Mejorar la eficiencia en el uso de recursos requiere eliminar

instancias de malgasto (como se ilustra en el capítulo VII) que, lamentablemente, benefician a ciertos actores dentro y fuera del sistema educativo. Asimismo, cambios en las políticas de contratación y evaluación docente casi siempre son controvertidos y generan resistencia de parte de muchos gremios.

Al mismo tiempo, las reformas propuestas son inviables sin la **colaboración** de numerosos actores dentro y fuera del sistema educativo: docentes (cuyo esfuerzo y compromiso es imprescindible para obtener buenos resultados en el aula); padres y estudiantes (que también deben comprometerse con la educación y el aprendizaje); empresas (que deben cumplir un papel más activo para mejorar la relevancia de la educación), y la prensa y otros actores de la sociedad civil (que deben levantar el perfil de la educación en la sociedad y monitorear los avances realizados).

También es crítico reconocer que la implementación exitosa de las transformaciones propuestas en este informe no se puede realizar de la noche a la mañana. La mayor parte de ellas demanda **consistencia** en el tiempo y requiere la construcción progresiva de **capacidades**. En efecto, la mayoría de las reformas propuestas trasciende los tiempos políticos de una administración y necesita persistencia en su implementación. Por ejemplo, los buenos sistemas de evaluación no se desarrollan en un período de cuatro o cinco años (la duración típica de los mandatos presidenciales en la región), sino que demandan procesos bastante más largos de construcción de capacidades. O la reforma de los sistemas de formación docente, que debe sostenerse por toda una generación para lograr afectar la calidad de los maestros al frente del aula.

Por lo tanto, avanzar en la transformación educativa para lograr una mejor calidad requiere un verdadero pacto social.

Entiéndase bien. No es cuestión de escribir un documento que pontifique sino de construir los **consensos** que resuelvan conflictos y movilicen la colaboración de los actores. No se trata exclusivamente de llegar a acuerdos formales sino de establecer los mecanismos que aseguren que esos acuerdos van a traducirse **en acciones concretas** que se sostendrán en el tiempo.

Una tríada transformadora

El pacto social necesario para mejorar la calidad de la educación requiere acciones en tres frentes: metas que sirvan de guía y orientación, liderazgo comprometido con esas metas para transformar ideas en realidades, y mecanismos de participación social que garanticen la sostenibilidad de esos esfuerzos.

Metas educativas

Para guiar la administración del sistema es fundamental tener objetivos claros: si no se fijan objetivos claros y medibles, y se evalúa en qué medida estos se están logrando, es muy difícil obtener resultados. Al mismo tiempo, tener objetivos claros también es necesario para generar el compromiso de alumnos y sus familias, docentes y directivos, administradores y decisores de política a nivel nacional, regional y local para el logro de resultados. La definición de metas educativas, por lo tanto, sirve el doble propósito de movilizar a la sociedad y comprometer a los líderes políticos con el logro educativo, y de generar una herramienta de trabajo que guíe la gestión y la administración del sistema.

Los últimos años han visto un creciente número de experiencias participativas en la fijación de metas a nivel del sistema educativo en varios países de América Latina (ver **tabla 8.1**). Algunas de estas tienen carácter oficial, por lo que comprometen al Estado en la consecución de objetivos, mientras

que otras son, hasta el momento, iniciativas cívicas que no se logró oficializar.

De manera general, las metas incluidas en estos pactos tienden a centrarse en insumos, procesos y cobertura con relativa poca presencia de metas ligadas al aprendizaje. Los pactos parecen buscar aumentos en los recursos financieros asignados a la educación, una jerarquización de la profesión docente e incrementos en las tasas de matriculación. La mayor parte de los pactos involucra llamados generales a mejorar los niveles de aprendizaje (sin fijar indicadores específicos) o simplemente ignora esas metas. La excepción a este patrón es el Plan Nacional de Educación de Brasil, que incluye metas cuantitativas específicas para aumentos en el índice de calidad de educación (IDEB), que comprende los resultados de las pruebas de aprendizaje.

Si el objetivo de mejorar la calidad educativa y los niveles de aprendizaje subyace a todos los pactos, la falta de metas bien definidas e indicadores medibles resulta una gran limitación a la hora de servir como guía para la transformación educativa. En ese sentido, es ilustrativa la experiencia con las metas de desarrollo mundiales. Mientras que los Objetivos de Desarrollo del Milenio no incluyeron metas de aprendizaje, los Objetivos de Desarrollo Sostenible recientemente aprobados por las Naciones Unidas le dan una fuerte preeminencia a ellas, lo que da pie a un esfuerzo importante por definir indicadores y métricas que servirán para monitorear avances en el tiempo.

Más allá del número y las características de las metas acordadas, resulta esencial definir con mucha claridad los organismos o las instituciones a cargo de implementarlas, para así poder identificar en quién recae la responsabilidad de cumplirlas. Pero la sola definición de metas y responsabilidades no es suficiente. Estas deben ser monitoreadas, y para evitar

que se las olvide o ignore, su incumplimiento debe tener consecuencias. En otras palabras, deben existir mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*).

Es posible pensar en un esquema de monitoreo en cascada que se refuerce mutuamente.⁵³ Las autoridades educativas nacionales pueden monitorear el desempeño de entidades subnacionales con responsabilidad en la gestión de las escuelas.

En Perú, por ejemplo, el Consejo Nacional de Educación monitorea la implementación de los proyectos educativos a nivel regional⁵⁴ y los categoriza de acuerdo con una escala que va entre Previo (nivel 1) y Muy avanzado (nivel 5). Por otro lado, los órganos de control de la gestión pública (que en los casos típicos responden al poder legislativo) evalúan el desempeño del poder ejecutivo no solo en relación con el cumplimiento de las normas legales sino también de los planes de gestión establecidos. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas de la Unión emite no solo informes especiales sino un informe anual del desempeño del sistema educativo (*Tribunal de Contas da União*, 2015) que no solo mira la ejecución presupuestaria sino también los indicadores del Plan Plurianual que manda la constitución.

Al mismo tiempo, la sociedad civil y la prensa tienen un papel importante en el monitoreo al Estado, en sus varios niveles. Esto puede producirse tanto a nivel de una meta específica como de un conjunto de metas. Un ejemplo del primer tipo es el monitoreo por parte de Empresarios por la Educación en Guatemala (Paiz, 2015) del cumplimiento de la meta incluida en el plan Juntos por la Educación de garantizar que los niños tengan 180 días efectivos de clase. Un ejemplo del segundo tipo es el monitoreo del Pacto Decenal de Educación en Ecuador por parte de un consorcio de organizaciones civiles con el asentimiento del gobierno (Belletini y Arellano, 2014).

Tabla 8.1.

Pactos y metas de educación

País	Nombre	Característica	Gasto	Metas		
				Insumos/Procesos	Cobertura	Aprendizaje
Brasil	<i>Plano Nacional de Educação (2014-2024)</i>	Oficial	10% del PIB	Todos los docentes con licenciatura. El 50% de los docentes con posgrado	Universalización de la educación inicial (4 y 5 años); universalización de 9 años de educación; tasa neta de matrícula en secundaria 85%; universalización de la educación básica y asistencia de educación especializada; educación de tiempo completo en el 50% de las escuelas y al 25% de los alumnos; triplicar matrículas de educación técnica; aumentar la tasa neta de matrícula universitaria 33%	Erradicación del analfabetismo. Mejora en el IDEB (en 2021): básica inicial 6,0; básica final 5,5; media 5,2
Colombia	Gran Acuerdo por la Educación (2014)	Multisectorial	7% del PIB	Aumento y mantenimiento de dotación escolar e infraestructura. Aplicación continua de pruebas universales. Forallamiento de programas de licenciatura para docentes. Remuneración competitiva para docentes	Universalización progresiva de estimulación temprana a niños de 0 a 5 años; implementación progresiva de jornada única	Todos los estudiantes con aprendizajes adecuados para su edad
Ecuador	Plan Decenal de Educación (2006-2015)	Multisectorial	Aumento del 0,5% anual hasta alcanzar al menos el 6% del PIB	Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas. Mejoramiento de la calidad y la equidad en la educación e implementación del Sistema Nacional de Evaluación (SER). Revitalización de la profesión docente, el desarrollo profesional, las condiciones de trabajo y la calidad de vida	Universalización de la educación inicial de 0 a 5 años. Universalización de la educación general básica. Incremento de la matrícula en el bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en edad correspondiente	Erradicación del analfabetismo
Guatemala	Juntos por la Educación (2013-2021)	Cívico		Contar con docentes preparados y competentes; formación docente en el nivel superior; selección de docentes que permita contratar a los mejores (que pasen pruebas). Ampliación y adecuación de los centros educativos con entrega de refacción escolar, útiles escolares, libros de texto y material. Monitoreo de los resultados en las pruebas de matemática y lectura en todos los niveles. Probación del reglamento de colegios privados	Cumplir con 180 días efectivos de clase	Que los estudiantes pasen la prueba de matemática y lectura con un mínimo nivel de desempeño de satisfactorio
Panamá	Unidos por la Educación (2011-2021)	Cívico	4,3% del PIB en 2016, 5,8% del PIB en 2021	Incrementar el suministro de agua potable y energía eléctrica en los centros escolares; 80% de docentes calificados en preescolar; 98,3% de docentes calificados en primaria y media; 40% de docentes con educación intercultural bilingüe; Aumentar el número de aulas que cumplan con los estándares a 7.726	Cobertura universal de educación inicial (4 y 5 años); tasa neta de matrícula en premedia 100% y en media 80%; calendario escolar con 220 días de clases; jornadas de clase de 6 horas	Bajar la tasa de analfabetismo en Darién y las Comarcas Indígenas de 14,5% en 2016 a 4,5% en 2021
República Dominicana	Pacto Educativo (2014-2030)	Multisectorial	4% del PIB	Concursos de oposición para ingreso a carrera docente. Certificación de docentes en ejercicio. Evaluación por desempeño acompañada de pago de incentivos basados en mérito. Prueba de ingreso para los programas de formación docente	Universalizar la jornada extendida. Ampliar cobertura de educación inicial a menores de 5 años; Cumplimiento del horario y el calendario escolares	n.d.

Fuente: datos oficiales de cada país; n.d. = no se dispone de datos.

Según el caso, las consecuencias resultantes de estos esfuerzos de monitoreo pueden ser legales (como cuando el Congreso evalúa al poder ejecutivo), administrativas (como cuando las autoridades educativas afectan los recursos transferidos a entidades descentralizadas) o políticas (como cuando la sociedad civil y la prensa hacen pública la información sobre resultados).

Liderazgo por el cambio

Cambiar la educación no es un resultado automático de enunciar metas y políticas. Es típico encontrar cuellos de botella en la implementación de las reformas. Debilidades en la capacidad de gestión dentro del sistema educativo (que muchas veces son producto de la resistencia –activa y pasiva– de las burocracias) demandan un fuerte liderazgo para avanzar de manera sostenida en los cambios necesarios.

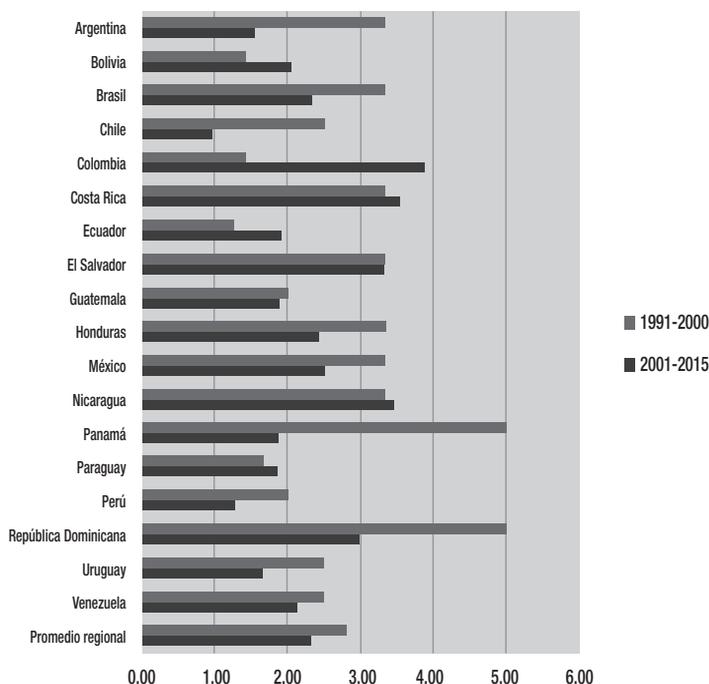
Este liderazgo por el cambio debe operar a tres niveles. Las reformas que se proponen en este informe necesitan un fuerte **liderazgo político**. Un buen ejemplo es que la ambiciosa reforma educativa en curso en México fue uno de los pilares del “Pacto por México” (Peña Nieto, Zambrano Grijalva, Díaz y Madero, 2012) que firmaron los tres partidos políticos principales al comienzo del período presidencial de Enrique Peña Nieto. Este acuerdo multipartidario de alto perfil dio fuertes señales de liderazgo político a un esfuerzo de cambio que incluye aspectos como: la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa; el otorgamiento de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; la institución del servicio profesional docente para que se escojan maestros y directores a través de concursos de oposición; la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa; el fortalecimiento de la autonomía de las escuelas, y el establecimiento de las escuelas de tiempo completo de forma gradual.

El liderazgo político para el cambio educativo también se expresa a nivel local, donde se toman muchas de las decisiones clave. Numerosos gobernadores y alcaldes no solo dieron un carácter reformista a su gestión en el área educativa sino que utilizaron la educación como herramienta clave de movilización social, como en el caso de Medellín-Antioquia (*Inter-American Dialogue*, 2015a). Ese liderazgo se ha manifestado aun en circunstancias en las que hubo ausencia de compromiso a nivel nacional, como es el caso del Estado de Miranda en Venezuela (*Inter-American Dialogue*, 2015b).

La figura de los ministros de educación resulta esencial en la implementación del cambio educativo. Un aspecto importante que debe considerarse es cuánto duran los ministros, no solo porque un mandato de corta duración dificulta la implementación de reformas, sino también porque es un indicador de la seriedad con la que el poder ejecutivo trata los temas de educación (Corrales, 2002). En promedio, los ministros de educación en América Latina han durado 2,31 años en los últimos 15 años (ver **gráfico 8.1**). Esto representa una caída en la duración promedio con respecto a la década de 1990. Las excepciones fueron Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador y Nicaragua, y en el último lustro, Costa Rica y Perú. Los casos de Chile y Brasil son ilustrativos de esta tendencia. En Chile, en el período 1994-2006, con mandatos presidenciales de 6 años, hubo 3 ministros por presidente. En los tres mandatos presidenciales posteriores (Bachelet primera administración, Piñera y Bachelet segunda administración), que ahora son de tan solo 4 años, hubo 3, 4 y 2 (pasada solo la mitad del período) ministros, respectivamente. En el caso de Brasil, durante el período 1995-2003 hubo tan solo un ministro, mientras que en los últimos dos años ejercieron 4 ministros.

Gráfico 8.1.

La duración de los ministros de educación (2001-2015 vs. 1991-2000)



Fuente: datos 1981-2000, Corrales (2002). Datos 2001-2015, investigación propia.

Si el liderazgo político es el que le da impulso y consistencia a las reformas, el **liderazgo administrativo** es el que resulta crítico a la hora de la implementación. Dado el carácter altamente descentralizado del sistema educativo (donde las acciones fundamentales se producen a nivel de la escuela y el aula, a partir de las decisiones de miles de docentes, directivos y administradores) aun la reforma mejor diseñada fracasará si no existen las capacidades necesarias para la gestión a lo largo del sistema. Dos aspectos son especialmente críticos en ese sentido. En primer lugar se encuentra el liderazgo de los directores, imprescindible para guiar los cambios y comprometer a docentes con las reformas. Por eso, el fortalecimiento

de la función de dirección —considerada en el capítulo III— es un pilar fundamental en estos esfuerzos.

En segundo lugar se halla la profesionalización de las funciones administrativas y de gestión en los ministerios y organismos descentralizados del sistema educativo. Si bien los procesos de reformas en el servicio civil en América Latina han avanzado, las brechas aún son importantes. Por ejemplo, en la última década el promedio del Índice de Desarrollo del Servicio Civil subió 8 puntos, pasando de 30 a 38 en una escala de 0 a 100 (Cortázar Velarde, Lafuente, Sanginés, 2014). Países como Brasil y Chile (con valores de 67 y 65) se encuentran mucho más avanzados que el resto. Pero la última década ha visto una mejora notable en países como El Salvador, Nicaragua, Panamá y Perú, que mostraban valores extremadamente bajos y hoy los presentan tan solo un poco más bajos que el promedio regional. Tres áreas de reforma importante fueron la profesionalización del segmento directivo, el establecimiento de garantías efectivas contra la politización del empleo público y la gestión de las compensaciones.

El éxito de las reformas educativas depende también de la solidez técnica, no solo de su diseño sino también en su implementación. Esto requiere fuertes insumos en lo que respecta a evidencia rigurosa que informe la toma de decisiones. En ese sentido, un tercer aspecto a considerar es el **liderazgo técnico**, entendido como la activa participación de expertos que asesoran y alimentan la toma de decisiones. Chile ofrece un buen ejemplo de esa participación. El Ministerio de Educación cuenta con un Centro de Estudios que, además de realizar investigaciones directamente, también promueve su desarrollo mediante fondos concursables (FONIDE) para centros de pensamiento

dedicados a la investigación en educación y para universidades.⁵⁵ Chile también cuenta con un Consejo Nacional de Educación –integrado por expertos– que aprueba las bases curriculares y los planes de estudio y evaluación de aprendizaje, y, a nivel superior, es el encargado de licenciar nuevas instituciones, entre otras funciones⁵⁶. Instituciones de este tipo le dan a las políticas educativas no solo mayor solidez sino también mayor credibilidad, lo que facilita la continuidad de los esfuerzos a lo largo del tiempo.

Participación social

Sin una sociedad civil comprometida que participe en el proceso de desarrollo e implementación de las reformas, estas pueden carecer de legitimidad y su continuidad a lo largo del tiempo puede verse dificultada.

Durante la última década América Latina ha visto un fuerte crecimiento y fortalecimiento de movimientos ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil trabajando en el campo de la política educativa. Además del papel más tradicional de organizaciones de carácter filantrópico, en la provisión de financiamiento y apoyo técnico a la gestión de programas educativos, hubo una ampliación del tipo de organizaciones, que han comenzado a involucrarse e influir en la definición de nuevos marcos de política educativa a nivel nacional y subnacional (ver **cuadro 8.1**). En diversos países se gestaron coaliciones de empresarios preocupados por la situación de los sistemas educativos en sus países, que han formado organizaciones para impulsar el tema de la educación de calidad en sus respectivos contextos. Este es el caso de organizaciones como Mexicanos Primero, Empresarios por la Educación (Guatemala) y EDUCA, Acción Empresarial por la Educación (República Dominicana), entre otras.

Cuadro 8.1.

Movimientos ciudadanos por la educación

En Brasil, el movimiento social *Todos Pela Educação*, fundado en 2006, ha reunido a distintos actores de la sociedad (educadores, padres, investigadores, empresarios) en torno a la problemática de mejorar la calidad y el acceso a la educación básica en ese país. El movimiento ha establecido 5 metas para 2022, que monitorean anualmente a nivel nacional, estatal y municipal. Dentro de sus líneas de acción, se encuentra mantener el tema de la educación en la agenda, lo que implica la realización de reuniones regulares con expertos y periodistas, el uso de redes sociales, la creación de un boletín diario acerca de educación publicado por los principales medios del país, la distribución de contenido grabado para radioemisoras del país una vez al mes y la difusión de campañas publicitarias permanentes acerca de la calidad de la educación. Esto se suma al trabajo con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial para alinear las acciones, los proyectos y los programas en torno a los objetivos promovidos por el movimiento (*Todos Pela Educação*, s.f.). En 2008, un profesor de ingeniería de la Universidad de Chile publicó una columna en una revista de circulación nacional acerca del estado de la educación en el país y la respuesta masiva de la ciudadanía lo llevó a fundar Educación 2020, una organización que busca promover la calidad y la equidad de la educación chilena (*Educación 2020*, s.f.)n.d.. La organización, que trabaja en la propuesta de políticas públicas en educación e informa a la ciudadanía acerca del debate en este ámbito, se ha convertido en un referente cuando se discute de educación en el país. Al mismo tiempo, las multitudinarias movilizaciones de estudiantes de 2011 pusieron el tema de la educación en la agenda del gobierno y el Congreso, así como en la mira de la sociedad civil. El gobierno de Sebastián Piñera realizó reformas al financiamiento de la educación superior, que implicaron la reducción de los intereses de los préstamos a los estudiantes (Bellei y Cabalin, 2013), y la Reforma Educativa ha sido uno de los grandes ejes del gobierno actual de Michelle Bachelet.

Cuando el problema de la calidad educativa no tiene prominencia en los debates políticos y en la acción gubernamental, los organismos de la sociedad civil pueden tener un papel muy importante en la instalación de la agenda y la promoción de la atención de parte del liderazgo político en el país. Por ejemplo, en República Dominicana, a partir de 2010 se llevó a cabo la campaña “4% por la educación”, donde más de 200 organizaciones de la sociedad civil se movilizaron para presionar al gobierno para que cumpla con una ley de 1997 que establecía que el gasto en educación debía corresponder al 4% del producto interno bruto (PIB) del país (Berry, 2013). A fines de 2012 el gobierno anunció el cumplimiento de esta ley y en agosto de 2013 el presidente convocó el Pacto Nacional por la Reforma Educativa.

Fuentes: *Todos Pela Educação* (s.f.); Educación 2020 (s.f.); Bellei y Cabalin (2013); Berry (2013).

La prensa se ha convertido en muchos casos en un actor que genera espacios de discusión para la temática educativa, no solo informando sino también analizando la temática. En 2008, por ejemplo, los noticieros centrales en Chile dedicaban en promedio un 4% de su cobertura a temas de educación (vs. 13% de catástrofes naturales, 13% de noticias policiales y 11% para política) (Montenegro, Oyanedel y Sifri, 2008). Sin embargo, después de las masivas movilizaciones estudiantiles de 2011, la prensa comenzó a dar más atención a estos temas. Las movilizaciones llevadas a cabo el primer semestre de 2013 recibieron el 88% de la cobertura de los noticieros centrales y la mayoría de los televidentes consideró que se le dedicó suficiente tiempo y que la información entregada les permitió entender el problema de fondo (CNTV, 2013a, 2013b).

Un buen ejemplo de la función de la prensa en el análisis de la problemática de la calidad educativa es la manera en que se informan los resultados de pruebas de aprendizaje. Por ejemplo, cuando se publicaron los resultados de PISA 2012, la prensa en la región realizó reportajes, que incluyeron análisis de expertos, infografías y difundieron los informes en línea de la OCDE; esto reveló los malos resultados de los ocho países que participaron de América Latina. Los medios realizaron una cobertura más amplia de los resultados de PISA que la realizada por gobiernos y ONG, y su mensaje principal fue la exigencia de cambios en los sistemas educativos (Solano, Odell y Crutchfield, 2014).

La capacidad de participar de la prensa y la sociedad civil está afectada por la existencia del derecho de acceso a la información, tanto de las actividades de las instituciones públicas como de los resultados educativos. Sin ese acceso se dificulta el monitoreo de parte de los ciudadanos y la participación ciudadana de manera más amplia. En México, donde en 2003 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,

la Secretaría de Educación pública ha sido la segunda organización con mayor número de solicitudes de información (después del Instituto Mexicano de Seguro Social), con más de 44.000, de las cuales el 83,5% ha recibido respuesta (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2014). En América Latina, 19 países cuentan con leyes de acceso a la información (UNESCO, s.f.), pero de acuerdo con una investigación de *Associated Press* solo el 38% de los países de la región cumple con la legislación (Harlow, 2011).

Los gobiernos pueden generar instancias participativas y promover el involucramiento de la ciudadanía tanto en la definición de reformas como en su implementación y evaluación. De hecho, la construcción de estrategias y planes educativos puede servir como oportunidad no solo para generar debate y consenso, sino para promover la participación ciudadana y su compromiso con la educación de una forma más amplia.

Por ejemplo, en República Dominicana el gobierno llamó a constituir un Pacto Nacional por la Reforma Educativa en 2013, en el que se involucró al Estado, organizaciones sociales, la ciudadanía y el sector privado. Se llevaron a cabo consultas territoriales abiertas, consultas infantiles y recepción de propuestas de parte de personas e instituciones. Luego se realizaron mesas técnicas con representantes de diversos sectores para la definición del contenido del Pacto (Centro Bonó, 2014). Esta experiencia se nutrió de esfuerzos previos como la Iniciativa Dominicana por la Educación de Calidad (IDEC), en la que participan representantes del gobierno, la sociedad civil, del sector privado, los empresarios y organizaciones internacionales. La IDEC definió 10 políticas educativas para el país, con 30 prioridades y 87 acciones, y estas se monitorean en forma semestral, incluso a través de un observatorio⁵⁷ que

presenta información en línea sobre el avance en el cumplimiento de cada una de las 10 políticas definidas.

En Ecuador, la aprobación del Pacto Decenal de Educación (PDE) se hizo a través de un referéndum, que le dio legitimidad social al acuerdo y minimizó la oposición de partidos políticos y sindicatos (Bellettini y Arellano, 2014). Además, se realizó un llamado a la sociedad civil para acompañar la implementación del plan a través de un monitoreo independiente del cumplimiento de las metas acordadas. El Ministerio, con el apoyo de la Unión Europea, abrió las puertas para este esfuerzo de monitoreo y el consorcio liderado por el grupo FARO pudo usar esta instancia analítica para también desarrollar capacidades de actores a niveles local y nacional para observar la implementación del plan, así como para el desarrollo de políticas sociales participativas que fortalecieran al PDE (Bellettini y Arellano, 2014).

Un llamado a la acción latinoamericana

Los países de América Latina enfrentan el desafío común de mejorar la calidad educativa. El futuro de sus ciudadanos y de la región como un todo depende del éxito con el que se enfrente ese desafío. En cada país, gobierno y sociedad deberán emprender y sostener de manera colaborativa un proceso de cambio en sus sistemas educativos para lograr el objetivo de dotar a todos los niños y jóvenes de una educación de calidad.

Pasar del enunciado de objetivos y la propuesta de políticas a la implementación del cambio necesario de una manera sostenible demanda un verdadero pacto social. El armado y la implementación de esos pactos es un proceso eminentemente político. La buena noticia es que las semillas necesarias están en gran medida plantadas. Lo que hace falta es alimentarlas y protegerlas para que crezcan y se sostengan en el tiempo.

Al emprender ese camino de cambio, los países no están solos. La agenda de la calidad educativa es latinoamericana. Junto al desafío común de mejorar la educación que reciben los niños y jóvenes, también existen muchas oportunidades de avanzar de manera colaborativa entre los países de América Latina.

En primer lugar, compartiendo de manera regular las lecciones aprendidas de las reformas y los cambios que cada uno de los países emprende. Desarrollar mecanismos de intercambio de información y conocimiento es fundamental para no tratar de “reinventar la rueda” y evitar repetir errores que otros ya cometieron.

En segundo lugar, uniendo esfuerzos para desarrollar innovaciones y encontrar soluciones a problemas comunes. Construir consorcios orientados a la búsqueda de soluciones a través de la experimentación y la evaluación que trasciendan las fronteras geográficas puede resolver problemas de baja escala y falta de recursos financieros y humanos que limitan las oportunidades para la innovación.

Y en tercer lugar, estableciendo metas comunes y compromisos mutuos de monitoreo del progreso educativo. Estos compromisos constituyen una estrategia que aporta a la sustentabilidad y la credibilidad de los esfuerzos nacionales de mejora educativa.

Del mismo modo que la combinación de metas, liderazgo y participación constituyen la base para iniciar los procesos de cambio y mejora educativa a nivel de cada país, la cooperación regional puede reforzar y potenciar los esfuerzos nacionales. **Un Pacto Latinoamericano por la Educación de Calidad para Todos** es posible y necesario. La seriedad del desafío y la importancia de resolver las grandes brechas de calidad en todos y cada uno de los países de la región así lo demandan.

Notas

Capítulo II

- ¹ “Si un niño no está motivado a aprender y empeñarse temprano en su vida, es más probable que cuando sea un adulto fracase en su vida económica y social. Cuanto más se demore la sociedad en intervenir en el ciclo de vida del niño que sufre desventajas, más costoso será remediar esas desventajas”. Traducción propia de Heckman (2008), p. 290.
- ² Araujo et al. (en prensa).
- ³ Berlinski y Schady (2015), resumen de la evidencia disponible sobre esos efectos.
- ⁴ Algunos países han experimentado con las llamadas modalidades comunitarias, en las que los servicios se prestan en esquemas no formales, y por lo tanto, menos costosos. Berlinski y Schady (2015) resumen los resultados de estudios que muestran efectos positivos pero modestos sobre el desarrollo infantil de programas en Bolivia y Colombia, y resultados negativos en Ecuador.
- ⁵ Berlinski y Schady (2015) muestran, por ejemplo, que en la mayoría de los países solo un tercio de las madres con educación primaria o menos lee libros o mira libros que tengan ilustraciones con el niño.
- ⁶ Las estimaciones de costo se hicieron sobre la base de información detallada y simulaciones para esos tres países. Los beneficios se estimaron en función de la información proveniente de evaluaciones de impacto de ese tipo de programas. Ver Berlinski y Schady (2015), capítulo 6.

- ⁷ Berlinski y Schady (2015) hacen la importante aclaración de que estos retornos corresponden a programas que se enfocaron en niños de hogares pobres. Por lo tanto, no es seguro que se apliquen en caso de que los programas dejen de ser focalizados.
- ⁸ OEI/CEPAL/SEGIB: *Metas educativas 2021* (2011).
- ⁹ Estos datos cubren solo 9 países y excluyen ciertos tipos de gastos (por ejemplo, en salud) para los cuales no fue factible desagregar gastos por edad y, en algunos casos, gastos financiados a nivel subnacional. SIPI (2015) presenta una estimación alternativa, que, sin embargo, contempla otro rango de edad (niños de hasta 8 años) y un rango más amplio de gastos.
- ¹⁰ Los costos estimados son 0,03% en Chile, 0,07% en Colombia y 0,18% del PIB en Guatemala para la primera opción, y 0,21%, 0,45% y 1,14% del PIB para los mismos países en la segunda opción.

Capítulo III

- ¹¹ Disponible en: <http://www.becavocaciondeprofesor.cl/>
- ¹² Disponible en: http://www.pronabec.gob.pe/2015_BecaVocacionDeMaestro.php
- ¹³ Es el caso, por ejemplo, de la República Dominicana, donde, producto de un aumento significativo en los niveles salariales, los docentes de jornada completa ganan más que otros universitarios (EDUCA y Diálogo Interamericano, 2015); y de Ecuador, donde el salario de ingreso a la carrera docente para los profesionales con li-

cenciatura pasó de US\$ 396 en 2006 a US\$ 775 en 2011, y a US\$ 817 en 2012 (Cevallos Estarellas y Bramwell, 2015).

- ¹⁴ El Salvador cuenta con un examen obligatorio para los profesores que quieren desempeñarse en el sector público (Evaluación de las Competencias Académicas y Pedagógicas, ECAP). Sin embargo, la confiabilidad de sus resultados ha sido cuestionada porque el “banco de ítems” con el que se construye la prueba sigue siendo el mismo desde 2001 (FUSADES y Diálogo Interamericano, 2015).
- ¹⁵ El desempeño de una escuela se mide mediante los puntajes en pruebas estandarizadas de matemática y lenguaje, actividades de innovación de la escuela, indicadores de igualdad de oportunidades (tasas de deserción escolar, repitencia y ausencia de políticas discriminatorias) y de integración entre padres y profesores, así como mejoras en las condiciones laborales.
- ¹⁶ Disponible en: <http://fundacionexe.org.co/>

Capítulo IV

- ¹⁷ Bolivia y Venezuela representan la excepción a esta tendencia regional.
- ¹⁸ Tanto en Guatemala como en Perú las unidades de evaluación operan casi en su totalidad con fondos del presupuesto nacional y no de fuentes internacionales, a diferencia de lo que había ocurrido en el pasado. Esta independencia creciente de las agencias externas denota la presencia de la voluntad política nacional para mantener estas unidades operando plenamente, incluso cuando los resultados de evaluación puedan ser bajos y representen

“una mala noticia” para las autoridades políticas y los responsables políticos. Esta no era una predicción obvia diez años atrás.

- ¹⁹ En cuanto a la publicación de datos, se observan al menos ocho maneras diferentes de informar los resultados y explicar cómo interpretarlos: (i) informes completos con los resultados nacionales y subnacionales para la aplicación de cada evaluación; (ii) informes que muestran el progreso longitudinal en los últimos 5-10 años; (iii) informes individuales para los estudiantes y las escuelas en el caso de las evaluaciones de altas consecuencias (generalmente protegidos con contraseña para garantizar la confidencialidad); (iv) bases de datos para uso académico (investigación); (v) análisis secundarios llevados a cabo por las unidades de evaluación o por investigadores externos; (vi) recomendaciones pedagógicas basadas en ítems liberados y resultados de evaluaciones; (vii) motores de búsqueda en línea para encontrar resultados (cuando estos no son confidenciales) y para encontrar ejemplos de los contenidos curriculares evaluados, y (viii) variedad de presentaciones audiovisuales (*PowerPoint*, *Prezi*, videos, etcétera).
- ²⁰ Por el contrario, se podría pensar en aplicaciones para tabletas o teléfonos inteligentes en las que las opciones de navegación tienden a ser más limitadas, pero son a su vez más claras y fáciles de usar.
- ²¹ Se observa un caso interesante en Uruguay, donde la Administración Nacional de Educación Pública administra evaluaciones en línea que utilizan ordenadores proporcionados por el Plan Ceibal. Los maestros pueden monitorear a sus alumnos desde sus propias computadoras mientras realizan

el examen, tener acceso a los resultados y ver las puntuaciones de cada alumno, así como sus respuestas individuales. Los resultados de las pruebas vienen con información para ayudar a los profesores a interpretarlos. Por ejemplo, una descripción detallada de un ítem para comprender mejor una pregunta, analizar errores conceptuales persistentes y planificar intervenciones correctivas (Luaces, 2014). Los maestros también tienen acceso a “guías didácticas”, desarrolladas por especialistas para ayudarlos a mejorar sus metodologías de enseñanza.

- ²² Para un ejemplo reciente de México, ver Hoyos, García-Moreno y Patrinos (2015).
- ²³ IDEB no controla el nivel socioeconómico o el tamaño de la escuela.
- ²⁴ Sí hubo experiencias a nivel local, como en el caso de Bogotá.
- ²⁵ Zúñiga Molina y Gaviria (2010) sugieren que el porcentaje promedio de probable copia o trampa en todos los grados entre 2006 y 2009 fue alto –ascendió del 4,5% en 2006 al 7% en 2008 (OCDE, 2011, pág. 61). Además, un Equipo de Revisión de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) observó que en muchas de las escuelas que visitaron, algunos profesores pidieron a sus alumnos de bajo rendimiento que no asistieran a clase el día que se administraban las evaluaciones de ENLACE, mientras que otros ayudaron activamente a los estudiantes a completar el examen (OCDE, 2012, p. 126). En 2014, la Secretaría de Educación Pública anunció la suspensión de los exámenes ENLACE, citando numerosos casos en los que los profesores les dieron a sus alumnos las respuestas de la prueba de antemano, o corrigieron las respuestas incorrectas con el fin

de mejorar las puntuaciones obtenidas (Martínez Carballo, 2014). La OCDE lo atribuye a que los docentes se beneficiarían con bonificaciones salariales si sus estudiantes obtuviesen un buen desempeño en el examen, y a que los medios de comunicación a menudo utilizaban el examen para hacer rankings de escuelas (OCDE, 2011, p. 85).

Capítulo V

- ²⁶ Las posibilidades dinámicas e interactivas de las nuevas tecnologías generan mayores niveles de motivación, que a su vez promueven la participación y el involucramiento de los estudiantes en actividades del aula que favorecen el aprendizaje. Diversos estudios sobre el impacto de las nuevas tecnologías en el aprendizaje de asignaturas también sugieren resultados positivos en el desarrollo de habilidades transversales como comunicación, colaboración, aprendizaje independiente y trabajo en equipo (Claro, 2010).
- ²⁷ Esta cifra se obtuvo al sacar el promedio de gasto educativo por estudiante de los países de América Latina. El gasto de cada país provino de la base de datos de UNESCO (UIS), a la que se accedió el 4 de febrero de 2016. Se usaron las cifras de los siguientes países (únicas disponibles) entre 2010 y 2014: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.
- ²⁸ En nueve localidades de California que utilizan el modelo como recurso de apoyo los resultados fueron positivos tanto para los docentes como para los estudiantes (SRI Education, 2014). Un 85% de los docentes informó que Khan Academy tuvo un efecto positivo en el aprendizaje de sus estudiantes.

- 29 El estudio también encontró que la combinación de Khan Academy con tabletas tiene efectos superiores a la combinación con computadoras. Otro dato interesante es que no tener acceso a Internet fue más efectivo que tenerlo, tomando en cuenta que Khan Academy provee herramientas tanto en línea como fuera de línea. Esto se debe, en parte, a la falta de confiabilidad de la conexión en las escuelas de Sacatapéquez.
- 30 Las empresas del ámbito tecnológico y educativo han constituido un agente importante que contribuyó a la formación de los docentes. Por ejemplo, el programa Proniño, impulsado por Fundación Telefónica, ha entregado laboratorios y capacitó a profesores en trece países de la región; la iniciativa *BridgeIT* de Nokia y Pearson, que ha trabajado el uso de teléfonos móviles en las aulas de escuelas en Chile y Colombia; el programa Intel Educar, que se desarrolla en ocho países de la región, donde capacitó a miles de docentes, y Microsoft, que ofrece cursos gratuitos en línea y un programa mundial de docentes innovadores (SITEAL, 2014).
- 31 Un ejemplo exitoso es iEARN, una organización no gubernamental integrada por más de 30.000 escuelas y organizaciones juveniles en más de 140 países. iEARN empodera a docentes y jóvenes para que trabajen juntos de manera virtual utilizando Internet y otras nuevas tecnologías. Más de 2.000.000 de estudiantes y 50.000 educadores colaboran en diferentes proyectos.
- 32 Según Arias y Cristiá (2014), la formación profesional del docente se debe desarrollar en tres dimensiones: (a) competencias generales para operar una computadora, administrar archivos, utilizar software de productividad y herramientas de Internet (navegadores y correo electrónico); (b) la capacidad de utilizar software específico a cierta área académica, y

- (c) conocimientos generales de varias aplicaciones educativas que puedan utilizarse para diferentes materias y grados, y de estrategias pedagógicas adecuadas.
- ³³ Resultados de un estudio sobre el Plan Ceibal demostraron la importancia que tiene la figura del director para que tanto docentes como estudiantes hagan uso más integral de las computadoras (Trucco y Espejo, 2013). Sin embargo, hasta la fecha hay poca evidencia sobre las capacidades específicas de los directores que deben reforzarse, y pocas intervenciones en la región se dirigieron a los equipos directivos de las escuelas (Arias y Cristiá, 2014).
- ³⁴ Por ejemplo, Berlinski y Busso (2013) evaluaron una gama de tecnologías para complementar programas pedagógicos en la enseñanza de matemática a estudiantes de séptimo grado en Costa Rica.

Capítulo VI

- ³⁵ De acuerdo con estimaciones de la OCDE (OCDE, United Nations, & CAF, 2015), en América Latina las industrias automotriz y de maquinaria son las que tienen mayores dificultades para encontrar trabajadores calificados para sus operaciones.
- ³⁶ Como referencia, en promedio, un 36% de las empresas ofrece capacitación, que alcanza al 53% de los trabajadores.
- ³⁷ Cárdenas, de Hoyos y Székely (2014) también encontraron que el crecimiento del PIB per cápita se asocia con una menor proporción de “ninis” para los hombres. Por otro lado, el grado de apertura al comercio internacional se relaciona con una mayor proporción de “ninis”,

probablemente porque las transformaciones productivas que generó esa apertura empeoraron las condiciones de los trabajadores con bajas habilidades y poca experiencia.

³⁸ Entre 2008-2012 el 55,3% de las instituciones de educación superior de la región cumplían exclusivamente funciones docentes, mientras que las universidades de investigación o con investigación (de acuerdo con la intensidad de la investigación realizada) correspondían a menos del 2,5% de las instituciones (Brunner y Villalobos Dintrans, 2014).

³⁹ En Ecuador, por ejemplo, el proceso de evaluación a las universidades en 2012 reveló deficiencias de parte de la oferta y de parte de los estudiantes (Brunner & Villalobos Dintrans, 2014). Por el lado de la oferta, se encontraron bajos niveles de formación de los profesores, poca vinculación con la sociedad, bajos niveles de investigación y precariedad de la infraestructura, entre otros. Respecto de los estudiantes de los últimos años de carrera, exámenes de competencias generales reflejaron que había graves deficiencias de comprensión lectora y para extraer argumentos principales de un texto. Dado los resultados de esta evaluación, Ecuador cerró 14 instituciones y estableció procesos de evaluación, acreditación y categorización para el sistema.

⁴⁰ Para mayor información, referirse a: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-volume-V.pdf>

⁴¹ Uno de los programas que ha tenido buenos resultados de largo plazo es el *Seattle Social Development Program* para estudiantes entre primero y sexto años en escuelas públicas de Seattle (Estados Unidos) en zonas de alta

criminalidad. El programa capacitó a profesores en manejo proactivo del aula, resolución de conflictos entre pares, enseñanza interactiva y aprendizaje colaborativo, entre otras actividades, y generó mejores resultados a largo plazo en notas, mayores tasas de graduación de la secundaria, mayor percepción de autoeficacia de los participantes y mejor salud mental. Los estudios sobre el programa pueden encontrarse en <http://www.ssdp-tip.org/SSDP/findings.html>

⁴² Las escuelas KIPP (<http://www.kipp.org/our-approach/character>) constituyen un ejemplo excelente de ello, que se estudió en gran detalle.

⁴³ Ver, por ejemplo, <https://characterlab.org/character-growth-card/>

⁴⁴ La OCDE, por ejemplo, ya incluye mediciones de habilidades no cognitivas en los cuestionarios de PISA.

⁴⁵ Almeida et al. (2015) encontraron evidencia de costo/efectividad del sistema técnico en Brasil comparando los costos de provisión de un curso promedio y los ingresos de personas que realizaron cursos técnicos o vocacionales.

⁴⁶ Para ejemplos sobre especialidades de ETV modernas ver el caso de Costa Rica en detalle en <http://www.thedialogue.org/blogs/2016/02/retos-y-potencial-de-la-educacion-tecnica-en-costa-rica/?lang=es>

⁴⁷ Ver, por ejemplo, el caso de Suecia en <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/01/Policy-Brief-ETV-Secundaria-Diagramado-FINAL1.pdf>

- 48 Para acceder: <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/w3-channel.html>
- 49 Para acceder: <http://www.mifuturo.cl/>
- 50 El Estado de Nueva York, en Estados Unidos, ofrece becas completas a los estudiantes de secundaria que se gradúan en el 10% superior de su escuela, y que estudian disciplinas relacionadas con ciencias, tecnología, ingeniería o matemática en universidades del Estado o la ciudad de Nueva York, con el compromiso de que una vez graduados vivan y trabajen en el Estado en una de esas áreas (NYS Higher Education Services Corporation, s.f.).

Capítulo VII

- 51 En promedio, estiman un costo equivalente al 0,06% del PIB.
- 52 Vale la pena notar que estos resultados son muy similares a los que encontraron Becerra, España y Fiszbein (2003) una década antes, lo que sugiere ineficiencia de carácter estructural.

Capítulo VIII

- 53 Estos esquemas se corresponden con los mecanismos de responsabilidad (accountability) horizontal, vertical y social (O'Donnell, 1998; Smulovitz y Peruzzotti, 2000).
- 54 La evaluación se realiza en seis áreas (Planificación, Presupuesto, Organización institucional, Profesionalización y Transparencia y participación). Ver el Sistema de Seguimiento e Información de la Implementación de los

Proyectos Educativos Regionales (SSII-PER) en <http://ssii-per.cne.gob.pe/>

- ⁵⁵ Desde 2006 se realizaron 10 concursos FONIDE y se llevaron a cabo más de 70 estudios.
- ⁵⁶ El consejo funciona con una Secretaría Técnica especializada en 5 áreas (Educación superior, Educación escolar, Investigación e información pública, Gestión y finanzas, Jurídico) que generan la información técnica necesaria para que el consejo tome decisiones.
- ⁵⁷ El Observatorio puede encontrarse aquí: <http://www.idec.edu.do/Mesas/Index/1>

Bibliografía

- Adkins, S. *The 2014-2019 Worldwide Mobile Learning Market*. Ambient Insight, 2015. Recuperado de: <http://www.ambientinsight.com/Resources/Documents/AmbientInsight-2014-2019-Worldwide-Mobile-Learning-Market-Executive-Overview.pdf>
- Aedo, C., y Walker, I. *Skills for the 21st century in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C., World Bank, 2012. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2236/665190PUB0EPI00skills09780821389713.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Alderman, H., y Vegas, E. The convergence of equity and efficiency in ECD programs. En: H. Alderman (ed.). *No small matter: The impact of poverty, shocks and human capital investments in early childhood development*. Washington, D.C., World Bank, 2011. Recuperado de: http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/9780821386774_CH05
- Almeida, R., Anazawa, L., Menezes Filho, N., y Vasconcellos, L. *Investing in Technical & Vocational Education and Training. Does It Yield Large Economic Returns in Brazil?* (Policy Research Working Paper No. 7246). World Bank, 2015. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21861/WPS7246.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Alvarez, F., y St Aubyn, M. *Government spending efficiency in Latin America: A frontier approach*. CAF – Working paper N.º 2014/09, febrero, 2012. Recuperado de: <http://>

scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/769/
Government%20Spending%20Efficiency%20
in%20Latin%20America_February%2014%20Feb_
VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Amaya, J., Peeters, D., Uribe, P., y Valenzuela, J.P. Optimiza-
tion modeling for resource allocation in the Chilean pu-
blic education system. En: *International Regional Science
Review*. Publicado en línea antes de imprimir, 24 de fe-
brero, 2015, doi:10.1177/0160017615571584.

Araujo, M.C., Carneiro, P., Cruz-Aguayo, Y., y Schady,
N. Teacher quality and learning outcomes in kinder-
garten. *Quarterly Journal of Economics*, 2014. Recu-
perado de: [https://publications.iadb.org/bitstream/
handle/11319/7425/Teacher-Quality-Learning-Outco-
mes-Kindergarten.pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7425/Teacher-Quality-Learning-Outcomes-Kindergarten.pdf?sequence=1)

Araujo, M.C., y López Boo, F. Los servicios de cuidado infan-
til en América Latina y el Caribe. *El Trimestre Económico*,
2015; vol. LXXXII (2), No. 326, pp. 249-275. Recuperado
de: <http://www.redalyc.org/pdf/313/31342333001.pdf>

Arias, E., y Cristiá, J. (2014). El BID y la tecnología para
mejorar el aprendizaje: ¿Cómo promover programas
efectivos? *Nota Técnica IDB-TN-670, BID*, julio, 2014-
09-12. Recuperado de: [https://publications.iadb.org/
handle/11319/6550](https://publications.iadb.org/handle/11319/6550)

Auguste, B., Kihn, P., y Miller, M. *Closing the talent gap: At-
tracting and Retaining Top-Third Graduates to Careers in
Teaching*. McKinsey & Company, 2010. Recuperado
de: [http://mckinseysociety.com/downloads/reports/
Education/Closing_the_talent_gap.pdf](http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/Closing_the_talent_gap.pdf)

- Aulicino, C., y Díaz Langou, G. Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina: Panorama y análisis de experiencias. *Fundación María Cecilia Souto Vidigal, Diálogo Interamericano y Todos Pela Educação*, septiembre, 2015.
- Banco Mundial. *Improving educational quality through interactive radio instruction. A Toolkit for Policy Makers and Planners*, 2005. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/toolkit_for_radio.pdf
- Banerjee, A., Cole, S., Duflo, E., y Linden, L. Remedying education: Evidence from two randomized experiments in India, 2005. *National Bureau of Economic Research, Working Paper*. Recuperado de: <http://www.nber.org/papers/w11904.pdf>
- Bassi, M., Busso, M., Urzua, S., Vargas, J., Inter-American Development Bank, Social Sector, y Education Division. *Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington DC, Inter-American Development Bank, IDB, 2012. Recuperado de: <http://www.iadb.org/es/temas/educacion/desconectados-descargas,6114.html>
- Bautista, S., y Camargo, R. *Proyecto de Presupuesto TIC para 2016*. Competitive Intelligence Unit - CIU, 2015. Recuperado de: http://www.the-ciu.net/nwsltr/429_1Distro.html
- Beckhoff, E., Pérez, J.C., y Contreras, S. Las telesecundarias en México: resultados de TALIS 2013, 2015. Recuperado de: http://www.colmee.mx/public/conferences/1/presentaciones/ponenciasdia2/24Las_telesecundarias.pdf

- Bellei, C., y Cabalin, C. Chilean Student Movements: Sustained Struggle to Transform a Market-oriented Educational System. *Current Issues in Comparative Education*, 2013; 15(2), 108-123. Recuperado de: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1016193.pdf>
- Belletтини, O., y Arellano, A. Aprendiendo a trabajar juntos: Colaboración alrededor del Plan Decenal de Educación de Ecuador, 18 de noviembre, 2014. Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/blogs/2014/11/aprendiendo-a-trabajar-juntos-colaboracion-alrededor-del-plan-decenal-de-educacion-de-ecuador/?lang=es>
- Berlinski, S., y Schady, N. Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas. *Serie Desarrollo en las Américas*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. Recuperado de: <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dia-2015-los-primeros-anos-el-bienestar-infantil-y-el-papel-de-las-politicas-publicas,18093.html>
- Berlinski, S., y Busso, M. Pedagogical change in mathematics teaching: Evidence from a randomized control trial. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013. Recuperado de: <http://live.v1.udesa.edu.ar/files/UAEconomia/Seminarios/2013/Busso.pdf>
- Berlinski, S., Busso, M., Cristiá, J., y Severín, E. Escuelas y computadoras: por qué los gobiernos deben hacer su tarea. En: Chong, A. (ed.). *Conexiones del Desarrollo: Impacto de las Nuevas Tecnologías de Información*. New York, Palgrave Macmillan, 2011. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35839341>

Berlinski, S., Galiani, S., y Gertler, S. The effects of pre-primary education on primary school performance. *Journal of Public Economics* 2009; vol. 93, No. 1-2, pp. 219-34. Recuperado de: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272708001308>

Berlinski, S., Galiani, S., y Manacorda, M. Giving children a better start: Preschool attendance and school-age profiles, *Journal of Public Economics* 2008; vol. 92, No. 5-6, pp. 1416-40. Recuperado de: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272707001971>

Berry, S. Victoria para la Educación Pública en República Dominicana. *Noticias InspirAction*, enero, 2013. Recuperado de: <https://www.inspiration.org/Actualidad/Noticias/victoria-para-la-educacion-publica-en-republica-dominicana>

Bet, G., Cristiá, J., y Ibararán, P. The effects of shared school technology access on students' digital skills in Peru. *IDB Working Paper Series* No. 476, enero, 2014. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38351933>

Beuermann, D.W., Cristiá, J., Cueto, S., Malamud, O., y Cruz-Aguayo, Y. One Laptop per Child at Home: Short-term impacts from a randomized experiment in Peru. *American Economic Journal: Applied Economics* 2015; 7(2): 53-80. Recuperado de: <https://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/app.20130267>

BID Graduate XXI. (s.f.). Infografía - Razones de deserción, 17 de diciembre, 2015. Recuperado de: <http://www.iadb.org/es/temas/educacion/infografia-razones-de-desercion,7290.html>

Bill and Melinda Gates Foundation. *Ensuring Fair and Reliable Measures of Effective Teaching. Culminating Findings from the MET Project's Three-Year Study*, 2013.

Bos, M.S., Ganimian, A. J., y Vegas, E. América Latina en PISA 2012: ¿Cómo se desempeñan los estudiantes pobres y ricos? Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2013a. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6385>

Bos, M.S., Ganimian, A.J., y Vegas, E. América Latina en PISA 2012: ¿Cómo le fue a la región? Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2013b. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/698>

Bos, M.S., Ganimian, A. J., y Vegas, E. América Latina en PISA 2012: ¿Cuántos estudiantes tienen bajo desempeño? Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2014a. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/700>

Bos, M.S., Ganimian, A.J., y Vegas, E. América Latina en PISA 2012: ¿Cuánto mejoró la región? Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2014b. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/701>

Bos, M.S., Ganimian, A.J., y Vegas, E. América Latina en PISA 2012. Perú en Pisa 2012: Logros y desafíos pendientes. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2014c. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6577>

Bos, M.S., Ganimian, A.J., y Vegas, E. América Latina en PISA 2012: ¿Qué hacen los países que más mejoran en PISA? El Caso de Brasil. Washington,

D.C., Inter-American Development Bank, 2014d. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6427>

Bos, M.S., Ganimian, A., y Vegas, E.: ¿Cuántos estudiantes logran un desempeño destacado? Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2014e. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/699/Am%20Latina%20en%20PISA%202012%3a%20%20C2%BF%20Cu%20A1ntos%20estudiantes%20logran%20un%20desempe%C3%B1o%20destacado%3f.pdf?sequence=1>

Boueri, R., Mac Dowell, M.C., Pineda, E., y Bastos, F. *Análisis del gasto público: Una metodología de evaluación para medir la eficiencia del gasto en educación de los Estados brasileños*. División de Gestión Fiscal y Municipal. Documento para Discusión # IDB-DP-361. Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre, 2014.

Bracho, T., y Zorrilla, M. El INEE en la reforma educativa: De su naturaleza jurídica y sus atribuciones, 2014. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/04/16238771/matters-most-student-assessment-systems-framework-paper>

Brun, M. Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la formación inicial docente de América Latina. *CEPAL, Serie de Políticas Sociales* 2011; N.º 172. p. 16. Recuperado de: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/44612/Serie_172_Mario_Brun_Tic_ALIS_09.2011.pdf

Brunner, J.J. Financiamiento de la educación superior en América Latina: viejas y nuevas prácticas. *Las aforum*, primavera de 2013; volume xliv: issue 2, pp. 15-17.

Brunner, J.J., y Villalobos Dintrans, C. (eds.). *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013*. 1.ª ed. Santiago de Chile, Ed. Univ. Diego Portales, 2014.

Bruns, B., y Luque, J. *Great teachers: how to raise student learning in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C., World Bank Group, 2014. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/01/19798994/great-teachers-raise-student-learning-latin-america-caribbean>

Busso, M., Bassi, M., y Muñoz, J. S. Enrollment, Graduation and Dropout Rates in Latin America: Is the Glass Half Empty or Half Full? *Economía* 2014; 15(1). Recuperado de: http://www.cid.harvard.edu/Economia/papers%20issues/Fall%202015/BBM_Dropout_paper.pdf

Cabrol, M., Manzano, G., y Conn, L. ¡Vamos Argentina! Hacia un país de graduados: cómo universalizar la educación secundaria en América Latina. *Graduate XXI*, 2014. Recuperado de: http://www.elaulavacia.org/_datos/informate/ar.pdf

Calderón, D., y O'Donoghue, J.L. *(Mal)Gasto: estado de la educación en México*. México, D.F., Mexicanos Primero, 2013. Recuperado de http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/malgasto/malgasto_estado-de-la-educacion-en-mexico_2013.pdf

Cárdenas, M., de Hoyos, R., y Székely, M. Out of School and Out of Work Youth in Latin America: A Persistent Problem in a Decade of Prosperity. *Economía*, 2014; 16(1). Recuperado de <http://www.cid.harvard.edu/Economia/papers%20issues/Fall%202015/Cardenas%20de%20Hoyos%20Szekely%20OSOW%20Youth%20in%20Latin%20America%20Final%20wAppendix.pdf>

Carrillo, P., Onofa, M., y Ponce, J. Information technology and student achievement: Evidence from a randomized experiment in Ecuador. Washington, D.C., George Washington University, 2011 Recuperado de: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1818756

Centro Bonó. *El Pacto Educativo: Un consenso para mejorar la calidad de la educación*. Observatorio de Políticas Sociales, N.º 29. Centro Bonó, 2014. Recuperado de: <http://bono.org.do/wp-content/uploads/2014/04/Boletin-Observatorio-politicas-sociales-No29.pdf>

Centro de Estudios de MINEDUC. *Estadísticas de la Educación 2014*. Santiago, agosto, 2015.

CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2015. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39558-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2015-documento-informativo>

CEPAL-OEI. *Metas educativas 2021: Estudio de costos*. Santiago de Chile, 2010. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3773-metas-educativas-2021-estudio-costos>

Cevallos Estarellas, P. *Reformando las Políticas Docentes: Algunas lecciones aprendidas en Ecuador*. Presentado en la Conferencia Banco Interamericano de Desarrollo y Diálogo Interamericano, Panamá, marzo, 2015.

Chetty, R., Friedman, J.N., Hilger, N., Saez, E., Schanzenback, D.W. y Yagan, D. How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from

- Project STAR. *Quarterly Journal of Economics* 2011; vol. 126, No. 4, pp. 1593-660. Recuperado de: <http://qje.oxfordjournals.org/content/126/4/1593.full.pdf+html>
- Claro, M. Impacto de las TIC en los aprendizajes de los estudiantes. Estado del arte. LC/W.339, 2010. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3781-impacto-de-las-tic-en-los-aprendizajes-de-los-estudiantes-estado-del-arte>
- CNTV. *Análisis de contenidos de pantalla. Movilizaciones estudiantiles en los noticieros centrales*. Consejo Nacional de Televisión, 2013a. Recuperado de: http://www.observatoriofucatel.cl/wp-content/uploads/2014/01/movilizaciones_estudiantiles_pantalla_2013-CNTV.pdf
- CNTV. *Cobertura televisiva de las movilizaciones estudiantiles: percepciones de los televidentes*. Consejo Nacional de Televisión, 2013b. Recuperado de: http://www.cntv.cl/prontus_cntv/site/artic/20131216/aso_cfile/20131216155824/resen__a_11___movilizaciones_estudiantiles_y_tv_opiniones_de_la_audiencia.pdf
- Consejo de Europa (ed.). *Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza, evaluación*. 2.^a ed. Madrid, Anaya, 2002. Recuperado de: http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/marco/cvc_mer.pdf
- Corrales, J. ¿Cuánto duran los ministros de educación en América Latina? Serie Políticas. PREAL 2002; Año 4, N.º12. Recuperado de: <https://www3.amherst>

edu/-jcorrales/promise_of_participation/images/cuan-to_duran_12.pdf

Cortázar Velarde, J.C., Lafuente, M., y Sanginés, M. (eds.). Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013). Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf>

Cox, C., Bascopé, M., Castillo, J.C., Miranda, D., Bonhomme, M. *Educación ciudadana en América Latina: Prioridades de los currículos escolares*. IBE Working Papers on Curriculum Issues N° 14. Ginebra, Suiza, UNESCO International Bureau of Education, 2014. Recuperado de http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/Working_Papers/education_ciudadana_ibewpci_14.pdf

Cox, C. Informe de Referente Regional 2010. *Oportunidades de aprendizaje escolar de la ciudadanía en América Latina: currículos comparados*. Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC), Banco Interamericano de Desarrollo. Bogotá, CERLALC, 2010. Recuperado de <http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/iccs/referente%20regional%20combiando.pdf>

Cristiá, J., Cueto, S., Ibarra, P., Santiago, A. y Severín, E. Tecnología y desarrollo en la niñez: Evidencia del programa Una *Laptop* por Niño en Perú. BID, 2012. Recuperado de: http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=IDB-WP-304

- Cuenca, R. *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago, Chile, OREALC/UNESCO, 2015. Recuperado de <http://www.cife.edu.mx/index.php/buscar-documento/221-2?path=>
- Cumsille, B. *Teacher Perceptions and Practices Around the World. Analyzing the TALIS results from a Latin American perspective*. Washington, D.C., Inter-American Dialogue, 2014. Recuperado de: <https://prealblog.files.wordpress.com/2014/09/talis-brief-9-15-14.pdf>
- Cumsille, B., y Fiszbein, A. Crème de la Crème: The Teach For All Experience and Its Lessons for Policy-Making in Latin America. *Education Policy Analysis Archives* 2015; 23(0), 46. Recuperado de <http://doi.org/10.14507/epaa.v23.1810>
- Cunningham, W., y Villaseñor, P. Employer Voices, Employer Demands, and Implications for Public Skills Development Policy Connecting the Labor and Education Sectors (Policy Research Working Paper N.º 7582). World Bank Group, 2016 Recuperado de http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/02/29/090224b0841bf95f/1_0/Rendered/PDF/Employer0voice0nd0education0sectors.pdf
- Darling-Hammond, L., Chung Wei, R., y Andree, A. *How High-Achieving Countries Develop Great Teachers*. Stanford, CA, Stanford Center for Opportunity Policy in Education, 2010 Recuperado de <https://edpolicy.stanford.edu/sites/default/files/publications/how-high-achieving-countries-develop-great-teachers.pdf>

De Hoyos, R., García-Moreno, V., y Patrinos, H. The impact of an accountability intervention with diagnostic feedback: Evidence from México (mimeo). Washington, DC, The World Bank, 2015. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/08/24903688/impact-accountability-intervention-diagnostic-feedback-evidence-mexico>

De Hoyos, R., Rogers, H., y Székely, M. *Ninis en América Latina. 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*. Washington, D.C., World Bank Group, 2016. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22349/K8423.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

De Melo, G., Machado, A., Miranda, A., y Viera, M. Impacto del Plan Ceibal en el aprendizaje. Evidencia de la mayor experiencia OLPC. Uruguay, Universidad de la República, 2013. Recuperado de: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-13-13-impacto-del-plan-ceibal-en-el-aprendizaje-evidencia-de-la-mayor-experiencia-olpc/publicacion/376/es/>

Diálogo Interamericano. *Sentando las Bases para Mejorar el Aprendizaje: El estado de las políticas públicas docentes en El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana*. Washington, D.C., Informe de Seguimiento PREAL, 2015.

Dusenbury, L., Calin, S., Domitrovich, C., y Weissberg, R.P. *What does Evidence-Based Instruction in Social and Emotional Learning Actually Look Like in Practice? A brief on findings from CASEL's program reviews*. Collaborative for Academic, Social and Emotional Learning, 2015. Recuperado de <http://static1.squarespace.com/static/513f79f9e4b05ce7b70e9673/>

t/56374ac1e4b05d222e9b4dea/1446464193894/
CASEL+Brief--What+Does+SEL+Look+Like+in+Practi
ce--11-1-15.pdf

ECLAC. *Social Panorama of Latin America 2014*. Santiago, Chile, United Nations Publications, 2014. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37627/S1420728_en.pdf?sequence=4

EDUCA, y Diálogo Interamericano. República Dominicana. *El estado de las políticas públicas docentes: en la antesala de las transformaciones*. Informe de Seguimiento PREAL, 2015. Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/06/FINALPol%C3%ADticasDocentesHonduras.pdf>

Educación 2020. (s.f.). Quiénes somos, febrero, 2016. Recuperado de: <http://www.educacion2020.cl/quienes-somos>

El Heraldo. Honduras: Conocen 23 denuncias de venta de plazas en Choluteca, 24 de mayo, 2015. Recuperado de: <http://www.elheraldo.hn/pais/842907-214/honduras-conocen-23-denuncias-de-venta-de-plazas-en-choluteca>

Empresarios por la Educación. (s.f.). *Rectores Líderes Transformadores* (Infografía), 14 de septiembre, 2015. Recuperado de: <http://fundacionexe.org.co/wp-content/uploads/2012/02/Infograf%C3%ADa-RLT.pdf>

Elacqua, G., González, S., y Pacheco, P. Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal. En: Bellei, Valenzuela, and Contreras. *La agenda pendiente en educación*. Santiago, Universidad de Chile, 2008. Re-

cuperado de: <http://www.uchile.cl/uchile/download.jsp?document=75179&property=attachment&index=1&content=>

Enlaces. *Enlaces, innovación y calidad en la era digital*, 2012. Recuperado de: http://www.enlaces.cl/tp_enlaces/portales/tp_e76eb4809f44/uploadImg/File/PDF/publicaciones/mem2013_baja.pdf

Epele, N., Chalela, L., y Puig, J. *Gasto público en educación: explorando la eficiencia relativa de los gobiernos subnacionales argentinos*. Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires - UNLP, agosto, 2013. Recuperado de: <http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/t141.pdf>

Farrington, C.A., Roderick, M., Allensworth, E., Nagoka, J., Seneca Keyes, T., Johnson, D.W., y Beechum, N.O. *Teaching Adolescents To Become Learners. The Role of Noncognitive Factors in Shaping School Performance: A Critical Literature Review* (CCSR Literature Review). The University of Chicago, 2012. Recuperado de: <https://consortium.uchicago.edu/sites/default/files/publications/Noncognitive%20Report.pdf>

FEREMA y Diálogo Interamericano. *El estado de las políticas públicas docentes en Honduras*, 2015. Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/resources/el-estado-de-las-politicas-docentes-en-honduras/?lang=es>

Fernández, M. *Lecciones Oaxaqueñas: El reto de avanzar en la implementación de la reforma educativa*, 24 de julio, 2015. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/2015/07/>

lecciones-oaxaquenas-el-reto-de-avanzar-en-la-imple-
mentacion-de-la-reforma-educativa/

Ferrer, G. *Educational Assessment Systems in Latin America: Current Practices and Future Challenges*. Washington, D.C., PREAL, 2006. Recuperado de: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/Ferrer.pdf>

Ferrer, G., y Fiszbein, A. ¿Qué ha sucedido con los sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina? Lecciones de la última década de experiencia. *Diálogo Interamericano*. Washington, D.C., 2015. Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/09/Spanish-EDU-Learning-Assessment-Systems-v4.pdf>

Fiszbein, A. *Hacia una educación de calidad para todos*. Washington, D.C., Diálogo Interamericano, 2015. Recuperado de: <https://prealblog.files.wordpress.com/2015/01/hacia-una-educacion-de-calidad-para-todos-1-27-15-1.pdf>

Fiszbein, A., y Schady, N. (eds.). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington, D.C., World Bank. 2009. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PUB0Cond101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1>

Fundación Compartir. *Tras la excelencia docente: Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los Colombianos*. Bogotá, 2014. Recuperado de: http://fundacioncompartir.org/front/media/Tras_la_excelencia_docente_Resumen_Ejecutivo_Final.pdf

FUSADES, y Diálogo Interamericano. *El Salvador. El estado de las políticas docentes*. Informe de Seguimiento PREAL, 2015. Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/06/FINALPoliticadocentesEl-Salvador.pdf>

GAMA TV. Ministerio de educación reveló que ni el 2% de los profesores pasaron el examen TOEFL, 26 de marzo, 2014. Recuperado de: <http://www.gamatv.com.ec/ministerio-de-educacion-revelo-que-ni-el-2-de-los-profesores-pasaron-el-examen-toeffl/>

Ganimian, A.J. El aprendizaje desigual: ¿cómo difiere el desempeño de los alumnos de las regiones argentinas en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2012? *Proyecto Educar 2050*. Buenos Aires, Argentina, 2014. Recuperado de: http://scholar.harvard.edu/alejandro_ganimian/publications/el-aprendizaje-desigual%C2%BFco%CC%81mo-difiere-el-desempen%C2%83o-de-los-alumnos

Ganimian, A.J. Should Teaching “Soft” Skills Be A Priority?, 3 de diciembre, 2014. Recuperado de: <http://education-next.org/teaching-soft-skills-priority/>

Ganimian, A. *Menos evaluación, más retroalimentación*. PREAL Blog, 26 de agosto, 2014. Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/blogs/2014/08/un-poco-menos-de-evaluacion-un-poco-mas-de-retroalimentacion-por-favor/?lang=es>

García, S., Maldonado, D., Perry, G., Rodríguez, C., y Saavedra, J.E. *Tras la Excelencia Docente: Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá, D.C.,

- Fundación Compartir, 2014. Recuperado de: http://fundacioncompartir.org/front/media/Tras_la_excelencia_docente_Estudio_Final.pdf
- Garnier, L. Los retos y el potencial de la educación técnica en Costa Rica, 2016. Recuperado de: <http://www.formarhub.com/retos-y-potencial-de-la-educacion-tecnica-en-costa-rica/>
- Gobierno de Uruguay. *Proyecto de presupuesto nacional 2015-2019, Ministerio de Economía y Finanzas de la República Oriental de Uruguay*. 2015; visitado el 14 de enero de 2016. Recuperado de: <https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/16500/4/viii-educacion.pdf>
- González-Velosa, C., Rucci, G., Sarzosa, M., y Urzúa, S. *Returns to Higher Education in Chile and Colombia*. IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-587. Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2015. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6858/Returns_to_Higher_Education_in_Chile_and_Colombia.pdf?sequence=2
- Grigoli, F. *A Hybrid Approach to Estimating the Efficiency of Public Spending on Education in Emerging and Developing Economies*. IMF WP 14/19, 2014. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1419.pdf>
- Hanushek, E.A., y Woessman, L. Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle. *Journal of Development Economics* 2012; 99 (2). Recuperado de: <http://hanushek.stanford.edu/publications/schooling-educational-achievement-and-latin-american-growth-puzzle>

Harlow, S. Mayoría de países en América Latina y resto del mundo reprueban evaluación de acceso a la información de *Associated Press*, 2011. Recuperado de: <https://knight-center.utexas.edu/es/blog/mayoria-de-paises-en-america-latina-y-resto-del-mundo-reprueban-evaluacion-de-libertad-de-infor>

Heckman, J. Schools, skills and synapses. *Economic Inquiry* 2008; Vol. 46, N.º 3, 289-324. Recuperado de: http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_2008_EI_v46_n3.pdf

Hinostroza, J.E. y Labbé, C. Políticas y prácticas de informática educativa en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, 2011. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/6182-politicas-y-practicas-de-informatica-educativa-en-america-latina-y-el-caribe>

Hull, J. *Trends in Teacher Evaluation. How states are measuring teacher performance. Center for Public Education*, 2013. Recuperado de: <http://www.centerforpubliceducation.org/Main-Menu/Evaluating-performance/Trends-in-Teacher-Evaluation-At-A-Glance/Trends-in-Teacher-Evaluation-Full-Report-PDF.pdf>

Iaies, G. *Relaciones entre los jóvenes, la escuela secundaria y el mercado de trabajo*. Fundación CEPP, 2011. Recuperado de: <http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2011/08/Relaciones-entre-j%23U00f3venes-escuela-secundaria-y-mercado-de-trabajo-FINAL.pdf>

IEA. *Informe Latinoamericano del ICCS 2009 : Actitudes y conocimientos cívicos de estudiantes de secundaria en seis*

- países de América Latina*. Amsterdam, Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo, 2011. Recuperado de: http://www.iea.nl/fileadmin/user_upload/Publications/Electronic_versions/ICCS_2009_Latin_American_Report_Spanish.pdf
- Imazeki, J. *Attracting and Retaining Teachers in High-Need Schools: Do Financial Incentives Make Financial Sense?*, enero, 2008. Recuperado de: http://www-rohan.sdsu.edu/dept/econ/WPSeries/08_01.pdf
- Imberman, S.A. *How effective are financial incentives for teachers?* IZA World of Labor, 2015. Recuperado de: <http://wol.iza.org/articles/how-effective-are-financial-incentives-for-teachers.pdf>
- INEE. *Reforma Educativa: Marco Normativo*. Ciudad de México, INEE, 2015. Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/el-inee-en-la-reforma-educativa/517-reforma-educativa/marco-normativo/1607-marco-normativo>
- Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (s.f.). IEE-PO Actual, 14 de septiembre, 2015. Recuperado de: <http://www.nuevoiepo.oaxaca.gob.mx/>
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. *11º Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2013*. México, 2014. Recuperado de: http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/11o_informe.pdf
- Inter-American Dialogue. “Antioquia la más educada”. Entrevista a Sergio Fajardo, por Federico Sucre, 2015a. Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/blogs/2015/02/antioquia-la-mas-educada-2/?lang=es>

Inter-American Dialogue. “La educación como prioridad en la gestión pública”. Entrevista a Juan Maragall, por Federico Sucre, 2015b. Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/blogs/2015/06/educacion-como-prioridad-en-la-gestion-publica/?lang=es>

Inter-American Dialogue, y Mathematica Policy Research. *Skills Development in Latin America* (en prensa).

International Labour Office, e International Labour Organisation. *Global employment trends for youth, 2013 a generation at risk*. Geneva, International Labour Office, 2013. Recuperado de: <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=1318473>

Itzcovich, G. La expansión educativa en el nivel inicial durante la última década. Cuaderno SITEAL 16. IPE UNESCO & OEI: París, Buenos Aires, Madrid, septiembre, 2013. Recuperado de: http://www.siteal.org/sites/default/files/siteal_cuaderno_16_nivel_inicial.pdf

King, E., y Rogers, H. *Intelligence, personality, and creativity : unleashing the power of intelligence and personality traits to build a creative and innovative economy*. Working Paper N.º 92212. Washington, D.C., World Bank Group, 2014. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/11/20344949/intelligence-personality-creativity-unleashing-power-intelligence-personality-traits-build-creative-innovative-economy>

Margolis, D. *Defining and measuring technical, cognitive and non-cognitive skills*. Presented at the Labor Market Policy Core Course: Creating Jobs in a PostCrisis World, abril, 2011. Recuperado

de:http://siteresources.worldbank.org/INTLM/Resources/390041-1141141801867/2275364-1287763239841/6Defining-and-Measuring-Technical-Cognitive-and-Non-Cognitive-Skills_March-25.pdf

Martínez Carballo, N. SEP: En ENLACE hubo corrupción. *El Universal*, 4 de febrero, 2014. Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/im-preso/sep-en-enlace-hubo-corrupcion-212806.html>

Mexicanos Primero. *Datos de impacto: el mundo no nos va a esperar*. México D.F., 2013a. Recuperado de: http://www.mexicanosprimero.org/pisa2012/PISA2012MX_datos%20de%20impacto.jpg

Mexicanos Primero. *(Mal)gasto: Estado de la Educación en México 2013*. Recuperado de: http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/malgasto/malgasto_estado-de-la-educacion-en-mexico_2013.pdf

Mexicanos Primero. *Los invisibles: las niñas y los niños de 0 a 6 años. Estado de la Educación en México 2014*. México D.F., Mexicanos Primero, 2014. Recuperado de: <http://www.ceey.org.mx/site/prensa/invisibles-ninas-ninos-0-6-anos-estado-educacion-mexico-2014>

Mexicanos Primero. *Sorry. El Aprendizaje del Inglés en México*. México, 2015. Recuperado de: <http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/sorry/Sorry-digital-ok.pdf>

Mezzadra, F., y Veleda, C. *Apostar a la docencia, desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. Buenos Aires, Argentina, CIPPEC, Embajada de Finlandia, UNICEF, 2014. Recuperado de: <http://www.unicef.org/>

argentina/spanish/educacion_CIPPEC_Apostar_a_la_Docencia.pdf

Miller, R., y Chait, R. *Teacher Turnover, Tenure Policies, and the Distribution of Teacher Quality. Can High-Poverty Schools Catch a Break?* Center for American Progress, 2008. Recuperado de: https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2008/12/pdf/teacher_attrition.pdf

Miller, T, Mason, C., y Holz, M. The fiscal impact of demographic change in ten Latin American countries: Projecting public expenditures in education, health, and pensions. En: D. Cotlear (ed.) *Population Aging: Is Latin America Ready?* Washington DC. World Bank, 2011, pp. 233-272. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2542/588420PUB0Popu11public10BOX353816B0.pdf?sequence=1>

MINEDU. *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE)*. Lima, Perú, Ministerio de Educación del Perú, 2014.

Ministerio de Educación Chile. *Cámara de Diputados aprueba Proyecto de Ley de Formación e Inicio del Ejercicio Profesional Docente*, 2013. Recuperado de: http://www.mineduc.cl/index2.php?id_seccion=4226&id_portal=79&id_contenido=26726

Ministerio de Educación Chile. *Resultados Evaluación Docente 2014*. Recuperado de: http://www.docentemas.cl/docs/Resultados_Evaluacion_Docente_2014.pdf

Ministerio de Educación - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. *Acerca de la evaluación del desempeño docente*.

- Algunas experiencias internacionales*. Buenos Aires, Argentina, 2010. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/86138310/eval-desempeno-docente-algunas-experiencias-internacionales#scribd>
- Ministerio de Educación Ecuador (s.f.-a). *Rectores y Directores*. Recuperado de: <http://educacion.gob.ec/rectores-y-directores/>
- Ministerio de Educación Ecuador (s.f.-b). *Escalafón del magisterio nacional y sus categorías*. Recuperado de: <http://educacion.gob.ec/recategorizacion/>
- Ministerio de Educación Ecuador (s.f.-c). *Ruta Profesional*. Recuperado de: <http://educacion.gob.ec/ruta-profesional/>
- Ministerio de Educación Ecuador (s.f.-d). *Programas de Mentorías*. Recuperado de: <http://educacion.gob.ec/programas-de-mentorias/>
- Mizala, A., y Ñopo, H. *Evolution of Teachers' Salaries in Latin America at the Turn of the 20th Century: How Much Are They (Under or Over) Paid?* Discussion Paper No. 6806. IZA, 2012. Recuperado de: <http://ftp.iza.org/dp6806.pdf>
- Mizala, A., y Ross Schneider, B. Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990–2010). *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 2014; 27(1), 87-109. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12020/abstract>
- Montenegro, C.E., y Patrinos, H.A. *Comparable Estimates of Returns to Schooling Around the World*. Policy Research Working Papers N.º WPS7020, 2014. Re-

cuperado de: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/09/04/000158349_20140904084836/Rendered/PDF/WPS7020.pdf

Montenegro, S., Oyanedel, R., y Sifri, P. *Diversidad en Noticias Centrales de Televisión Abierta*. Consejo Nacional de Televisión, 2008. Recuperado de: http://www.cntv.cl/prontus_cntv/site/artic/20110317/asocfile/20110317173014/informenoticiarioscntv.pdf

Montoya, S.. *Mitos y realidades del ausentismo docente: El caso de Ciudad de Buenos Aires*. Blog de PREAL, 17 de septiembre, 2014. Recuperado de: <http://www.silviamontoya.com.ar/mitos-y-realidades-sobre-el-ausentismo-docente/>

Mullis, I., Martin, M.O., Foy, P., y Arora, A. *TIMMS 2011 International Results in Mathematics*. Washington, D.C., TIMMS, 2011. Recuperado de: <http://timssandpirls.bc.edu/timss2011/international-results-mathematics.html>

Murnane, R., y Ganimian, A.J. *What can Latin America learn from rigorous Impact Evaluations of Education Policies?* Inter-American Dialogue, 2014. Recuperado de: <http://archive.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=3609>

Naciones Unidas. *Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals*, agosto, 2014. Recuperado de: www.undocs.org/A/68/970

Näslund-Hadley, E., Hernández-Agramonte, J.M., Martínez, E. y Ludlow, C. *Cómo gestar pequeños matemáticos:*

Comprensión matemática temprana en Paraguay. *BID Aportes*, septiembre de 2012; N.º 20. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37153137>

National Research Council (U.S.), Pellegrino, J.W., Hilton, M.L., National Research Council (U.S.), National Research Council (U.S.), y National Research Council (U.S.) (eds.). *Education for life and work: developing transferable knowledge and skills in the 21st century*. Washington, D.C., The National Academies Press, 2012.

NYS Higher Education Services Corporation. (s.f.). NYS Science, Technology, Engineering and Mathematics (STEM) Incentive Program, 2 de febrero, 2016. Recuperado de: <https://www.hesc.ny.gov/pay-for-college/financial-aid/types-of-financial-aid/nys-grants-scholarships-awards/nys-science-technology-engineering-and-mathematics-stem-incentive-program.html>

OCDE. *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*. París, OECD Publishing, 2011. Recuperado de: <http://www.oecd.org/edu/school/48599568.pdf>

OCDE. *Revisiones de la OCDE sobre la evaluación en la educación: México 2012*. París, OECD Publishing, 2012. Recuperado de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/231/P1C231.pdf>

OCDE. *PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. París, OCDE, 2014a. Recuperado de: <http://www.oecd.org/pisa/key-findings/pisa-2012-results-overview.pdf>

- OCDE (ed.). *Creative problem solving: students' skills in tackling real-life problems*. París, OCDE, 2014b. Recuperado de: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-v.htm>
- OCDE. *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*. OECD Publishing, 2015. Recuperado de: <http://www.oecd.org/edu/universal-basic-skills-9789264234833-en.htm>
- OCDE. *Students, Computers and Learning: Making the Connection*. Programme for International Student Assessment, 2015b. Recuperado de: <http://www.oecd.org/publications/students-computers-and-learning-9789264239555-en.htm>
- OCDE. *Skills for Social Progress*. OECD Publishing, 2015c. Recuperado de: http://www.oecd-ilibrary.org/education/skills-for-social-progress_9789264226159-en
- OCDE. *Education at a Glance, 2015*. París, 2015d. Recuperado de: <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>
- OCDE, Naciones Unidas y CAF. *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development*, 2015. Recuperado de: <http://alltitles.ebrary.com/Doc?id=11015912>
- O'Donnell, G. Accountability horizontal. *Agora*, 8: 5-34, verano, 1998.
- OEI. *Miradas sobre la Educación en Iberoamérica*. Madrid, OEI/CEPAL/SEGIB, 2012. Recuperado de: <http://www.oei.es/miradas2012.pdf>

OREALC/UNESCO. *Antecedentes y Criterios para Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2012. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002232/223249S.pdf>

OREALC/UNESCO. *Catastro de experiencias relevantes de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2014a. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/catastros-experiencias-relevantes.pdf>

OREALC/UNESCO. *El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe*. Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2014b. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232799s.pdf>

OREALC/UNESCO. *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Santiago, Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2014c. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0BwzG1KOQMVTIWkFMYnNfSnMzOG8/view>

OREALC/UNESCO. *Informe regional sobre la formación inicial de docentes en educación para la ciudadanía en América Latina: Análisis comparado de seis casos nacionales*. Documento borrador, 2016.

Organización Internacional del Trabajo. *Trabajo decente y juventud en América Latina. Avance*. Lima, OIT / Oficina

Regional para América Latina y el Caribe: Organización Internacional del Trabajo, 2010. Recuperado de: http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/youth_employment/doc/jovensfev_173.pdf

Organización Internacional del Trabajo. *Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción*. Lima, OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe: OIT, 2013. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcms-sp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf

Ortega-Goodspeed, T. Desenredando la conversación sobre habilidades blandas. *Diálogo Interamericano*, 2016.

Paiz, S. El primer sistema de monitoreo de días de clase en Guatemala. *PREAL Blog, Diálogo Interamericano*, 2015. Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/blogs/2015/01/el-primer-sistema-de-monitoreo-de-dias-de-clase-un-proyecto-para-mejorar-la-educacion-en-guatemala/?lang=es>

Pardo, M., Adlerstein, C., Secretaría Técnica Estrategia Regional sobre Docentes, y CEPPE-UNESCO. *Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe*. OREALC – UNESCO, 2015. Recuperado de: <http://www.politicasdcentesalc.com/images/stories/Biblioteca/Docentes%20Primera%20Infancia%20Unesco%20DOCUMENTO%20FINAL%202011-12-15.pdf>

Patrinos, H. Factores determinantes del aprendizaje y calidad de la educación en México. En: *Mejora de la calidad educativa*

en México: Posiciones y propuestas. México, D.F., 2007. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/mejorandocalidad.pdf>

Payton, J., Weissberg, R.P., Durlak, J.A., Dymnicki, A.B., Taylor, R.D., Schellinger, K.B., y Pachan, M. *The Positive Impact of Social and Emotional Learning for Kindergarten to Eighth-Grade Students. Findings from Three Scientific Reviews* (Technical Report). Chicago, Illinois: Collaborative for Academic, Social and Emotional Learning (CASEL), 2008. Recuperado de: <https://static1.squarespace.com/static/513f79f9e4b05ce7b70e9673/t/526a25cae4b0f35a9effc678/1382688202240/the-positive-impact-of-social-and-emotional-learning-for-kindergarten-to-eighth-grade-students-technical-report.pdf>

Peña Nieto, E., Zambrano Grijalva J., Díaz M. y Madero G. “Pacto por México”. Firmado el 2 de diciembre de 2012. Recuperado de: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

Psacharopoulos, G., Rojas, C., y Vélez, E. *Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva. Is Multigrade the Answer?* Policy Research Working Papers N.º WPS896). The World Bank, 1992. Recuperado de: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSPIB/1992/04/01/000009265_3961002224506/Rendered/PDF/multi_page.pdf

Puryear, J., Barrera-Osorio, F., y Cortelezzi, M. *Escuela Activa Urbana. Informe de Evaluación externa*. Inter-American Dialogue, 2014. Recuperado de: http://www.fundacion-luker.org.co/new/descargas/Informe_Preal.pdf

- Rau, T., y Contreras, D. *Tournament incentives for teachers: evidence from a scaled-up intervention in Chile*, febrero, 2012. Recuperado de: <https://ideas.repec.org/a/ucp/ec-decc/doi10.1086-666955.html>
- Reimers, F. y Villegas-Reimers, E. Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas: Evaluación Final. UNESCO, CERLALC, BID, 2011. Recuperado de: http://sredecc.com/sites/default/files/Documentos/evaluaciondefinaldeterminodelSRE-DECC_0.pdf
- Rockoff, J.E., Jacob, B.A., Kane, T.J., y Staiger D.O. Can You Recognize an Effective Teacher When You Recruit One? *Education Finance and Policy* 2011; 6(1), 43-74. Recuperado de: http://doi.org/10.1162/EDFP_a_00022
- Rubio-Codina, M., Attanasio, O., Meghir, C., Varela, N., y Grantham-McGregor, S. The socio-economic gradient of child development: Cross-sectional evidence from children 6-42 months in Bogotá. *Journal of Human Resources* 2015; vol. 50, N.º 2, pp. 464-83. Recuperado de: <http://jhr.uwpress.org/content/50/2/464.abstract>
- Salas, V., Gaymer, M., Gómez, E., y Núñez, J. *Dificultades de la Reforma Educacional en Chile*. Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Administración y Economía, Departamento de Economía, 2015. Recuperado de: <http://www.fae.usach.cl/fae/docs/observatorioPP/DificultadesDeLaReformaEducacionalEnChile.pdf>
- Santiago, A., Severín, E., Cristiá, J., Ibarra, P., Thompson, J., y Cueto, S. Evaluación experimental del programa “Una Laptop por Niño” en Perú. Banco Interamericano

de Desarrollo, 2010. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35370099>

Schady, N. Parents' education, mothers' vocabulary, and cognitive development in early childhood: Longitudinal evidence from Ecuador. *American Journal of Public Health* 2011; vol. 101, N.º 12, pp. 2299-307. Recuperado de: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22021308>

Schady, N., Behrman, J., Araujo, M.C., Azuero, R., Bernal, R., Bravo, D., López Boo, F., Macours, K., Marshall, D., Paxson, C. y Vakis, R. Wealth gradients in early childhood cognitive development in five Latin American countries. *Journal of Human Resources* 2015; vol. 50, N.º 2, pp. 446-63. Recuperado de: <http://jhr.uwpress.org/content/50/2/446.abstract>

Severín, E. y Capota, C. Modelos Uno a Uno en América Latina y el Caribe, 2011. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5485?locale-attribute=es>

SIPI. La inversión en primera infancia en América Latina: Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región. UNESCO-IIPE, OEI y UNICEF: Buenos Aires, Madrid y Panamá, 2015. Recuperado de: http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_ispi_boletin.pdf

SITEAL. *Políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina*, 2014. Recuperado de: <http://www.siteal.iipe-oei.org/informe/514/politicas-tic-en-los-sistemas-educativos-de-america-latina>

Smulovitz, C., y Peruzzotti, E. Societal accountability: The other side of control. *The Journal of Democracy* 2000; vol 11. N.º 4.

Solano, A., Odell, S., y Crutchfield, T. Responses to the 2012 PISA Results in Latin America, 2014. Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/blogs/2014/04/how-are-governments-the-media-and-civil-society-responding-to-the-2012-pisa-results-in-latin-america-2/>

SRI Education. *Research on the use of Khan Academy in Schools* 2014. Recuperado de: https://www.sri.com/sites/default/files/publications/2014-03-07_implementation_briefing.pdf

Sucre, F. ¿Dónde está el talento profesional en América Latina? PREAL Blog, Diálogo Interamericano, 2014. Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/blogs/2014/09/donde-esta-el-talento-profesional-en-america-latina/?lang=es>

Sunkel, G., Trucco, D., y Espejo, A. La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe: Una mirada multidimensional. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, 2013. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36739-la-integracion-de-las-tecnologias-digitales-en-las-escuelas-de-america-latina-y>

Swig, S. TICs y formación docente: formación inicial y desarrollo profesional docente. Inter-American Dialogue, 2014. Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/resources/icts-teacher-training-2/>

Székely, M., y Centro de Estudios Educativos y Sociales. *Tendencias Educativas en América Latina. Segundo estudio suplementario del Plan de Aprendizaje para el Programa “Nuevos Empleos y Oportunidades” (NEO).*

Estudios Suplementarios. Ciudad de México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. Recuperado de: http://www.jovenesneo.org/Portals/13/Images/NEO/SW_Recursos/bee01d41-62a2-49a0-8fbe-7b599e-64c89a_Estudio%20Suplementario%202020-%20Tendencias%20Educativas%20en%20America%20Latina.pdf

Thorn, K., y Soo, M. *Latin American Universities and the Third Mission. Trends, Challenges and Policy Options*. World Bank Policy Research Working Paper N.º WPS4002. The World Bank, 2006. Recuperado de: http://siteresourcesworldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/LAC_universities_wps4002.pdf

Todos Pela Educação. (s.f.). O que faz o TPE, 19 de febrero, 2016. Recuperado de: http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-que-faz/?tid_lang=2

Transparency International (ed.). *Global corruption report: Education*. Abingdon, Oxon, Routledge, 2013. Recuperado de: http://www.transparency.org/gcr_education

Tribunal de Contas da União. Fisc Educação 2014. Brasília, 2015. Recuperado de: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistemico-de-fiscalizacao-da-educacao-exercicio-de-2014-fisc-educacao-2014.htm>

Trinidad, J. R. *Dominicana introduce mentor para nuevos profesores*. Al Momento, 5 de julio, 2015. Recuperado de: <http://almomento.net/r-dominicana-introduce-figura-del-mentor-de-educadores-empiezan-a-ejercer/115158>

Trucano, M. Interactive radio instruction: A successful permanent pilot project? Blog Banco Mundial, 2010. Recuperado de: <http://blogs.worldbank.org/edutech/iri>

Trucco, D, y Espejo, A. Principales determinantes de la integración de las TIC en el uso educativo: El caso del Plan CEIBAL del Uruguay. CEPAL, Naciones Unidas, 2013. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/6191-principales-determinantes-la-integracion-tic-uso-educativo-caso-plan-ceibal>

UIS. Enrollment ratios: Adjusted net enrollment rate by level of education [Archivo de datos], 15 de abril, 2015. Obtenido de la base de datos de Unesco Institute for Statistics. Recuperado de: <http://data.uis.unesco.org/?queryid=145>

UIS. Enrollment ratios: Net enrollment rate by level of education. [Archivo de datos], 15 de abril, 2015. Obtenido de la base de datos de Unesco Institute for Statistics. Recuperado de: <http://data.uis.unesco.org/?queryid=144>

UNESCO (s.f.). Libertad de información en América Latina y el Caribe, 10 de febrero, 2016. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/foi-in-latin-america-and-the-caribbean/>

UNESCO. Policy Review on Mobile Learning in Latin America. UNESCO Working Paper Series, 2011.

UNESCO. Activando el aprendizaje móvil en América Latina. Serie documentos de trabajo de la UNESCO sobre aprendizaje móvil, 2012a. Recuperado de: <http://>

unesdoc.unesco.org/images/0021/002160/216080s.pdf

UNESCO. Aprendizaje móvil para docentes en América Latina. Serie documentos de trabajo de la UNESCO sobre aprendizaje móvil, 2012b. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002160/216080s.pdf>

UNESCO. *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia una educación de calidad para todos*. Santiago, Ediciones del Imbunche, 2013. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>

UNESCO. *Primera Entrega de Resultados: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago, UNESCO, 2014. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Primera-Entrega-TERCE-Final.pdf>

UNESCO. *2015 Education for All Global Monitoring Report: Achievements and Challenges*. París, UNESCO Publishing, 2015. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232205e.pdf>

Vaillant, D. Formación inicial del profesorado en América Latina: Dilemas centrales y perspectivas. *Revista Española de Educación Comparada* 2013a; 22, 185-206. Recuperado de: http://denisevaillant.com/articulos/2013/Formacion_inicial_profesorado_America_Latina.pdf

Vaillant, D. *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina: Caso Uruguay*. UNICEF, 2013. Recuperado de: http://www.unicef.org/argentina/spanish/Uruguay_ok.pdf

Valdés Veloz, H. *Ponencia: Los docentes en el sistema educativo cubano: análisis de su carrera, desarrollo profesional y evaluación de su desempeño*. Presentado en el Encuentro Internacional sobre Evaluación, Carrera y Desarrollo Profesional Docente. Santiago, Chile, julio, 2006. Recuperado de: http://www.oei.es/docentes/articulos/docentes_sistema_educativo_cubano_analisis_carrera_desarrollo_profesional_evaluacion_desempeno_valdes.pdf

Valerio, A., Sánchez Puerta, M.L., Pierre, G., Rajadel, T., y Monroy Taborda, S. *Step Skills Measurement. Snapshot 2014*. The World Bank, Bank Netherlands Partnership Program, 2014. Recuperado de: [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Feature%20Story/Education/STEP%20Snapshot%202014_Revised_June%2020%202014%20\(final\).pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Feature%20Story/Education/STEP%20Snapshot%202014_Revised_June%2020%202014%20(final).pdf)

Verdisco, A., Cueto, S., Thompson, J., y Neuschmidt, O. Urgencia y posibilidad: Una primera iniciativa para crear datos comparables a nivel regional sobre desarrollo infantil en cuatro países de Latinoamérica. Washington, D.C., BID, 2015. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6849/PRIDI.%20Urgencia%20y%20Posibilidad.pdf?sequence=4>

Walker, S. Promoting equity through early child development interventions for children from birth through three years of age. En: Harold Alderman (ed.). *No Small Matter: The impact of poverty, shocks and human capital investments in early childhood development*. World Bank, 2011.

Werner, A. The Latin American growth slowdown. *AQ Feature, Americas Quarterly*, enero, 2016. Recuperado de:

<http://www.americasquarterly.org/content/latin-american-growth-slowdown>

Wong, A.P. Aun con la reforma es “turbia” la entrega de plazas docentes. *Milenio*, 9 de abril, 2015. Recuperado de: http://www.milenio.com/estados/plazas_maestros-plazas_magisteriales-entrega_plaza_docentes-reforma_educativa_0_496750329.html

World Bank Group. *Creating Jobs and Developing Skills in Latin America and the Caribbean*. Latin America and the Caribbean N.º Note 3, 2014. Recuperado de: <http://www.enterprisesurveys.org/-/media/GIAWB/EnterpriseSurveys/Documents/Topic-Analysis/Creating-Jobs-and-Developing-Skills-in-LAC.pdf>

Zúñiga Molina, L., y Gaviria, J.L. Challenges and opportunities for the further development of the ENLACE assessment for evaluation and teacher incentives in Mexico, un documento de expertos a cargo de la OCDE para el Acuerdo de Cooperación entre la OCDE y el gobierno de México, 2010.

Esta edición se terminó de imprimir
en el mes de julio de 2016
en Grafisur.com, Crespo 3393,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
República Argentina.



Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina

Desde su constitución en 1979, la Fundación Santillana ha tenido entre sus principales objetivos colaborar en la creación y difusión de información relevante para contribuir con ello a la mejora de la educación en Iberoamérica y España. Las numerosas alianzas establecidas con las más importantes organizaciones internacionales, instituciones gubernamentales y privadas, con universidades, expertos e investigadores, han permitido el desarrollo de esa vocación difusora y llevar a cabo una destacada colaboración en la creación de conocimiento educativo.

En palabras del presidente de Diálogo Interamericano, el presente informe, riguroso y documentado, tiene como finalidad proponer una agenda cuyo objetivo sea el cambio y mejoramiento de la educación y que despierte el interés y el compromiso de todos los actores implicados: objetivo y compromiso que comparte la Fundación Santillana.

Fundación **Santillana**

 **EL DIÁLOGO**
Liderazgo para las Américas

ISBN 978-950-46-5025-6



9 789504 650256

Con la colaboración de:

Telefonica
FUNDACIÓN