THEDIALOGUE
Leadership for the Americas

Hacia una educación de calidad para todos

ENERO 2015

Ariel Fiszbein
Director, Educación
Inter-American Dialogue

Introducción

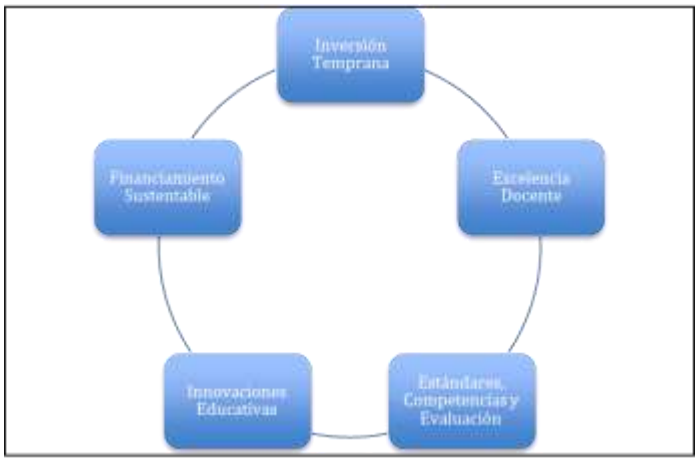
La educación de calidad es uno de los mayores desafíos para América Latina – y también una de las mayores oportunidades. Estamos frente a un momento de quiebre en nuestro desarrollo económico, nuestra integración en el mundo y las crecientes demandas de nuestras sociedades. Todo esto pone el cambio educativo como prioridad estratégica.

En los últimos 10 años, América Latina ha progresado significativamente en cuanto al acceso, la cobertura y la inversión en educación. Sin embargo, la calidad de la educación sigue siendo muy baja y la inequidad se ha mantenido o, en el mejor de los casos, ha disminuido levemente.[i]

Las brechas de aprendizaje que muestran los niños y jóvenes en la región con respecto a sus pares en el resto del mundo son enormes. También hay grandes diferencias entre grupos socio-económicos dentro de cada país. Al mismo tiempo, el mercado de trabajo nos está mandando señales preocupantes sobre la baja calidad de los recursos humanos. Y nuestras sociedades están comenzando a ponerse ansiosas: los sistemas educativos en la mayoría de los países son ineficientes e inefectivos en responder a estas demandas. Si no mejoramos de manera radical el desempeño educativo, quedaremos rezagados definitivamente.

La misión de la Comisión para la educación de calidad de todos es proponer una agenda de cambio que movilice el interés y el compromiso de líderes políticos y empresariales, medios de comunicación y la sociedad civil. La Comisión buscará potenciar los planteamientos de quienes buscan mejorar la calidad educativa, para hacer frente a los obstáculos que se interponen en el camino del cambio necesario.
Un desafío crítico que enfrenta todo esfuerzo de mejorar la calidad educativa es cómo enfrentar la complejidad de la temática y lograr establecer un número limitado de prioridades en las que concentrarse que puedan constituirse en factores transformadores (‘game changers’).

Gráfico 1: Principios de una educación de calidad para todos



Fuente: Elaboración propia.

A continuación presentamos cinco áreas que consideramos prioritarias, y las expresamos como **principios fundamentales de una educación de calidad para todos** (Gráfico 1). En cada caso presentamos brevemente el estado de conocimiento, las preguntas fundamentales, los esbozos de posibles mensajes y las contribuciones que la Comisión podría hacer para avanzar debates en la región.

1. INVERSIÓN TEMPRANA PARA SENTAR LAS BASES DEL APRENDIZAJE

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

La evidencia científica es sumamente clara: las habilidades fundamentales que definen la capacidad de aprender se desarrollan temprano en nuestras vidas. Las brechas cognitivas generadas antes del comienzo de la escolaridad son extremadamente difíciles de eliminar. Los niños de hogares de bajos ingresos son especialmente vulnerables en ese sentido: las bases de la desigualdad social son generadas, en gran medida, en los primeros años de vida. Por ejemplo, estudios recientes[ii] en varios países de América Latina (Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú) encuentran brechas en el desarrollo del lenguaje entre niños en hogares ricos y pobres de más de una desviación estándar. Existen indicios de que esas brechas se expanden entre los 3 y los 5 años, y no desaparecen una vez los niños entran a la escuela primaria.

Afortunadamente, hay creciente evidencia que muestra, de manera rigurosa, que existen programas efectivos que logran mejorar el desarrollo cognitivo y emocional en la infancia temprana (Recuadro 1).

RECUADRO 1: LA EVIDENCIA SOBRE PROGRAMAS DE DESARROLLO INFANTIL

La creciente evidencia internacional sobre los programas de desarrollo infantil nos da importantes pistas sobre los caminos que se deben seguir para expandir la cobertura de los mismos.

Los programas de visitas a hogares y apoyo para padres son los que muestran más consistentemente efectos positivos, particularmente aquéllos que incluyen intervenciones para padres e hijos, en vez de centrarse sólo en los padres. Además, los programas más exitosos resultaron ser aquéllos que sistemáticamente entrenan y supervisan al personal y tienen un currículo claramente definido.

Los *programas de cuidado y atenci*ón que proporcionan cuidado de niños por parte de adultos en un marco institucionalizado, muestran resultados mixtos, e inclusive en algunos casos resultados negativos. Existen muchas inconsistencias en la implementación de la atención, particularmente en el nivel de formación de los maestros y su supervisión, así como en la calidad de las interacciones adulto-niño.

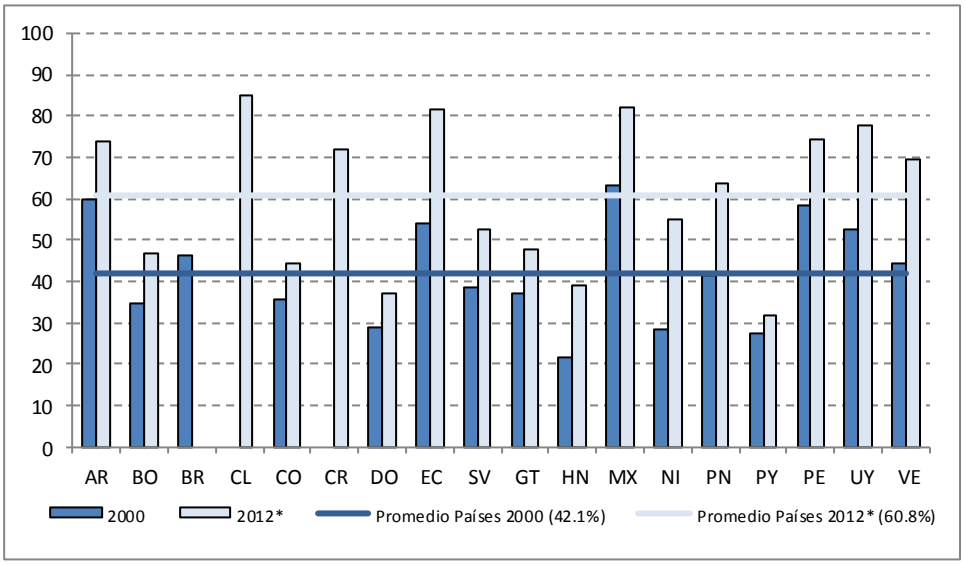
Los programas de preescolar, aunque también muestran inconsistencias en calidad, tienen el mayor impacto académico a corto y largo plazo. Los niños en programas preescolares de alta calidad logran puntajes más altos, incluso manteniendo una ventaja académica hasta el segundo grado. En última instancia, sin embargo, el grado de éxito de los programas preescolares depende en gran medida de la calidad de los maestros.

Fuente: Vegas and Jaimovich ‘The importance of early childhood education and development’ en *Routledge International Handbook on Education and Development*, Forthcoming.

La cobertura de estos servicios, aunque creciente, es todavía limitada. Por ejemplo la cobertura promedio de educación pre-escolar en la región en 2010 era de 66%, y un número importante de países (Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras, República Dominicana, entre otros) tenían una cobertura menor al 50% (Gráfico 2). Típicamente, la cobertura es menor entre niños de hogares de bajos recursos –quienes más se benefician de estos servicios. La información sobre cobertura de programas para niños menores a tres años es limitada pero sugiere tasas mucho menores.

Sin embargo, sabemos que el desafío no es solo un tema de cobertura sino fundamentalmente de calidad. Abrir salas de cuidado infantil de forma masiva, por sí solo, no será la solución. La muy necesaria expansión de los servicios de atención, desarrollo y educación temprana debe ser hecha 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 pre-escolar donde, por ejemplo, una mayor calidad puede sentar las bases para mejorar las habilidades en la lectura de manera temprana.

Gráfico 2: Brechas de cobertura en educación pre-escolar en América Latina
Tasa neta de matriculación en educación preprimaria



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS. Enero 2015.

El desafío de expandir servicios de calidad se vuelve particularmente 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 pre-escolar, pero no del resto de los programas. Típicamente existe 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.

Una estrategia que priorice la inversión temprana debe responder a tres desafíos principales: (i) identificar cuáles programas (y para quiénes) se deben expandir con base en un criterio de costo-eficiencia que considere la calidad de los servicios; (ii) definir la institucionalidad de un sector que no

© 2015 Inter-American Dialogue

encaja fácilmente en el sistema escolar tradicional; y (iii) establecer las necesidades de financiamiento. Con respecto al primer desafío, la evidencia internacional ofrece mensajes relativamente claros. La estrategia más razonable[iii] 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 pre-escolar (especialmente en zonas de alta concentración de pobreza) con un fuerte énfasis en la calidad de los docentes.

El problema de la fragmentación institucional demanda algún tipo de entidad coordinadora o rectora, con un fuerte foco en asegurar la calidad de los servicios. Por ejemplo, en el caso de México, Mexicanos Primero[iv] ha propuesto la instalación de un organismo a nivel nacional que dé seguimiento, regule y articule una visión alrededor de la primera infancia. Al mismo tiempo, dado que estos son servicios que tienden a prestarse de forma altamente descentralizada, cualquier instancia de coordinación requiere de una fuerte articulación a nivel local, especialmente en países de mayor población y diversidad.
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, de 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 2021.[v] Ambas organizaciones encontraron que la expansión de la educación inicial (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 pre-escolar demandaría $14.000 millones anualmente.

A diferencia de muchos de los otros temas prioritarios, éste es uno en el que no existe una resistencia activa a reformas. Un plan de acción que responda a los tres desafíos mencionados, utilizando la mejor evidencia internacional disponible, debería tener una buena acogida en la región.

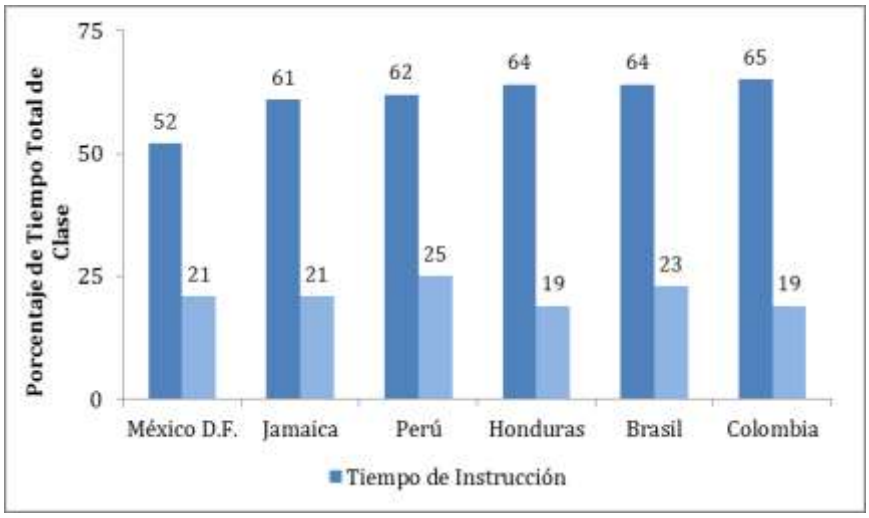
2. SISTEMAS EDUCATIVOS BASADOS EN LA EXCELENCIA DOCENTE

Nadie disputa la importancia de la excelencia docente para los logros de aprendizaje. Los llamados a mejorar el desempeño docente como aspecto principal del cambio educativo son denominador común a lo largo del espectro de opiniones en materia de políticas educativas. **La controversia comienza cuando se discute cómo mejorar el desempeño docente.** Es allí donde las tensiones afloran –muchas veces en debates poco productivos.

La importancia del tema docente ha motivado un creciente número de estudios en América Latina que muestran las importantes brechas de calidad que existen en la profesión. Dos ejemplos del último año son un estudio regional del Banco Mundial[vi] y uno de la Fundación Compartir[vii] sobre Colombia. El estudio del Banco Mundial muestra que, en la actualidad, ningún cuerpo docente de la región puede considerarse de alta calidad, y que el desempeño docente se ve comprometido por un pobre manejo de los contenidos académicos y por prácticas ineficaces en el aula. Por ejemplo, en promedio los docentes utilizan solo el 65% del tiempo en clase en tareas de instrucción, y utilizan métodos muy tradicionales que involucran poca participación de los alumnos (Gráfico 3). El estudio sobre Colombia muestra, por ejemplo, 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. Su análisis también

muestra fuertes brechas con países líderes en materia de excelencia docente (Corea del Sur, Finlandia, Ontario en Canadá y Singapur), cuyo desempeño Colombia quisiera emular.

Gráfico 3: Tiempo docente dedicado a instrucción en la que participa toda la clase



Fuente: Bruns y Luque (2014)

Un tema altamente relacionado, que muchas veces queda relegado en las discusiones sobre política docente, es el de los directivos escolares. Sabemos que los directores de escuela pueden tener gran influencia sobre el desempeño docente, apoyándolos en sus tareas y desarrollo profesional. Pero no pareciera haber mucho debate y análisis reciente en la materia. Un análisis reciente para el caso de Chile[viii] encontró, entre otras cosas, que los procesos de formación para los directivos no tienen una orientación clara a las competencias necesarias para el ejercicio de la función directiva y que no existe una regulación suficiente de la calidad de esos programas.

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

Sin embargo, la evidencia empírica sobre políticas efectivas en cada una de estas áreas es insuficiente para despejar las grandes diferencias de opinión en temas altamente controversiales. Por ejemplo, el uso de las evaluaciones de aprendizaje de los estudiantes en decisiones de carrera docente (por ejemplo, para definir salarios o permanencia en la docencia) no es un tema en el que haya consenso aun entre investigadores especializados no solo en América Latina sino también en los EEUU.[ix] Y en varias de las áreas mencionadas, los contextos institucionales son tan diversos que resulta difícil pensar en un modelo común para toda la región. Por ejemplo, en el tema de formación profesional o programas de inducción y tutoría a docentes principiantes, es dudoso que exista una manera de hacerlo que vaya a funcionar en todos lados.

Dado este contexto, ¿cuál sería la contribución más importante que podría hacer la Comisión sin caer en planteos ya muy trillados acerca de la importancia de los docentes?

© 2015 Inter-American Dialogue

En primer lugar, emitir un mensaje muy fuerte sobre la importancia de lograr la excelencia docente, sugiriendo cómo medirla y recomendando esfuerzos regulares y sistemáticos de medición. Hoy contamos con experiencia sobre cómo utilizar distintos métodos de medición de la efectividad docente incluyendo observaciones de clase y medidas de valor agregado, entre otros (Recuadro 2). De hecho, algunos países de la región ya han comenzado a dar pasos en esta dirección.[x] Un llamado a avanzar aún más agresivamente en utilizar esa información para apoyar el mejoramiento del desempeño docente será muy importante.

RECUADRO 2: MIDIENDO LA ENSEÑANZA EFECTIVA: EL PROYECTO MET

El proyecto Medidas de Enseñanza Efectiva (conocido en inglés como Project MET) es un ejemplo de los importantes avances que se han realizado en el campo de la educación con fuertes implicancias prácticas en los procesos de mejora de la docencia. El proyecto trabajó con cerca de 3.000 docentes de siete distritos escolares en los Estados Unidos, buscando medir la eficacia docente, utilizando tres instrumentos: observaciones de clases, encuestas de percepción de los estudiantes, y aumentos en los niveles de aprendizaje de los estudiantes. Primero se centraron en determinar si estas medidas de efectividad identificaban en realidad a los mejores maestros, o si simplemente parecían ser mejores porque tenían mejores estudiantes. Al asignar al azar a los estudiantes a las aulas en el segundo año del estudio, el Proyecto MET confirmó la eficacia de estas medidas para determinar la efectividad de los maestros. El proyecto también concluyó que, con el fin de predecir con mayor exactitud el éxito del estudiante, las evaluaciones de los maestros deben considerar las tres medidas adecuadamente ponderadas. Además, el estudio mostró que las observaciones de clase son más eficaces cuando se agrega un segundo observador que no pertenece a la escuela. El Proyecto MET ilustra un camino prometedor para medir la efectividad docente. También ofrece un ejemplo de cómo la información generada puede ayudar a los propios maestros a mejorar su desempeño.

Fuente: “Ensuring Fair and Reliable Measures of Effective Teaching.” Bill & Melinda Gates Foundation. January 2013.

En segundo lugar, definiendo de modo claro los desafíos y áreas de política que toda reforma de la profesión docente debe afectar. Esto es el equivalente de fijar los ‘límites de la cancha’ y, de esa manera, contribuir a un debate más productivo a nivel nacional. Las siguientes ’10 pautas de una buena política docente’ pueden servir de base para ello:

1. Jerarquizar la carrera docente desde el comienzo atrayendo a estudiantes de alto rendimiento y capacidad de liderazgo a los programas de formación docente

2. Hacer la formación inicial más demandante y, al mismo tiempo, más práctica de modo que los graduados terminen con experiencia al frente de las aulas

3. Evaluar y regular más agresivamente a los institutos de formación, cerrando aquéllos que no muestren buenos resultados

4. Hacer la entrada a la profesión docente altamente competitiva y selectiva, de modo que solo los ‘mejores’ candidatos lleguen al aula

5. Abrir caminos alternativos para llegar a la docencia de manera que candidatos bien preparados que no siguieron el camino tradicional también tengan oportunidades

6. Ofrecer fuertes apoyos y acompañamiento a los docentes en su primera etapa de trabajo. Identificar a los docentes que enfrentan dificultades y concentrar los esfuerzos de desarrollo profesional sobre ellos con metas claras de mejoramiento en el desempeño

© 2015 Inter-American Dialogue

7. Preparar a los directivos escolares para cumplir la función de tutoría y provisión de realimentación
8. Privilegiar a los niños con mayores necesidades en la asignación de docentes, buscando que los mejores enseñen a los más débiles
9. Actuar con determinación cuando existan instancias de abuso de parte de docentes inescrupulosos que resultan en altas tasas de ausentismo, compra-venta de puestos, y falta del más básico compromiso con la educación de los niños
10. Ofrecer recompensas (monetarias y/o no-monetarias) para reconocer el esfuerzo, la dedicación y los buenos resultados de los docentes y así motivarlos de manera positiva

Finalmente, evitando sugerir que existe solo una manera de implementar estas (u otras) pautas, identificando experiencias exitosas [xi] concretas, dentro y fuera de la región, que sirvan de inspiración para los debates nacionales en torno a reformas de las políticas docentes.

3. Estándares, competencias y evaluación como guías de la gestión educativa

Un principio básico de la buena gestión es **que si no se fijan objetivos claros y se evalúa en qué medida se están logrando, es muy difícil obtener resultados**. En el caso de la educación esto implica la existencia de metas de aprendizaje –muchas veces expresados no solo en términos de conocimientos sino también de competencias (qué se sabe hacer y no solo qué se conoce)— y sistemas de evaluación (de aprendizajes y, en el largo plazo, de impactos laborales).

Vale la pena notar que éste es un pilar de la buena gestión en todos los niveles del sistema educativo, incluyendo la educación superior y la capacitación para el trabajo, y es importante adoptar una mirada comprensiva de la temática evitando la fragmentación típica entre niveles del sistema.
Estos han sido temas centrales en las discusiones de política educativa en América Latina por ya bastante tiempo. En 2006 PREAL publicó un balance de los sistemas de evaluación educativa en América Latina, cubriendo tanto la fijación de metas claras de aprendizajes (estándares) como la medición de los logros de esos aprendizajes (evaluación).[xii] Comenzando en los años noventa, prácticamente todos los países de la región comenzaron a establecer esquemas de evaluación nacional de aprendizajes para sus sistemas escolares –en algunos casos avanzando muy rápidamente como parte de programas de reforma, y en otros más lentamente como parte de proyectos específicos.

El balance reconocía importantes avances en el establecimiento de sistemas de evaluación, pero también indicaba fuertes diferencias en el nivel de desarrollo de los sistemas, dependiendo de las características de las unidades responsables y el contexto político en el que operaban. La mirada regional sugería que los arreglos institucionales más estables eran los que se instalaban fuera de la estructura orgánica de los ministerios de educación, a través de institutos con mayor autonomía administrativa y técnica. Las principales debilidades se encontraron en lo concerniente a la difusión y uso de los resultados. En particular, se notaba que “la escasa participación de la sociedad civil en los procesos evaluativos no ha favorecido movimientos importantes en demanda por mayores niveles de calidad”.[xiii]

Habiendo transcurrido una década desde que se realizó dicho balance, no contamos con un panorama actualizado del estado de los sistemas de evaluación en la región. Por ejemplo, a pesar que las Metas

Educativas 2021 acordadas por los miembros de la Organización de Estados Ibero-Americanos (OEI) incluyen como una meta especifica 'Fortalecer los sistemas de evaluación de cada uno de los países', el informe anual de seguimiento por parte de la OEI[xiv] explícitamente la excluye de sus esfuerzos de medición. Del mismo modo, el programa SABER del Banco Mundial no incluye ni un solo país de América Latina en su módulo de evaluación de los sistemas de evaluación de aprendizaje (*student assessment*).

Este vacío analítico contrasta con la presencia de una serie de cambios significativos en la institucionalidad de los entes a cargo de la evaluación en países tales como Ecuador (donde el Ineval fue creado en 2012) o México (donde el INEE comenzó a funcionar como ente autónomo en 2013), o en su operatoria en países tales como Brasil (donde el *Indice de desenvolvimento de educaçao básica* (IDEB), creado en 2007, es publicado anualmente a nivel de municipio) o Colombia (donde es posible acceder en línea a los resultados de las pruebas SABER a nivel de establecimiento). Es muy probable que un balance más actualizado muestre importantes avances en algunos países –y estancamiento en otros—al mismo tiempo que nos ofrezca nuevas lecciones sobre los desafíos identificados hace una década.

En contraste con los avances realizados en establecer sistemas de medición de aprendizajes a nivel de la educación básica, a nivel de la educación superior la tendencia ha sido evaluar el funcionamiento de las instituciones, particularmente a través de esquemas de acreditación. Colombia representa un caso extraordinario en términos de extender los esfuerzos de medición de resultados de alumnos al nivel superior a nivel nacional. La prueba SABER PRO es obligatoria para estudiantes de programas de formación técnico-profesional, tecnologías y profesionales universitarios que hayan aprobado por lo menos el 75% de los créditos académicos del programa que cursan. Y el Observatorio Laboral para la Educación hace un seguimiento a los graduados de la educación superior y de aquellos certificados en competencias laborales, para conocer cómo se insertan y son acogidos por el mercado laboral. Brasil[xv] (con el Examen Nacional de Desempenho de Estudantes, ENADE), Chile (con el seguimiento de egresados a través de *mifuturo*) y México (con el Examen Nacional de Egreso de Licenciatura del CENEVAL) marcan el paso en el mismo sentido.

Por la naturaleza del tema, muchos de los debates en esta área pueden ser altamente técnicos. Nuestro foco, sin embargo, son los aspectos políticos e institucionales. En lugar de, por ejemplo, buscar definir cuáles deben ser los estándares en matemática o ciencia, o la periodicidad de las pruebas censales para distintos grados del sistema, nos preguntamos sobre el 'gobierno' de estas funciones esenciales del sistema educativo.

En primer lugar, ¿cuál debe ser el proceso por el cual se fijen los estándares y competencias que regulen el sistema educativo, y quiénes deben participar en el mismo? Por ejemplo, ¿qué rol pueden y deben cumplir las organizaciones empresariales en la definición de estándares y competencias en la educación técnica y profesional? ¿Cómo compatibilizar una mirada tecnocrática y las expectativas de la ciudadanía en la formulación de estándares y competencias? ¿Cómo definir los estándares de manera que sean comprensibles para los usuarios de los servicios y logren la movilización social necesaria para concretarlos?

La fijación de estándares y metas de aprendizaje es fundamental no solo para el diseño y monitoreo de políticas, sino también para lograr el compromiso, la participación y la motivación de todos los actores claves en el proceso educativo: alumnos y sus familias, docentes y directivos, administradores y decisores de política a nivel nacional, regional y local, empleadores. Por ejemplo, mejorar los muy pobres

© 2015 Inter-American Dialogue

niveles de lectura en los primeros grados de la escuela primaria que se observan en muchos países de América Latina va a requerir –entre otras cosas—metas explícitas que puedan ser utilizadas para llamar la atención y convocar los esfuerzos de docentes y padres por igual.

Los últimos años han visto un creciente número de experiencias participativas en la fijación de metas y objetivos a nivel del sistema educativo, de acuerdos/pactos de política educativa, y esquemas de monitoreo del cumplimiento de los mismos (ver recuadro 3). Iniciativas por parte de organizaciones civiles han sido instrumentales en este proceso –tal el ejemplo de Todos pela Educação en Brasil. En general, éstos incluyen metas de aprendizaje junto a metas de cobertura y financiamiento. Estas experiencias varían en el grado de formalidad y participación oficial. Algunos de éstos generan un gran nivel de energía social, aunque no sabemos bien si esa energía se mantiene en el tiempo y si estos esquemas participativos sirven, en el mediano y largo plazo, como mecanismo de influir políticas y su implementación.

RECUADRO 3: PACTOS Y METAS DE EDUCACIÓN

PAÍS	NOMBRE	CARACTERÍSTICAS	METAS DE APRENDIZAJE
Brasil	Plano Nacional de Educaçao	Oficial	Sí
Colombia	Gran Acuerdo por la Educación	Multisectorial	Sí
Ecuador	Plan Decenal de Educación	Multisectorial	No
Guatemala	Juntos por la Educación	Cívico	Sí
Panamá	Unidos por la Educación	Cívico	Sí
Rep. Dominicana	Pacto Educativo	Multisectorial	No

Fuente: Elaboración propia con datos de los Ministerios de Educación.

Existen también instancias de participación institucionalizadas, como el Consejo Nacional de Educación en Chile –responsable por aprobar las normas referidas a estándares y esquemas de evaluación en todos los niveles del sistema—o el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) en México responsable por el sistema nacional de competencias—entre otros. La participación social en estos esquemas es más regulada y con representación más de carácter corporativo.

En segundo lugar, ¿cómo garantizar la credibilidad de la función evaluadora así como la utilidad práctica de la información generada para los actores del sistema educativo (docentes, administradores, alumnos, padres, etc.)? Estas preguntas nos remiten a los hallazgos del estudio de PREAL en 2006. Con respecto a la credibilidad (y sustentabilidad) de la función evaluadora existía en aquel momento una fuerte presunción que la presencia de institutos autónomos era un factor positivo. En la última década, y en particular en los últimos años, hubo una tendencia en esa dirección (por ejemplo en los casos de Ecuador y México antes mencionados, o en el caso muy reciente de la Ciudad de Buenos Aires).
Si bien esos procesos no están exentos de conflictos y dificultades (como lo atestigua el caso de la suspensión de la prueba Enlaces en México durante 2014), la lógica de separar las funciones evaluadoras de la gestión del sistema, y de protegerlas de los vaivenes políticos parecería estar prevaleciendo. El paralelo con el movimiento que estableció la autonomía de los Bancos Centrales –y la consiguiente mejora en la calidad de las políticas monetarias— es obvio.

© 2015 Inter-American Dialogue

La utilidad práctica de la información generada por los sistemas de evaluación depende fuertemente de las normas que regulan el acceso a la misma y las formas de comunicación de resultados que se adoptan. El balance en 2006 sugería que éstas eran áreas débiles en los sistemas. En lo que corresponde a los estándares de aprendizaje, resulta crítico que sean comunicados de una manera tal que convoquen y movilicen los esfuerzos de docentes, familias y la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, superar las fuertes deficiencias en lectura en los primeros años de la escuela primaria –quizás la fuente más importante del fracaso escolar posterior—requiere que tanto maestros como padres de familia puedan tener expectativas claras sobre lo que un niño de segundo grado debe poder leer. Del mismo modo, la comunicación de resultados en pruebas de aprendizaje es un factor fundamental tanto para el mejoramiento de las prácticas docente en el aula, así como para mejorar la gestión a nivel de la escuela y empoderar a los padres en sus esfuerzos de conseguir la mejor educación para sus hijos. Una actitud proactiva en la comunicación de expectativas (es decir, estándares y competencias) y resultados, va a requerir de mayores esfuerzos y sofisticación en la gestión de los ministerios de educación en la mayoría de los países.

Finalmente, ¿cuál debe ser el rol de esquemas de internacionalización de estándares, competencias y evaluación de resultados? La participación en pruebas internacionales tiene el enorme beneficio de darle una perspectiva más amplia a la evaluación de aprendizajes. Si bien el objetivo de éstas no es crear una 'carrera de caballos', el poder compararse con vecinos, países más avanzados a los que se aspira a emular, o países con los que se compite en los mercados internacionales es, indudablemente, un aspecto muy atractivo de estas pruebas. Si bien los países de América Latina participan en las pruebas internacionales (Recuadro 4), esa participación no es todavía masiva ni consistente en el tiempo. A pesar de la creciente atención que la sociedad civil y los medios le prestan a los resultados de estas pruebas –como lo demuestra el intenso análisis de los resultados de PISA a fines del 2013—todavía existe resistencia de muchos gobiernos a participar de forma sistemática.

RECUADRO 4: LA PARTICIPACIÓN EN PRUEBAS INTERNACIONALES

PRUEBA	PAÍSES PARTICIPANTES
TERCE	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay
PISA 2012	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, y Uruguay
PIRLS 2011	Colombia y Honduras
TIMSS 2011	Honduras
ICCS 2009	Chile, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana
PIAAC	Chile
Pisa for Development	Ecuador y Guatemala

Fuente: Elaboración propia.

Dada las tendencias a la globalización de la producción y la creciente integración económica de los países de la región, la internacionalización de la educación superior adquiere una relevancia creciente

tanto como un mecanismo para mejorar la calidad como para facilitar la movilidad de la fuerza de trabajo. Aunque hay muchos factores que contribuyen a explicar la relativamente baja movilidad de alumnos entre países, que representa menos del uno por ciento de la matrícula en promedio,[xvi] la falta de estándares y/o competencias comunes u otros mecanismos que faciliten la validación de títulos constituyen cuellos de botella importantes. En ese sentido, no sorprende que el tema fuese central en la agenda de la Cumbre Iberoamericana de Veracruz en Diciembre del 2014.

Encontrar mecanismos participativos efectivos para definir estándares y competencias en todos los niveles del sistema, fortalecer las instituciones a cargo de la evaluación y avanzar en la internacionalización de estándares y medición de resultados, constituyen elementos potencialmente claves en una estrategia de reforma. Sin embargo, las resistencias a estas ideas continúan siendo fuertes, si no a nivel retórico, sí en la práctica. En parte esta resistencia puede ser producto de la inercia de viejas prácticas. Compartir y comparar cómo los distintos países han ido rompiendo con esa inercia (por ejemplo, participando de manera creciente en pruebas internacionales) debería debilitar esas resistencias.

4. INNOVACIÓN EN LOS MODELOS EDUCATIVOS

Los sistemas educativos (en todos sus niveles) en América Latina continúan en gran medida siendo tradicionales en su enfoque. Para la mayoría de los alumnos la experiencia educativa no es muy distinta a la que tuvieron generaciones previas. Los sistemas educativos cambian más lentamente que la sociedad y el mundo que los rodea.

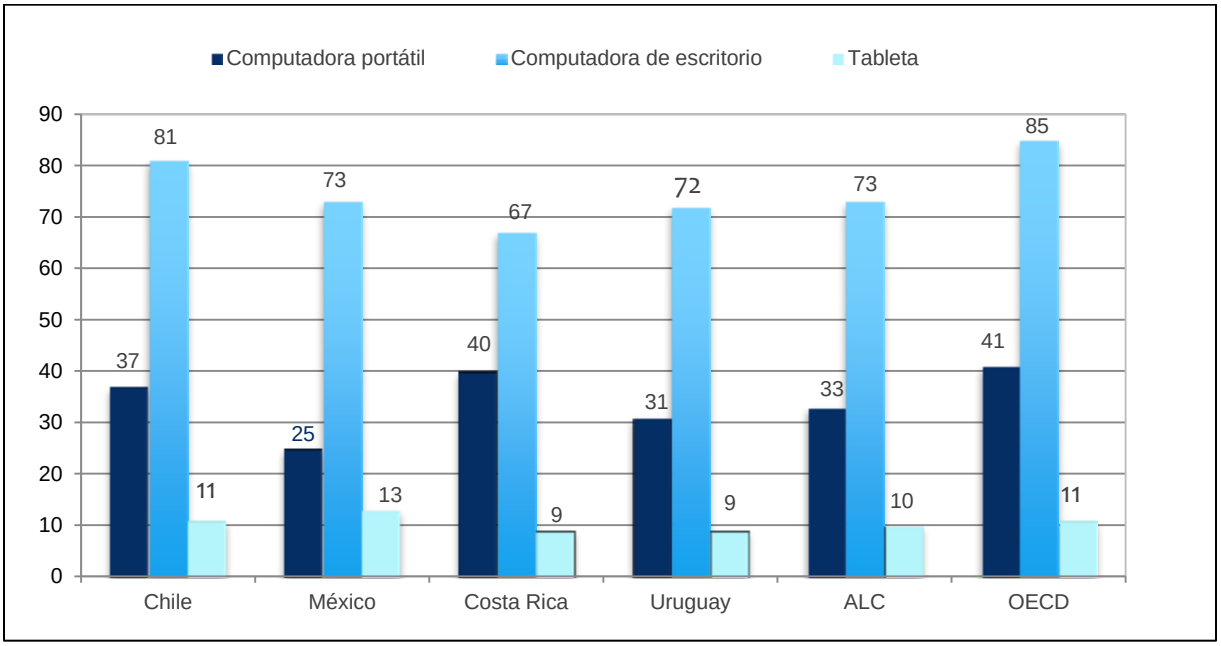
América Latina fue ineficiente en la aplicación del modelo educativo tradicional y está tratando de repararlo. Mientras tanto la relevancia del modelo mismo está siendo cuestionada**. Mejorar la calidad de la educación va a requerir también de innovaciones más profundas** que las que hemos discutido en las tres secciones previas.

Factores tan diversos como la revolución en la tecnología de la información y la comunicación (TIC) , los profundos cambios en la geografía del poder económico mundial, la extensión de la vida laboral y la consiguiente necesidad de re-capacitarse a lo largo de la vida, la expansión de las clases medias y su creciente demanda por educación superior, la creciente valorización del trabajo en equipo y la capacidad de adaptación rápida, conllevan desafíos a los modelos tradicionales en la prestación de servicios educativos.[xvii] Consideramos cada uno de estos aspectos a continuación.

El aspecto más obvio en el que la innovación puede cumplir un rol importante es en la adopción de tecnologías modernas de información y comunicación que cambien la dinámica de clase (haciéndola menos unidireccional y más interactiva, y potencialmente más personalizada) y permitan un mejor uso de métodos de educación a distancia. Los países de América Latina han avanzado mucho en mejorar el acceso a nuevas tecnologías en las escuelas (Gráfico 4).

© 2015 Inter-American Dialogue

Gráfico 4: Estudiantes de 15 años con acceso a computadoras en centros educativos, 2012.



Fuente: Arias Ortiz y Cristiá (2014) – Datos de PISA, promedio calculado con países incluidos.

Aunque existen fuertes diferencias entre países y entre grupos sociales y regiones, en términos generales el 'hardware' no es el principal problema hoy día. Un reciente estudio del BID[xviii] muestra que los países de América Latina han hecho mucho menos progreso en expandir acceso a contenidos y en mejorar los recursos humanos necesarios para usar las nuevas tecnologías. Estas brechas –más serias que las brechas en el hardware—están limitando los impactos de estas importantes inversiones sobre el aprendizaje. Más aun, la evidencia empírica muestra que los programas que adoptan un modelo de 'uso guiado' –en el que se define muy claramente qué habilidades se quieren afectar y que alinean el contenido, software y procesos, incluyendo la preparación de los docentes— son mucho más efectivos en afectar aprendizajes que aquellos que solamente entregan computadores, el modelo más tradicional que se sigue en América Latina. De modo que la promesa transformadora de las TIC no termina de manifestarse en las escuelas de la región.

En un contexto de mayor disponibilidad de tecnologías, aumentos importantes en la demanda por educación superior y crecientes presiones de costos, ha surgido una oleada de programas de educación a distancia, tanto en el sector público como en el privado. Entre los años 2000 y 2012 el número de estudiantes universitarios participando en programas de educación a distancia paso de 168.000 (1,3% de los matriculados) a 1.7 millones (7% de los matriculados).xix Esto equivale a una tasa de crecimiento anual de más del 30%. México (10% de los estudiantes terciarios inscritos en programas no presenciales) y Brasil (16% de los nuevos estudiantes inscritos en programas a distancia) sobresalen en este aspecto.[xx]

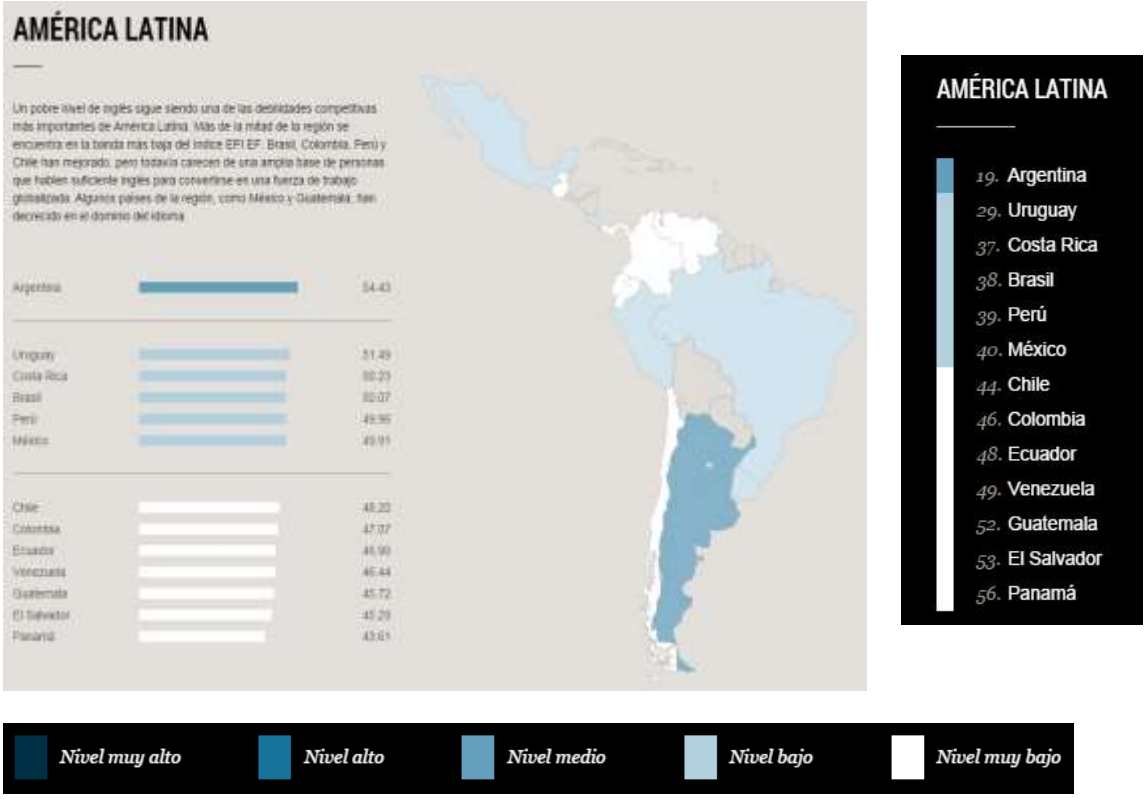
El potencial de innovación en el sector es enorme. Sin embargo, las regulaciones a las que están sujetas las instituciones educativas resultan restrictivas, en particular restringiendo el desarrollo de una oferta plenamente virtual.[xxi]

© 2015 Inter-American Dialogue

Pero más allá de la adopción y uso de tecnologías, existen otros aspectos en los que la modernización de los modelos educativos puede ser muy importante. La combinación de una creciente globalización de las actividades productivas, mayor integración comercial de América Latina y el creciente poderío de las economías Asiáticas (una región típicamente ausente en el currículo), presentan desafíos a sistemas educativos que nacieron bajo una matriz ideológica nacionalista. Educar ciudadanos capaces de participar productivamente en una economía integrada globalmente implica cambios en los contenidos curriculares, el más obvio (aunque no el único) siendo el aprendizaje de idiomas extranjeros.

El English Proficiency Index producido por English First (EF EPI) revela que América Latina se queda atrás en comparación con otras regiones del mundo en cuanto a los niveles de dominio del inglés (Gráfico 5). De hecho, solo Argentina se encuentra en la categoría de "nivel medio," mientras que los otros países incluidos en el índice tienen "nivel bajo" y "nivel muy bajo." El Índice de Inglés de Negocios (BEI, Business English Index), que mide el dominio de inglés de trabajadores de todo el mundo, muestra resultados similares. Muchos de los países con los peores índices se encuentran en América Latina, incluyendo Honduras, Colombia y México con los tres índices más bajos.

Gráfico 5: El dominio del inglés en América Latina



Fuente: EF EPI 2012.

Reconociendo la importancia del dominio del inglés para el éxito profesional, los ministerios de educación de países latinoamericanos realizan esfuerzos para mejorar la enseñanza de inglés en las escuelas. Proyectos como Inglés Abre Puertas en Chile, el Programa Nacional de Bilingüismo en Colombia, el programa Rio Criança en el municpio de Rio de Janeiro y el Proyecto EILE (Enseñanza de Inglés como Lengua Extranjera) en Costa Rica se han enfocado en la ampliación y mejora de la enseñanza dentro de las escuelas. Los programas se han centrado sobre todo en hacer obligatorias las

clases de inglés desde la escuela primaria, y en mejorar la calidad de la enseñanza, incluyendo la mejora de la formación docente y la utilización de tecnologías dentro de las clases. En Ecuador todos los maestros de inglés debieron tomar el exámen TOEFL, y existe un esfuerzo en curso de fortalecer el rendimiento de los docentes.

Al mismo tiempo, el mercado de clases privadas se ha ampliado sustancialmente en la región, convirtiéndose en la manera preferida de la enseñanza de inglés. Empresas como Pearson English, Wall Street Institute y Helen Doron, entre otros, ahora ofrecen clases de inglés para decenas de miles de latinoamericanos. Otra compañía, Open English, creó un nuevo modelo de la enseñanza del inglés, ofreciendo clases en línea que permite a los estudiantes acceder a las clases 24 horas por día. No contamos, sin embargo, con una evaluación del conjunto de iniciativas innovadoras.

Las tendencias globales en los mercados de trabajo sugieren que nuestros hijos y nietos tendrán carreras laborales más largas y cambiantes. La aceleración en el ritmo de cambio tecnológico hace que la demanda de habilidades técnicas también cambie más rápidamente. Por lo tanto, no es del todo sorprendente que observemos brechas de habilidades importantes: de los 10 países del mundo en los que las empresas reportan tener más dificultades para reclutar talento en la reciente encuesta global de Manpower Group, 5 se encuentran en América Latina. Las brechas son especialmente importantes en las llamadas disciplinas STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas).

RECUADRO 5: LA FALTA DE PERSONAL CALIFICADO Y LA REFORMA ENERGÉTICA DE MÉXICO

A medida que México liberaliza su sector de hidrocarburos y termina con el monopolio de 76 años de la petrolera estatal Pemex, el país se esfuerza por encontrar las habilidades profesionales adecuadas que respondan a la nueva demanda de talento especializado. Si se toman en cuenta las nuevas compañías de petróleo que se espera que ingresen a México a competir por el talento petrolero, además de los proveedores de servicios y las nuevas y ampliadas agencias gubernamentales, la demanda de ingenieros, geólogos y otros trabajadores especializados podría estar en las decenas de miles – una cantidad que las universidades mexicanas no producen en la actualidad. Los programas de estudio necesarios para preparar profesionales competentes en el sector petrolero son muy limitados. Y en las pocas instituciones donde existen estos programas, los estudiantes a menudo carecen de la oportunidad de adquirir conocimientos prácticos debido a la escasez de fondos, la baja calidad de los laboratorios y los pocos vínculos entre las universidades y Pemex. Aunque se han hecho esfuerzos para combatir estos problemas, como la creación de la Red Nacional de Escuelas de Ingeniería Petrolera – que busca fortalecer los vínculos entre instituciones académicas y empresas petroleras –, adaptarse a las nuevas necesidades del mercado tomará muchos años. Para llenar los vacíos a corto plazo, las empresas mexicanas tendrán que recurrir a la mano de obra extranjera, lo cual ya está ocurriendo, con varios miles de especialistas petroleros venezolanos que trabajan en México.

Fuente: Fargo, Jason. “La falta de personal calificado puede descarrilar la reforma energética en México”. Blog de Preal. Agosto, 2014

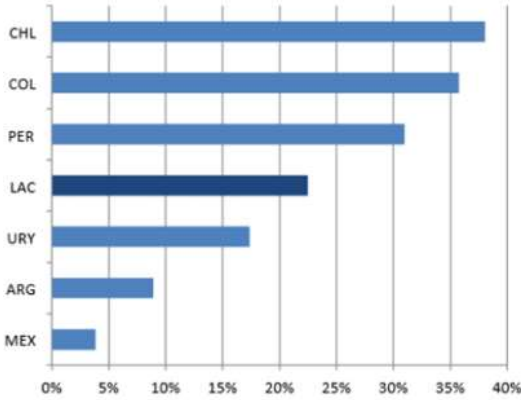
Los sistemas de capacitación y educación superior en la región no parecen tener la capacidad de responder de manera rápida y efectiva a estas demandas. En muchos países sigue vigente el modelo tradicional de ‘institutos nacionales de capacitación’ al que le resulta extremadamente difícil lograr un buen alineamiento entre programas de formación y las demandas del sector privado.[xxii] Algunos países

han innovado desarrollando modelos mixtos de gestión aunque, de modo general, su desempeño dista mucho del de aquellos países de la OECD considerados como de vanguardia.

La educación superior y la formación técnico-profesional siguen, en general, un modelo rígido, poco propenso a innovar en la oferta de programas para responder a las cambiantes demandas de las empresas. La baja presencia de carreras cortas orientadas a salidas laborales y un sesgo en contra de las carreras técnicas no universitarias, son aspectos de esa rigidez que resulta en que, en promedio, solo alrededor del 20% de la matrícula en educación superior corresponde a carreras técnico-profesionales (Gráfico 6A). Chile representa un caso único en el que la matrícula en los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales ha sobrepasado a aquélla en universidades (Gráfico 6B).

Gráfico 6: Educación Superior Técnica

A: % Técnicos terciaria



Fuente: Urzúa, 2013 (datos de cada país)

B: Nueva matrícula en Chile

Fuente: Martinez, F. "Chile: A Successful Tech-Voc Experience."

La importancia de abrir caminos alternativos a la educación post-secundaria es materia de intenso debate también en los EE.UU, donde los altísimos y crecientes costos de la educación universitaria han generado fuertes dificultades de acceso entre los jóvenes de menores recursos.[xxiii]

En este contexto, adquieren también importancia las consideraciones en torno al desarrollo vocacional en la escuela secundaria, el rol de los sistemas de aprendices (*apprenticeships*) y el desarrollo de habilidades socio-emocionales. Una mirada a futuro sobre la educación secundaria debe considerar el correcto balance en la creación de habilidades académicas, las llamadas habilidades del siglo XXI (creatividad, pensamiento crítico), habilidades técnicas y habilidades socio-emocionales. Estas últimas incluyen factores tales como la empatía y las relaciones interpersonales, la perseverancia, el autocontrol y la toma de decisiones, el manejo de problemas y conflicto, entre otros.

Como queda manifiesto en este rápido recorrido de algunas de las principales áreas de innovación en los modelos educativos, existen muchas iniciativas en curso a lo largo y ancho del continente. Sin embargo, muchas de estas innovaciones no parecieran adquirir el carácter sistémico necesario como para afectar de modo significativo los niveles de aprendizaje y la calidad media de la educación.

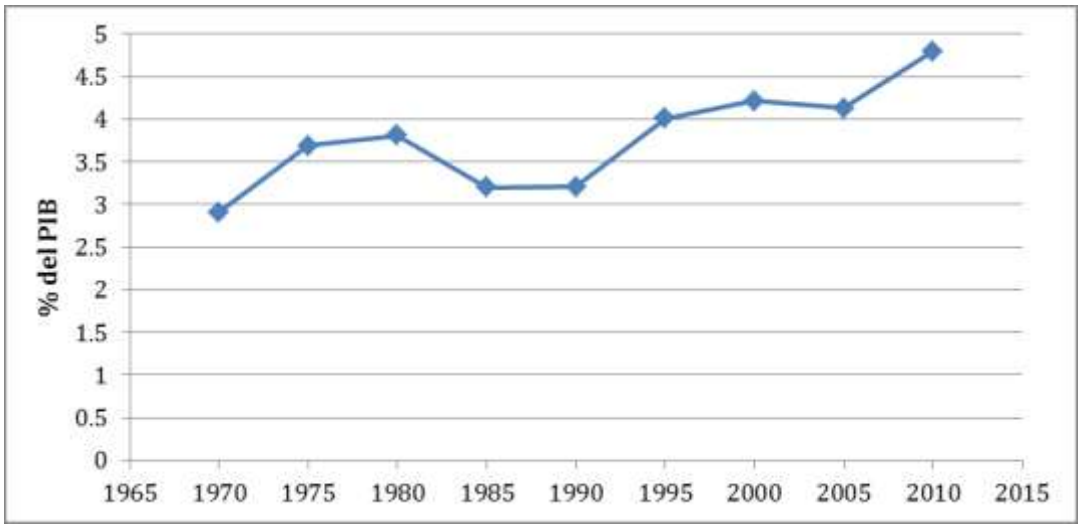
© 2015 Inter-American Dialogue

El mensaje principal de esta breve reseña es que los sistemas educativos en América Latina deben acelerar el ritmo de innovación. ¿Cómo hacerlo? Dadas las rigideces institucionales que caracterizan a los sistemas educativos de la región, parecería necesario generar mayores espacios para la experimentación de manera que la innovación surja de forma orgánica y no como mandato resultante de un plan. Esa experimentación debe ir acompañada de un fuerte impulso a la evaluación para aprender de los éxitos y también de los fracasos. En estos temas de frontera, en los que puede no resultar obvio cuál es la solución, el verdadero fracaso es no innovar, no intentar. La existencia de marcos de competencia transparentes entre prestadores (públicos y privados) pareciera ser un aspecto importante para promover esa innovación. También lo son esquemas regulatorios lo suficientemente flexibles (para facilitar la experimentación) pero combinados con una fuerte capacidad de intervención cuando los experimentos fallan.

5. FINANCIAMIENTO SUSTENTABLE

Los esfuerzos por mejorar la calidad educativa deben estar enmarcados en un esquema de financiamiento que sea sustentable fiscal y socialmente. La última década ha visto un aumento importante de la inversión pública en educación, que hoy en promedio representa un 4,8% del PIB y 15,9% del presupuesto público. 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).

Gráfico 7: El crecimiento de la inversión pública en educación



Fuente: Banco Mundial, EdStats. Septiembre 2014.

A diferencia de lo que sucede en el sector salud o con las pensiones, las tendencias demográficas juegan 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 quiere decir que, a largo plazo, América Latina podría aumentar tanto la cobertura como el gasto por alumno progresivamente, con los niveles existentes de recursos tributarios.

© 2015 Inter-American Dialogue

Por ejemplo, en promedio, América Latina podría llegar en el año 2050 a niveles de cobertura y gasto por alumno de la OECD asignando a educación un porcentaje del producto similar al actual.[xxiv]

En el más corto plazo, y dados los crecientes recursos fiscales asignados a la educación, 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[xxv] estimaron los costos de mejorar la cobertura y calidad de la educación. El estudio encontró que la universalización de la primaria y la secundaria básica podría realizarse en el año 2021 con ahorros presupuestales del orden de 0,5% del PIB. La masificación de la secundaria superior a niveles de cobertura cercanos al 80% requeriría de recursos adicionales en el orden de 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 – ambos considerados necesarios para mejorar la calidad – no alteran el balance fiscal de forma significativa.

Dadas las bajas coberturas de los programas de educación inicial y preescolar, el logro de las metas propuestas tendría costos incrementales importantes. El estudio CEPAL/OEI estimó que las metas podrían tener un costo adicional de 0,75% del PIB. En sus proyecciones, la educación inicial requerirá más de 70% de los recursos adicionales. Esto reafirma la necesidad de utilizar criterios de costo-efectividad para definir la estrategia de expansión de servicios orientados a la primera infancia.

El mismo estudio estimó que un aumento gradual del gasto público en educación del 0,1% del PIB por año (hasta llegar a un máximo de 6,5% del PIB) permitiría financiar las metas propuestas para 2021 salvo en el caso de Bolivia, Honduras y Nicaragua. El estudio, no contempló los costos de expandir la cobertura de la educación superior aunque sí incluyó una expansión de recursos de 0,3% del PIB en educación superior para investigación y desarrollo y para becas para estudiantes de pueblos originarios y afro-americanos.

El financiamiento de la educación superior es, probablemente, el aspecto más controversial en un análisis de sustentabilidad. Si bien no existe una estimación a nivel regional de las necesidades de financiamiento para cubrir el incremento esperado en la demanda por educación superior, es posible argumentar que un modelo en el que la expansión de cobertura se base 100% en financiamiento público demandará de importantes aumentos en el presupuesto educativo y, en muchos casos, cuestionará la sustentabilidad financiera del sistema como un todo. Por ello, esquemas de financiamiento compartido,[xxvi] que involucren una mezcla de aranceles en instituciones públicas, subsidios en instituciones privadas y créditos, es una respuesta natural –particularmente considerando el creciente rol de las instituciones privadas en la prestación de servicios en el segmento de educación superior.

En la última década la necesidad de aumentar, gradualmente, los recursos asignados a la educación ha llevado a varios países a establecer metas presupuestarias de forma legal. La Republica Dominicana, uno de los países con más bajo gasto público en educación, estableció una meta de llegar al 4% del PIB. El Plan Decenal de Educación en Ecuador fijó una meta del 6% del PIB –porcentaje que pareciera haberse convertido en un punto de referencia para muchos países. Este año el Congreso Brasileño aprobó un Plan Nacional de Educación que incluye 20 metas educativas, incluyendo el aumento del gasto público en educación –en un período de diez años—al 10% del PIB desde el 6.2% actual. De cumplirse, esa meta representaría un caso único en la región (y probablemente en el mundo).

© 2015 Inter-American Dialogue

Es muy probable que varias de las áreas prioritarias identificadas demanden recursos fiscales adicionales. Expandir los servicios a la infancia temprana es posiblemente el caso más claro. Dependiendo del país, es también probable que conseguir el logro de excelencia docente requiera de más recursos. Por ejemplo en Colombia, la propuesta de la Fundación Compartirxxvii 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 a 0,3% del PIB, 1,7% del presupuesto del gobierno central, 9% del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional y 14% del presupuesto del SGP (Sistema General de Participaciones).

El desafío de financiar el cambio educativo puede verse claramente en el caso de Chile donde el gobierno reciente-mente impulsó una reforma tributaria para financiar una ambiciosa reforma. Si bien los montos involucrados en la reforma educativa dependen de los detalles de cómo se apruebe el paquete de leyes, las estimaciones indican un aumento permanente del presupuesto educativo del orden de cinco mil millones de dólares por año (Recuadro 6).

RECUADRO 6: EL COSTO DE LA REFORMA EDUCATIVA EN CHILE

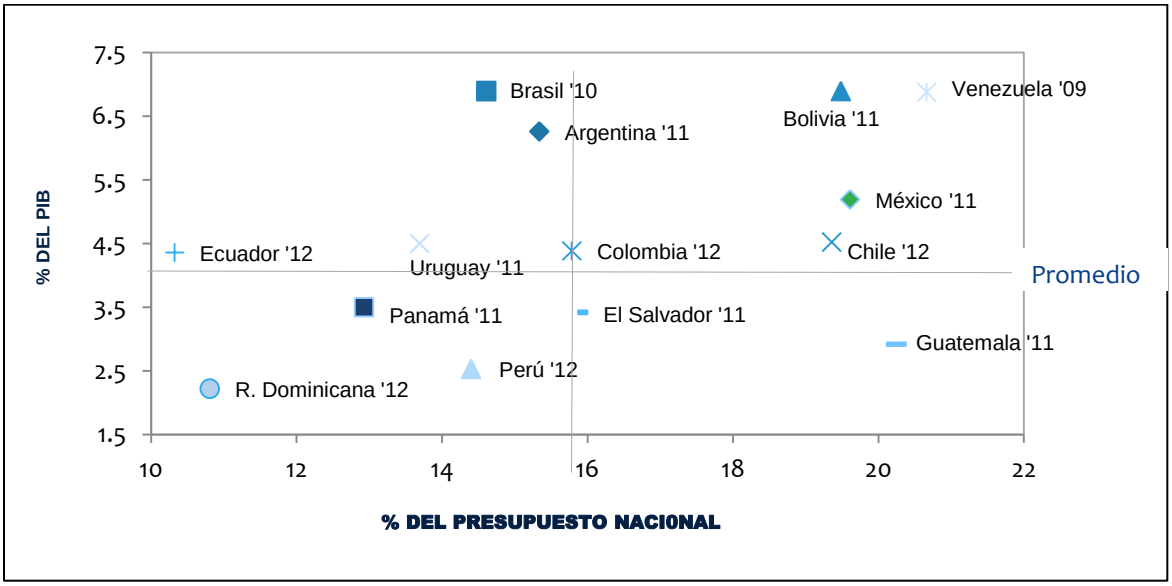
ÁREA A FINANCIAR (millones de USD$)	INVERSIÓN DE UNA VEZ E2020	GASTO ESTIMADO E2020	GÁSTO PÚBLICO ACTUAL	GASTO PÚBLICO PROMETIDO	DIFERENCIA CON GASTO PÚBLICO 2012	DIFERENCIA CON GASTO PÚBLICO PROMETIDO
Educación Parvularia	428	2.181	1.246	337	935	598
a) Coberturas: i) Menor 1 año: 15%. ii) 1 año: 20%. iii) 2 años: 50%. iv) 3 años: 90%. v) 4 y 5 años: 100%. Total de niños a incorporar: 291.358. b) Aumento salario educadoras de párvulo: $200 millones.						
Educación Escolar		7.650	4.944	1.536	2.706	1.170
		6.000	4.000	1.400	2.000	600
		450				
		450				
Educación Pública	840	300	88	-	212	212
a) Plan de apoyo a municipios	540	300	88			
Educación Superior		450			1500	1500
TOTAL	**1.268**				**5.353**	**3.480**

Fuente: Educación 2020.

¿Qué espacio fiscal existe para aumentar los recursos fiscales destinados a la educación? En países con una relativamente baja asignación presupuestal (por ejemplo, menor al promedio regional), una mayor priorización del sector a la hora de asignar recursos podría sentar las bases para financiar la inversión adicional necesaria. Pero 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. Finalmente, en países (como Argentina, Brasil o Bolivia) que asignan más del 6% del PIB a educación, la consideración sobre el espacio fiscal debe hacerse con cuidado (Gráfico 8).

© 2015 Inter-American Dialogue

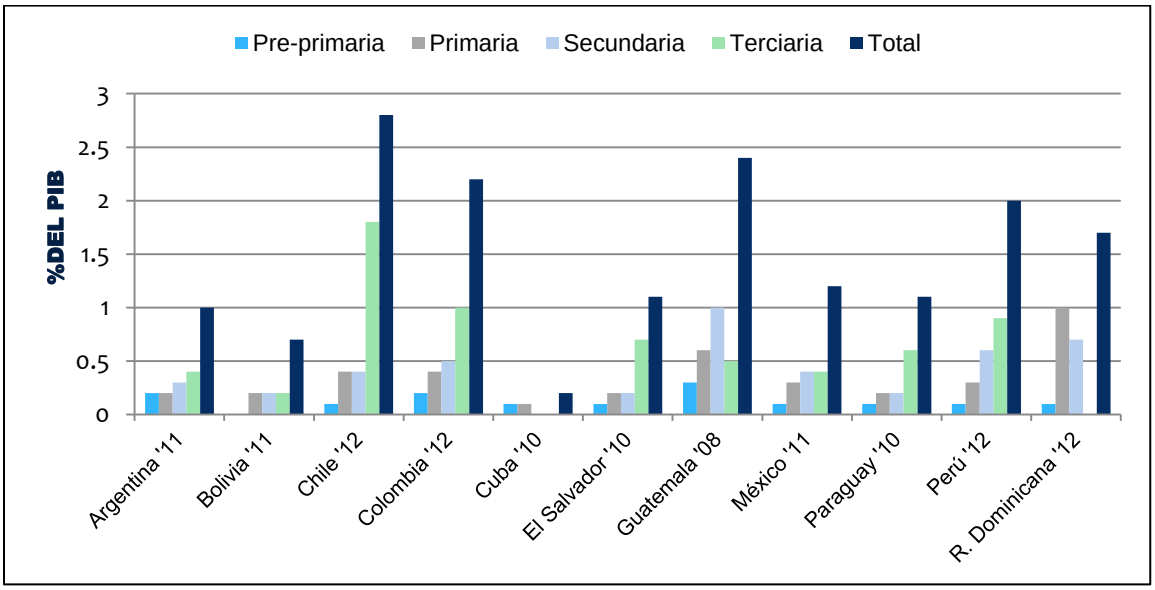
Gráfico 8: Espacio fiscal y gasto en educación



Fuente: UNESCO-UIS. Septiembre 2014

La sustentabilidad financiera del sistema educativo debe también contemplar los niveles de inversión privada. El gasto privado en educación representa, en promedio, un 1,7% del PIB, siendo éste mayor en países en los que el sector público invierte menos. Si bien en la mayoría de los países el gasto privado tiende a estar concentrado en el nivel superior, en países como Guatemala y la República Dominicana en los que los recursos fiscales destinados a la educación representa un porcentaje relativamente bajo del PIB, las familias asignan una proporción mayor del ingreso a financiar la educación primaria y secundaria (Gráfico 9).

Gráfico 9: El gasto privado en educación



Fuente: Fuente: Banco Mundial, EdStats. Septiembre 2014.

© 2015 Inter-American Dialogue

Mejoras en la eficiencia en la asignación y 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, cuanto espacio existe para generar ahorros que puedan ser canalizados a usos más productivos para el logro educativo.

Un análisis estadístico reciente del FMIxxviii 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 mostraron niveles similares al promedio.

Estudios más detallados a nivel nacional permiten identificar con mayor precisión las fuentes y magnitudes de estas ineficiencias. En el caso de México, por ejemplo, se estima un 'mal gasto' equivalente al 5,3% del gasto total, con fuertes diferencias entre estados: en Puebla representa el 1,8% del gasto total y en Zacatecas un 19% del gasto total (Recuadro7).xxix O en la Ciudad de Buenos Aires donde aproximadamente uno de cada diez docentes está ausente en promedio, un tercio de las ausencias por enfermedades se solicitan los lunes y el 40% de las ausencias de tres días se concentran los jueves y viernes.xxx El costo educativo de ese ausentismo es alto: cada 10 ausencias disminuye el rendimiento promedio en matemáticas 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 $4 mil 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.

RECUADRO 7: 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, destino y 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, *El malgasto y el abusómetro*. 2013.

Conclusión

Si bien todavía hay algunos países en los que el sector educativo no recibe suficiente prioridad a la hora del reparto –resultando en una combinación de desfinanciamiento y alto gasto privado— en términos generales la eficiencia en el uso y asignación de los recursos pareciera ser un desafío más generalizado. La necesidad de expandir cobertura en educación temprana y pre-escolar y a nivel terciario, así como la de enfatizar programas y proyectos con mayores retornos en términos de calidad va a requerir de un mayor grado de flexibilidad en la asignación de recursos dentro del sector. Este es un área en el que el benchmarking internacional, y entre entidades sub-nacionales, puede ser extremadamente valioso para informar la toma de decisiones.

© 2015 Inter-American Dialogue

FUENTES

i Fiszbein y Sucre. “Panomara Regional: Educación en América Latina.” Inter-American Dialogue (2014).

ii Schady et al. Wealth Gradients in Early Childhood Cognitive Development in Five Latin American Countries, IDB Working Paper Series No. IDB-WP-482, Enero 2014

iii Susan Walker, Promoting equity through early child development interventions for children from birth through three years of age, and Harold Alderman and Emiliana Vegas, The convergence of equity and efficiency in ECD programs, both in Harold Alderman (Ed.) No Small Matter: The impact of poverty, shocks and human capital investments in early childhood development, World Bank (2011)

iv Mexicanos Primero, Los Invisibles: Las niñas y niños de 0 a 6 años (2014)

v OEI/CEPAl/SEGIB: Metas educativas 2021, (2011)

vi Bruns y Luque, Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe, Banco Mundial, 2014.

vii Fundación Compartir: Tras la excelencia docente: Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los Colombianos, 2014

viii Weinstein y Muñoz Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile? CEPPE, Mayo 2012.

ix Ver, por ejemplo, Alejandro Ganimian ‘Un poco menos de evaluación, un poco más de retroalimentación, por favor…’ en BlogdePreal.org

x La Ley de Reforma Magisterial 2012 en Perú hace obligatoria la evaluación del desempeño docente, incluyendo las observaciones del aula, para todos los docentes. En México D.F., por ejemplo, se ha creado una versión electrónica del instrumento Stallings de medición del uso de tiempo, diseñada para dar datos en tiempo real sobre las dinámicas en el aula que se pueden comparar con observaciones previas, con otras clases en la misma escuela y con otras escuelas en el mismo distrito.

xi Preferentemente cuando estas han sido evaluadas de forma rigurosa.

xii G. Ferrer: Sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina: Balance y desafíos, PREAL (2006).

xiii Ferrer (2006) p.55

xiv OEI, Miradas sobre la educación en Iberoamerica: Avances en las metas educativas 2021 (2014)

xv Dias Sobrinho, J. ‘Avaliação e transformações da educação superior Brasileira (1995-2009): Do Provaõ ao SINAES’, en Avaliação, Campinas: Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 191-224, Março (2010)

xvi C. Rama: La reforma de la virtualización de la universidad: El nacimiento de la educación digital, UDG Virtual, Mexico (2012)

xvii Bitar, S. Global trends and the future of education in Latin America, in Latin America in a Changing World, The Inter-American Dialogue, March 2014

xviii Arias Ortiz, E. y J. Cristiá, El BID y la tecnología para mejorar el aprendizaje: Cómo promover programas efectivos? Nota Tecnica IDB-TN-670, BID, Julio 2014-09-12

xix Rama (2012)

xx Vale la pena mencionar el potencial de la capacitación docente a distancia área en la existen experiencias valiosas, tal como la Universidade Aberta do Brasil.

xxi Rama (2012)

© 2015 Inter-American Dialogue

xxii Llisteri, J.J., N. Gligo, O. Homs y D. Ruíz-Devesa Educación técnica y formación profesional en América Latina, Serie de Políticas Públicas y Transformación Productiva No.13, CAF (2014)

xxiii Ver Pathways to Prosperity Project: Pathways to Prosperity, Harvard Graduate School of Education, 2011, y Carnevale A., S. Rose and A. Hanson: Certificates: Gateways to Gainful employment and college degrees, Georgetown University Center on Education and the Workforce, 2012

xxiv Miller. T, C. Mason and M. Holz, 'The Fiscal Impact of Demographic Change in Ten Latin American Countries: Projecting Public Expenditures in Education, Health, and Pensions' (pp.233-272) in D. Cotlear (Ed.)Population Aging: Is Latin America Ready?, World Bank, Washington DC. (2011)

xxv CEPAL-OEI, Metas educativas 2021: Estudio de costos, Santiago de Chile (2010)

xxvi Brunner, J.J. 'Financiamiento de la educación superior en América Latina: Viejas y nuevas prácticas' lasaforum, volume xliv: issue 2, pp. 15-17, Spring (2013)

xxvii Fundación Compartir (2014)

xxviii F. Grigoli, A Hybrid Approach to Estimating the Efficiency of Public Spending on Education in Emerging and Developing Economies, IMF WP 14/19, (2014)

xxix Mexicanos Primero, Mal(gasto): Estado de la educación en México, (2013)

xxx S. Montoya: Mitos y realidades del ausentismo docente: El caso de Ciudad de Buenos Aires, Blog de PREAL, 17 Septiembre (2014).

© 2015 Inter-American Dialogue