



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

terce

Tercer Estudio  
Regional Comparativo  
y Explicativo

RECOMENDACIONES DE

# Políticas Educativas

EN AMÉRICA LATINA EN BASE AL TERCE

— 2016 —

Publicado en 2016 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/ UNESCO Santiago)

© UNESCO 2016

ISBN 978-92-3-XXXXXX-X



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto ([www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp](http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp)).

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

UNESCO Santiago prioriza la perspectiva de género; sin embargo, para facilitar la lectura se utilizará un lenguaje neutro o se hará referencia a lo masculino o femenino según corresponda a la literatura presentada.

Diseño y diagramación:  
Acento en la Ce SPA. [www.acentoenlace.cl](http://www.acentoenlace.cl)

## CRÉDITOS

Recomendaciones de Políticas Educativas en América Latina en base al TERCE ha sido elaborado por encargo de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, OREALC/ UNESCO Santiago.

### Autores

Ernesto Treviño  
Cristóbal Villalobos  
Andrea Baeza

## AGRADECIMIENTOS

La OREALC/UNESCO Santiago agradece por sus comentarios y observaciones a Daniela Trucco, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Chile; Ariel Fiszbein, director del Programa de Educación del Diálogo Interamericano, Estados Unidos; Adriana Vilela, coordinadora de la Red Interamericana de Educación Docente (RIED) de la Organización de Estados Americanos, OEA, Estados Unidos; Antonia Madrid, de la Fundación Educación 2020, Chile; Marianela Cerri y Carlos Eugenio Beca, de la Secretaría Técnica de la Estrategia Docente de la OREALC/ UNESCO Santiago; y a Andrés Peri, de la División de Investigación, Evaluación y Estadística de la Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay.

Asimismo, agradecemos a los coordinadores nacionales del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la OREALC/UNESCO Santiago, por sus precisiones y ajustes al documento, en representación de: el Departamento de Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación de la Nación Argentina; el Instituto Nacional de Estudios e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira de Brasil; la Agencia de Calidad de la Educación de Chile; el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES); la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica; el Instituto Nacional de Evaluación Educativa de Ecuador (INEVAL); la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa del Ministerio de Educación de Guatemala; la Dirección General de Evaluación de la Calidad de la Educación (DIGECE) de la Secretaría de Educación de Honduras; el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de México; la Dirección General de Evaluación Educativa (DGEENL) de la Secretaría de Educación del estado de Nuevo León (México); la Dirección de Proyectos del Ministerio de Educación de Nicaragua; la Dirección Nacional de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de Panamá; la Dirección General de Planificación Educativa del Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay; la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de Perú; la Dirección de Evaluación de la Calidad de la Educación del Ministerio de Educación de República Dominicana; y la División de Investigación, Evaluación y Estadística de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) de Uruguay.

El apoyo de todos ellos fue fundamental para lograr un documento de calidad, que sirva finalmente en la construcción de políticas públicas, en el marco de la Agenda de Educación 2030.

“Guatemala está realizando esfuerzos para mejorar los niveles de aprendizajes de los estudiantes tomando en consideración la diversidad de contextos culturales y socioeconómicos. El Ministerio de Educación reconoce la importancia de la participación en procesos internacionales de evaluación que ofrecen evidencias para comparar los avances educativos en la región, aprender de la experiencia de otros países y tomar mejores decisiones. En este sentido, el documento de Recomendaciones de Política Educativa en América Latina en base al TERCE es un instrumento que favorece el análisis ciudadano y un escenario propicio para la inclusión de diversos sectores en la construcción de mejores políticas nacionales. Este Ministerio, hace suyas las recomendaciones contenidas en este informe y las considera una valiosa colaboración para la educación nacional”.

**Doctor Oscar Hugo López Rivas**  
**Ministro de Educación**  
**Guatemala**

“Hace ya un tiempo que la toma de decisiones basada en evidencias, ocupa un lugar relevante en el diseño y elaboración de políticas educativas. El estudio regional comparativo y explicativo OREALC/UNESCO es una herramienta fundamental. La evaluación, concebida como producción de información y el análisis comparativo entre países de la región, nos permite construir una mirada amplia y conocer a partir de ella las características y las necesidades a las que debe dar respuesta la educación como derecho humano de todos y a lo largo de toda la vida. En este sentido este estudio nos conduce a profundizar el necesario nexo entre las evidencias y las políticas educativas de nuestro país.

**Mag. Edith Moraes**  
**Subsecretaria de**  
**Educación y Cultura**  
**Ministerio de Educación y Cultura**  
**Uruguay**

“El documento hace énfasis en la necesidad de sustentar las políticas educativas en evidencia empírica, con marcos conceptuales que permitan concebir la educación desde un modelo adaptable a las realidades de los diferentes países de la región. Esto requiere una destreza por parte de los tomadores de decisiones, que, considerando el presente, deben ir enmarcando acciones futuras en post del mejoramiento del sistema educativo.

Los datos presentados muestran las principales características de los países de la región, develando los aspectos que deben ser modificados en su sistema educativo. Asimismo, el modelo ecológico propuesto permite entender la influencia de las decisiones políticas en los diferentes niveles de la estructura, desde las bases a los niveles más macros, o viceversa; incluso en una combinación de ambos influjos”.

**Dirección General  
de Planificación Educativa  
Ministerio de Educación y Cultura  
Paraguay**

“El documento presenta los principales resultados educativos de la región de manera holística, concordante con el modelo ecológico que considera que la formulación e implementación de la política pública educativa tiene como categorías fundamentales de análisis el contexto, el sistema educativo y las escuelas. Este enfoque es la mejor herramienta para establecer la educación como un derecho fundamental. Lo anterior parte de la posibilidad de realizar una evaluación constante de la calidad de los sistemas educativos a nivel nacional e internacional, mostrar sus avances y desafíos, determinar la viabilidad de la política educativa y estipular la mejor manera de formular los lineamientos pedagógicos que garanticen el derecho acorde con el contexto de cada país”.

**Víctor Javier Saavedra Mercado  
Viceministro de Educación  
Preescolar, Básica y Media  
Colombia**

El documento constituye un extraordinario aporte para los tomadores de decisiones de los Ministerios de Educación de la región y, por lo tanto, de lectura obligada. Contiene un análisis profundo, enriquecido y comparable de los principales y diversos desafíos que enfrentan nuestros sistemas educativos, con evidencias empíricas para comprender mejor nuestra realidad. Lo más valioso del documento son las recomendaciones de Política Educativa que incluyen medidas específicas de implementación local –inclusive escolar- para garantizar el logro de los objetivos.

Para la SEP, las recomendaciones de política educativa están insertas en la Reforma Educativa 2012-2018 cuyos principales objetivos son: una educación de calidad con equidad e inclusión, profesionalización docente; la escuela en el centro y, finalmente, la evaluación y mejoramiento de la gestión del Sistema Educativo Nacional.

Felicidades a la UNESCO por ir más allá de la publicación de los resultados del TERCE. Este estudio será una importante contribución para alcanzar la meta Educación para Todos (EPT) de calidad, incluyente y a lo largo de toda la vida.

**Mtro. Otto Granados Roldán  
Subsecretario de Planeación,  
Evaluación y Coordinación  
Secretaría de Educación Pública  
México**

El estudio “Recomendaciones de Políticas en base al TERCE” constituye un insumo muy útil para la planificación e implementación de estrategias orientadas a la mejora de los aprendizajes de todos los/as alumnos/as. En particular, los modelos conceptuales propuestos resultan una herramienta muy valiosa para pensar los procesos educativos y su interacción con el contexto social, económico y cultural, de manera integral y multidimensional. A su vez, las recomendaciones sugeridas para el abordaje de los principales desafíos educativos de la región nos acercan nuevas miradas y experiencias, que nos motivan a seguir buscando las políticas más efectivas para nuestro país. De esta manera, este documento demuestra que la producción y el uso del conocimiento son centrales para planificar y gestionar la mejora educativa, y que estos esfuerzos deben continuarse y multiplicarse en la región.

**Mercedes Miguel  
Secretaría de Innovación y  
Mejora de la Calidad Educativa  
Ministerio de Educación y Deportes  
Argentina**

# Contenidos

Prefacio	14
Resumen Ejecutivo	16
Introducción	26
<b>1. ¿Cómo tomar decisiones basadas en evidencia?</b>	<b>28</b>
<b>1.1. ¿Cómo se organizan los desafíos de política educativa?</b>	<b>30</b>
<b>1.2. ¿Cómo se llevan adelante las políticas educativas?</b>	<b>32</b>
<b>1.3. ¿Cuál es el nivel de desarrollo de los sistemas educativos de los países de la región?</b>	<b>33</b>
Síntesis	38
<b>2. Contexto</b>	<b>40</b>
<b>2.1. Desigualdades socioeconómicas</b>	<b>41</b>
Desafíos	41
Recomendaciones de política	50
<b>2.2. Ruralidad</b>	<b>54</b>
Desafíos	54
Recomendaciones de política	56
Recomendaciones para implementación local	57
<b>2.3. Asistencia a la escuela</b>	<b>58</b>
Desafíos	58
Recomendaciones de política	60
Recomendaciones para la implementación local	61
<b>2.4. Trabajo infantil</b>	<b>63</b>
Desafíos	63
Recomendaciones de política	64
<b>2.5. Desigualdades de género</b>	<b>66</b>
Desafíos	66
Recomendaciones de política	71
<b>2.6. Pueblos originarios</b>	<b>73</b>
Desafíos	73
Recomendaciones de política	74
<b>3. Sistema escolar</b>	<b>77</b>
<b>3.1. Características estructurales del sistema educativo</b>	<b>78</b>
<b>3.1.1. Organización y obligatoriedad de la educación</b>	<b>78</b>
Recomendaciones de política	81

<b>3.1.2. Financiamiento</b>	<b>82</b>
Recomendaciones de política	86
<b>3.1.3. Toma de decisiones basada en evidencia</b>	<b>89</b>
Recomendaciones de política	92
<b>3.2. Primera infancia</b>	<b>94</b>
Desafíos	94
Recomendaciones de política	95
Recomendaciones para la implementación local	97
<b>3.3. Repetición y atención al rezago educativo</b>	<b>98</b>
Desafíos	98
Recomendaciones de política	100
Recomendaciones para la implementación local	101
<b>3.4. Formación docente</b>	<b>102</b>
Desafíos	102
Recomendaciones de política	105
<b>3.5. Tecnologías de información y comunicación</b>	<b>109</b>
Desafíos	110
Recomendaciones de política	111
Recomendaciones para la implementación local	112
<b>4. Escuelas</b>	<b>114</b>
<b>4.1. Desigualdades de aprendizaje al interior de la escuela</b>	<b>115</b>
Desafíos	115
Recomendaciones de política	115
Recomendaciones para la implementación local	116
<b>4.2. Libros de texto y cuadernos</b>	<b>117</b>
Desafíos	117
Recomendaciones de política	118
<b>4.3. Infraestructura y servicios de la escuela</b>	<b>120</b>
Desafíos	120
Recomendaciones de política	121
<b>4.4. Uso del tiempo</b>	<b>122</b>
Desafíos	122
Recomendaciones de política	131
Recomendaciones para la implementación local	132
<b>4.5. Liderazgo escolar</b>	<b>133</b>
Desafíos	133
Recomendaciones de política	134
<b>4.6. Prácticas docentes</b>	<b>136</b>

Desafíos	136
Recomendaciones de política	138
Recomendaciones para la implementación local	139
<b>Reflexiones finales</b>	<b>140</b>
Modelos conceptuales	140
Los desafíos y recomendaciones de política educativa para la región	143
Agenda de futuro	156
<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>159</b>

## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b> Índice de Desigualdad Socio-Económica (GINI)	42
<b>Tabla 2.</b> Porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza	43
<b>Tabla 3.</b> Políticas educativas recomendadas en función de los resultados del análisis de los perfiles escolares	51-52
<b>Tabla 4.</b> Años de educación obligatoria de los países participantes en TERCE, 2013	79
<b>Tabla 5.</b> Tasa neta de matrícula en educación primaria, ambos sexos (%)	80
<b>Tabla 6.</b> Producto interno bruto per cápita PPA	83
<b>Tabla 7.</b> Gasto en Educación como porcentaje del PIB (%)	85
<b>Tabla 8.</b> Gasto público en Educación como porcentaje gasto total del gobierno (%)	85
<b>Tabla 9.</b> Sistemas de información educativa en los países de la región	91
<b>Tabla 10.</b> Tasa neta de matrícula en educación preescolar 3 a 5 años, ambos sexos (%)	94
<b>Tabla 11.</b> Educación primaria y secundaria. Organización del tiempo de enseñanza de los docentes en establecimientos públicos	122
<b>Tabla 12.</b> Estándares directivos en Chile, Colombia y Ecuador	134
<b>Tabla 13.</b> Políticas y Programas Compensatorios en los países	145
<b>Tabla 14.</b> Políticas de Primera Infancia	149
<b>Tabla 15.</b> Formación Inicial Docente	150
<b>Tabla 16.</b> Políticas de Desarrollo Docente	151

## Índice de gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Inclusión social de los sistemas escolares en 3º y 6º Grado	45
<b>Gráfico 2.</b> Diferencia de logro académico entre escuelas y al interior de las escuelas, medido como porcentaje de varianza.	47

<b>Gráfico 3.</b> Perfiles escolares para la región en su conjunto para cada una de las disciplinas y grados evaluados	49
<b>Gráfico 4.</b> Distribución porcentual de tipos de escuela por país en tercer y sexto grado.	54
<b>Gráfico 5.</b> Índice de Nivel Socioeconómico para tercer y sexto grados por estrato	55
<b>Gráfico 6.</b> Porcentaje de inasistencia escolar, según grado evaluado	58
<b>Gráfico 7.</b> Inasistencia escolar crónica, según tipo de escuela	59
<b>Gráfico 8.</b> Porcentaje de estudiantes con trabajo remunerado, según grado evaluado.	63
<b>Gráfico 9.</b> Porcentaje de estudiantes con trabajo remunerado, según tipo de escuela	64
<b>Gráfico 10.</b> Creencias docentes de tercer grado, según asignatura que imparten	67
<b>Gráfico 11.</b> Creencias docentes de sexto grado, según asignatura que imparten	68-69
<b>Gráfico 12.</b> Creencias desagregadas por género del docente en lenguaje y matemática, según grado	69-70
<b>Gráfico 13.</b> Porcentaje de estudiantes de pueblos originarios, según grado	74
<b>Gráfico 14.</b> Porcentaje de estudiantes que asistió a educación preescolar entre los 4 y 6 años de edad	95
<b>Gráfico 15.</b> Porcentaje de estudiantes que ha repetido al menos un grado escolar en primaria	99
<b>Gráfico 16.</b> Porcentaje de docentes con título de profesor	103
<b>Gráfico 17.</b> Porcentaje de docentes, según nivel educativo máximo alcanzado	103-104
<b>Gráfico 18.</b> Porcentaje de docentes que han recibido formación continua en los últimos dos años	105
<b>Gráfico 19.</b> Porcentaje de estudiantes de sexto grado, según intensidad de uso semanal del computador en la escuela	110
<b>Gráfico 20.</b> Porcentaje de estudiantes que dispone de libros de texto propios por disciplina y grado	117-118
<b>Gráfico 21.</b> Porcentaje de estudiantes que dispone de cuaderno propio por grado	118
<b>Gráfico 22.</b> Índice promedio de infraestructura y servicios en la escuela para tercer grado	120
<b>Gráfico 23.</b> Porcentaje de docentes que falta a clase por grado	124-125
<b>Gráfico 24.</b> Porcentaje de docentes que llega tarde o termina antes la clase por grado	126 a 129
<b>Gráfico 25.</b> Tiempo promedio dedicado a la instrucción en los países de América Latina y el Caribe	130
<b>Gráfico 26.</b> Desglose del tiempo de los profesores dedicado a tareas ajenas, por país	130
<b>Gráfico 27.</b> Clima socioemocional en el aula en tercer grado	137
<b>Gráfico 28.</b> Prácticas docentes para el desarrollo del aprendizaje en sexto grado	137-138

# Índice de cuadros

<b>Cuadro 1</b> Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil	53
<b>Cuadro 2</b> Programas Nacionales de Apoyo a las Escuelas Rurales	56
<b>Cuadro 3</b> Bachillerato rural focalizado, con énfasis en proyectos productivos	57
<b>Cuadro 4</b> Promundo Activo	60
<b>Cuadro 5</b> Programa Perú Saludable	61
<b>Cuadro 6</b> Aumentar la asistencia de estudiantes a través de la mejora continua en el aula	61
<b>Cuadro 7</b> Proyecto Extra-edad. Alumnos marginados del sistema	62
<b>Cuadro 8</b> Políticas e iniciativas socioeducativas relacionadas con el Trabajo Infantil	65
<b>Cuadro 9</b> Niñas y jóvenes mujeres en Ciencias Exactas, Ingeniería y Computación	71
<b>Cuadro 10</b> Programa Escuela de formación para mujeres en oficios no tradicionales de su sexo	72
<b>Cuadro 11</b> Estrategia integral en Sexualidad y Prevención de la Violencia Escolar	72
<b>Cuadro 12</b> Recuperación del ce sumúm y fortalecimiento de la identidad	75
<b>Cuadro 13</b> Proyecto Quechua en la escuela	75
<b>Cuadro 14</b> Proyectos gubernamentales de apoyo a los pueblos originarios	76
<b>Cuadro 15</b> Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos	81
<b>Cuadro 16</b> La Subvención Escolar Preferencial	88
<b>Cuadro 17</b> Proyecto Escuela de Cara Nueva	93
<b>Cuadro 18</b> Programas de Atención Integral a la Primera Infancia	96
<b>Cuadro 19</b> Programa Un Buen Comienzo	97
<b>Cuadro 20</b> Cambios legales orientados a limitar la repetición	100
<b>Cuadro 21</b> Programas de finalización de estudios y alfabetización	101
<b>Cuadro 22</b> Beca Vocación de Profesor	106
<b>Cuadro 23</b> Fijación de Estándares y Criterios de Evaluación para la Acreditación de las Instituciones Superiores de Formación Docente en Perú	106
<b>Cuadro 24</b> Prácticas no Obligatorias	107
<b>Cuadro 25</b> Programas colaborativos de Formación Continua	108
<b>Cuadro 26</b> Programas de innovación educativa que utilizan Tecnologías de la Información y la Comunicación	111

<b>Cuadro 27</b> Estrategias de Aula que incluyen el uso de TICs	113
<b>Cuadro 28</b> Decretos relacionados con la enseñanza y la heterogeneidad al interior del aula	116
<b>Cuadro 29</b> Programa Nacional de Libros de Texto (PNLD)	119
<b>Cuadro 30</b> Programa de Modernización de la Infraestructura Educativa y su Gestión Local (PROMINE)	121
<b>Cuadro 31</b> El Buen Inicio del Año Escolar en Perú	131
<b>Cuadro 32</b> Asistencia de docentes	131
<b>Cuadro 33</b> Iniciativas para mejorar el uso del tiempo efectivo	132
<b>Cuadro 34</b> Programas de formación directiva que incorporan procesos de mentoría o coaching	135
<b>Cuadro 35</b> Marco para la Buena Enseñanza en Chile	138
<b>Cuadro 36</b> Redes de tutoría	139

# Prefacio

La educación juega un papel primordial y transversal en la vida de las personas, al ser una herramienta que ayuda a crear sociedades más justas, equitativas y tolerantes. La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 así lo reconoce, no solo al incluirla como Objetivo N° 4, el cual establece “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y de promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos y todas”, sino también al otorgarle un protagonismo que atraviesa todos los demás Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En este contexto, y teniendo como marco de referencia el Derecho a la Educación, es que la OREALC/UNESCO Santiago, a través del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), presentó en 2015 los resultados principales del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, TERCE. El estudio, que mostró los logros de aprendizaje y sus factores aso-

ciados en 15 países de América Latina más el estado mexicano de Nuevo León, ha sido una contribución a la toma de decisiones de políticas educativas y al mejoramiento de los sistemas educativos en general.

Para que el Derecho a la Educación se materialice, se requiere tanto del compromiso político y financiero de los gobiernos como de herramientas técnicas que ayuden a monitorear el grado de satisfacción de ese derecho. Por esta razón, la OREALC/UNESCO Santiago presenta el documento de Recomendaciones de Políticas Educativas en América Latina en base al TERCE, el cual constituye un instrumento técnico para apoyar la toma de decisiones en materia de política educativa.

La presente publicación se encuentra orientada a hacedores de política educativa. Para el LLECE, la toma de decisiones debe estar basada en evidencia y anclada a algunos modelos conceptuales que permitan interpretar de manera

adecuada la realidad. Este documento cumple con este propósito, puesto que posee la característica fundamental de traducir las conclusiones extraídas de la evidencia del TERCE en política y la práctica educativa. En este sentido, la evidencia empírica que aporta el estudio muestra los principales factores que influyen en el logro de los aprendizajes, los cuales representan desafíos concretos de política educativa.

A lo largo del presente documento se plantean líneas de acción y recomendaciones específicas para cada tema diagnosticado previamente en el libro de factores asociados del TERCE. Las recomendaciones de política presentadas en cada sección del documento son fundamentadas en la revisión de la literatura reciente y se refuerzan con ejemplos específicos de políticas aplicadas en los 16 sistemas educativos que participan en el estudio. Esta evidencia es desarrollada en dos niveles de toma de decisión de política educativa: local y nacional; esto, como respuesta a la demanda constante

de instrumentos alternativos, que se adapten a distintos contextos económicos y sociales.

Con este documento, los resultados del TERCE se aterrizan en un nivel conceptual y práctico orientado a los hacedores y gestores de políticas educativas, relevando el valor de una evaluación masiva no solo para la investigación y diagnóstico de los resultados, sino también para el diseño de políticas sectoriales en educación.

Los hallazgos en base al TERCE entregan dos grandes aportes: identifican áreas clave de intervención para los tomadores de decisiones, basándose en sólida evidencia empírica; a la vez que los resultados de estas investigaciones invitan a tomar acciones urgentes para aminorar las desigualdades en educación. Contamos con que el documento Recomendaciones de Políticas Educativas en América Latina en base al TERCE cumplan a cabalidad este objetivo y, con ello, a los Objetivos del Desarrollo Sostenible.



# Resumen Ejecutivo

Para un análisis más complejo y enriquecido de los problemas que las políticas educativas deben resolver se requieren marcos conceptuales holísticos que ayuden a priorizar las variables más importantes y sus interrelaciones. Por esta razón, el presente informe ofrece tres formas complementarias de entender las políticas educativas, las cuales se organizan en torno a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se organizan los desafíos de política educativa?
- ¿Cómo se llevan adelante las políticas?
- ¿Cuál es el nivel de desarrollo de los sistemas educativos de los países de la región?

El modelo ecológico es el marco que se presenta inicialmente y muestra cómo las escuelas están contenidas en sistemas más amplios interconectados, a saber, el ambiente local, el sistema educativo y el contexto nacional. Las variables que, de acuerdo al TERCE, están relacionadas con el aprendizaje y que son parte del contexto nacional son desigualdades económicas, ruralidad, asistencia a la escuela, trabajo infantil, desigualdades de género y pueblos originarios.

Respecto del sistema educativo, se consideran sus elementos estructurantes y que son sujetos de cambio de parte de las autoridades educativas de distinto nivel. Este ámbito incluye la configuración del sistema, las normas que lo regulan y políticas y programas, entre otros elementos. El análisis y las recomendaciones consideran los atributos de obligatoriedad de la educación, financiamiento, toma de decisiones basada en evidencia, primera infancia, repetición y atención al rezago educativo, formación docente y tecnologías de información y comunicación. En cuanto a las variables reconocibles en las escuelas, se advierten características propias que moldean el potencial de alcanzar los propósitos que se les encomiendan, entre los que cabe mencionar las desigualdades de aprendizaje al interior de la escuela, tenencia y uso de libros de texto y cuadernos, infraestructura y servicios de la escuela, uso del tiempo, procesos escolares y prácticas docentes.

En cuanto a la implementación de políticas educativas, se utiliza un enfoque denominado “combinado” (Cerna, 2013), que calza adecuadamente con las características anidadas del modelo ecológico. El enfoque combina una cascada de decisiones, de arriba hacia abajo, desde las autoridades centrales a las locales y a las escuelas, considerando las diferentes capacidades que existen en este nivel en los distintos países de la región. Pero también en el sentido contrario, hacia arriba, tanto para implementar y ajustar programas nacionales a la realidad local, como para desarrollar intervenciones propias específicas que pueden estar alineadas con las políticas nacionales. Un enfoque combinado, que considera las políticas de arriba hacia abajo y viceversa, es el que mejor se ajusta a la realidad de los sistemas escolares. Así, las autoridades centrales establecen prioridades y políticas de amplia cobertura, que son interpretadas por los actores locales, quienes, incluso, pueden desarrollar prácticas y programas específicos para responder a los propósitos de las políticas globales atendiendo a la realidad local.

En concordancia con esta conceptualización, a lo largo de este documento se presentan dos tipos de recomendaciones en cada uno de los desafíos educativos analizados. Por un lado, están las recomendaciones de política educativa de aplicación general para los sistemas educativos. Por otro, se ofrecen recomendaciones a modo de ejemplo de lo que podrían hacer las escuelas y los actores locales para enfrentar los obstáculos que limitan el Derecho a la Educación de los niños y niñas.

Para comprender el nivel de desarrollo de los sistemas educativos se analiza el estudio de McKinsey (2010), el cual ofrece un marco conceptual que permite tener una perspectiva de corto, mediano y largo plazo de las políticas educativas. El reporte identifica cinco etapas de desarrollo educativo de los países en función de los resultados de aprendizaje de los estudiantes: a) resultados bajos; b) aceptables; c) buenos; d) muy buenos; y e) excelentes. El modelo plantea que las políticas deben ir cambiando a medida que se avanza en el desarrollo educativo del país y esto impone importantes desafíos a los tomadores de decisiones, puesto que deben trabajar en gestionar la mejora del sistema educativo en el presente, mientras inician la preparación de la mejora para la etapa siguiente.

El informe propone una serie de recomendaciones de las variables de contexto, del sistema escolar y de las escuelas, reconociendo desafíos en cada uno de los ámbitos, junto con ejemplos de políticas y acciones que pueden ayudar a superar las barreras para las oportunidades educativas que son producto del ambiente social, económico y cultural a nivel nacional. Se entregan recomendaciones para las desigualdades económicas, considerando que este factor tiene una gran incidencia sobre el desempeño educativo. El **nivel socioeconómico** de los estudiantes atendidos por la escuela es la variable con mayor incidencia en los aprendizajes, lo que sugiere que los sistemas escolares en América Latina son un espejo de las sociedades altamente desiguales en las que se insertan. Específicamente, se apunta a aspectos que fundamentan las profundas desigualdades de los sistemas educativos en la región, como el índice de Gini, que varía entre 0,41 y 0,54 según los datos más recientes de 2011 y 2012, pese a que se advierte una leve tendencia hacia la reducción de la inequidad entre los años 2006 y 2013 en parte importante de los países observados. A la vez, la pobreza, la segregación y la baja inclusión social son descritos como fenómenos asociados con la desigualdad, con notorias implicancias para la educación. Sin embargo, el vínculo entre logro académico y nivel socioeconómico promedio no es determinístico, puesto que existen escuelas que atienden a poblaciones vulnerables y que alcanzan altos resultados de apren-

dizaje, es decir, a similar nivel socioeconómico hay establecimientos escolares que obtienen resultados de aprendizaje disímiles. La dispersión de resultados de aprendizaje es más reducida en las escuelas que se encuentran por sobre el promedio del índice socioeconómico de los países. Las recomendaciones en esta materia son, en primer lugar, definir el grado de focalización o universalización de la política educativa y, en segundo, definir el criterio de focalización de la política. En términos generales, en contextos inequitativos como el de la región se hace indispensable fortalecer las políticas educativas y sociales de forma eficaz en base a la evidencia (Rivas, 2015; UNESCO, 2014). El informe presenta una serie de políticas educativas recomendadas en función de los resultados del análisis de los perfiles escolares.

Otro aspecto lo constituye la **ruralidad**, que es una realidad generalizada en los sistemas escolares de la región, pues en todos los países participantes, con la excepción de Costa Rica, las escuelas rurales representan, al menos, 30% del total de establecimientos educativos. La ruralidad está asociada a una mayor pobreza, donde el acceso a la educación formal puede ser limitado. Producto de la dispersión geográfica de la población, las escuelas en zonas rurales suelen ser numerosas, pero atienden a una baja cantidad de alumnos cada una, frecuentemente en modalidad multigrado, y su acceso a recursos e infraestructura es menor en comparación con escuelas de zonas urbanas. Esto impide hacer economías de escala en los servicios educativos y sugiere que la población rural efectivamente enfrenta condiciones de mayor precariedad. Es en este sentido, UNESCO recomienda continuar con medidas que ya han sido adoptadas por algunos países de la región, implementándolas, perfeccionándolas y redirigiéndolas, más allá del nivel central de los países, es decir haciendo parte a Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), comunidades locales y a las propias escuelas, para potenciar procesos orientados a relacionar las actividades y dinámicas intrínsecas de los sectores rurales con los procesos escolares.

Respecto de la **asistencia a la escuela**, se analiza el hecho de que un alto porcentaje de los estudiantes de América Latina muestra índices de ausentismo escolar crónico. Aquellos alumnos que faltan 10% o más del año escolar incurrir en ausentismo crónico y están en riesgo educativo. En la región, entre 16 y 43% de los estudiantes de tercer grado faltan a la escuela dos o más días al mes, cifra que oscila entre 13 y 39% para los estudiantes de sexto grado. Considerando los altos niveles de ausentismo crónico en la región, es necesario desarrollar políticas educativas y sociales que ayuden a mejorar la asistencia a la escuela y aumentar el tiempo disponible para el aprendizaje. El informe plantea recomendaciones para la política educativa, como eliminar todo tipo de cobros a las familias de parte de las escuelas o las asociaciones de padres que, explícita o implícitamente, puedan imponer una barrera económica a las familias más pobres, potenciando así el Derecho a la Educación en los sistemas educativos de la región. En segundo lugar, se considera relevante prohibir explícitamente los procesos de selección, directa o indirectamente, en las escuelas que reciben recursos públicos. En tercer lugar, es importante potenciar y desarrollar programas de alimentación y/o transporte escolar gratuitos, que pueden ayudar a que familias con menores recursos tengan mayores incentivos para enviar a sus hijos a la escuela y amplíen sus opciones de escuelas para sus hijos si reciben estos servicios en forma gratuita. Por otra parte, son necesarios programas de incentivos y apoyo para que las escuelas sean más eficaces en la retención y desarrollo de los aprendizajes de los alumnos más vulnerables. En algunos casos, esto implica el desarrollo de sistemas de alerta temprana, que permitan prevenir la desescolarización de los estudiantes, incorporando procesos de monitoreo y evaluación de las posibles dificultades sociales y personales de los niños y niñas.

El **trabajo infantil** aparece como otra variable relevante al momento de analizar las políticas educativas y en el efecto en el aprendizaje de los estudiantes en América Latina. El trabajo infantil remunerado se asocia consistentemente a menores oportunidades educativas (Post, 2011; Post & Pong, 2009). En general, los niños y niñas que trabajan obtienen menores resultados de aprendizaje, alcanzan menos años de escolarización, son más propensos a repetir grado y también a abandonar la educación formal, constituyéndose en uno de los fenómenos de contexto que incide poderosamente en el ejercicio del Derecho a la Educación en la región. Además de la presentación de las mediciones en los países miembros, el informe recomienda implementar transferencias monetarias condicionadas para contrarrestar el trabajo infantil en aquellos países donde este problema tiene una alta extensión e incidencia. Junto con ello, se releva como necesario acompañar estos programas focalizados con políticas e iniciativas de corte socioeducativo, que tengan como objetivo apoyar a los niños, niñas y jóvenes que se encuentran enfrentados día a día a la realidad del trabajo infantil, tal como lo han llevado a cabo diversos programas de países que están en procesos iniciales de desarrollo de sus sistemas educativos.

En la región también aparecen importantes **disparidades de género**. En términos del rendimiento, el patrón observado revela que las niñas tienen mejores resultados en las pruebas de lectura, mientras que los niños alcanzan mayores logros en matemática y ciencias. Sin embargo, en términos generales, las diferencias de logro académico por género muestran considerable variación a través de los países, no existiendo un patrón claro en la región. Dos elementos podrían estar asociados con estos resultados. Por una parte, es claro que los países de la región generan procesos de diferenciación de los roles, distribución de cuidados, responsabilidades y otras que podrían estar generando una brecha en contra de las niñas. Adicionalmente, este fenómeno se relaciona con las creencias y expectativas de docentes sobre sus alumnos y alumnas en cuanto al aprendizaje y desempeño académico según asignaturas, que tiende a pensar que las niñas y niños tienen determinadas habilidades "innatas", lo que, evidentemente, es parte o reflejo de la construcción de estereotipos de género en el conjunto de los países de la región. Como parte de las recomendaciones, se apunta a una necesaria y cuidadosa revisión del currículum, de los textos y de los materiales educativos para que, explícitamente, se aborde la equidad de género, mostrando a hombres y mujeres en distintos roles sociales por igual. Por otra parte, la preparación docente que promueva una perspectiva de género integradora y equitativa en los procesos de enseñanza debe ser parte de su formación inicial y de su capacitación continua. Además, es necesario realizar esfuerzos para incluir a los padres en este tipo de acciones, con la finalidad de trabajar también desde la familia en favor de la equidad de género.

Los **pueblos originarios** se encuentran a la zaga en todos los indicadores sociales en América Latina, en comparación con la población no indígena (Borja-Vega, Lunde, & García Moreno, 2007). Tal situación conspira contra la consecución de resultados educativos de mayor equidad. Al respecto, es preocupante el hecho de que estudiantes de condición indígena tiendan, en promedio, a obtener resultados más bajos que los no indígenas. Lamentablemente, este resultado es consistente con las evaluaciones anteriores realizadas por la UNESCO en la región (Treviño et al., 2010). Cabe señalar que las disparidades entre ambos grupos permanecen aún después de considerar las diferencias en el nivel socioeconómico. Esto sugiere que existen desventajas probablemente asociadas a patrones de relaciones sociales en los distintos países de la región, que se manifiestan en diferencias de oportunidades. Es por ello que las recomendaciones son reforzar la capacidad de los docentes para la

inclusión proactiva de los niños y niñas indígenas en los procesos educativos. Los programas de formación docente inicial y continua deberían ofrecer opciones concretas para la inclusión de la diversidad cultural y lingüística en la escuela. Los métodos de enseñanza y evaluación deben considerar las características culturales de la población originaria, que se asocian a distintas formas de organizar los procesos de aprendizaje y su evaluación (De Haan, 2000; Treviño, 2006). Finalmente, se recomienda fortalecer el diseño curricular y desarrollar materiales educativos que fomenten la interculturalidad. Las escuelas deben disponer de los materiales para una inclusión adecuada y responder con eficiencia a los desafíos educativos que plantea la diversidad cultural, particularmente en los establecimientos escolares que no han tenido la experiencia de recibir alumnos de pueblos originarios.

El documento también revisa los principales **atributos del sistema escolar** en tanto condicionan las oportunidades de los niños y niñas que asisten a niveles primarios de los países de la región. Se identifican dos atributos principales de estos sistemas educativos. El primero es la manera en que se organiza la educación formal, la manera en que se toman decisiones basadas en evidencia y la estructura de financiamiento; mientras que el segundo se basa en los resultados de aprendizaje descritos según el TERCE.

Elementos como la obligatoriedad y estructura del sistema educativo, la atención educativa a la primera infancia, los procesos de repetición y atención al rezago educativo, la formación docente, la toma de decisiones basada en evidencia, las tecnologías de la información y la comunicación y el financiamiento son algunos de los atributos que se revisan en este apartado, puesto que conforman las características estructurales del sistema educativo.

La **estructura y organización de los sistemas educativos** responde a las necesidades y contextos locales en los que se desarrollan. En este sentido, es posible observar que los criterios de organización y obligatoriedad se establecen como una de las características básicas de la institucionalidad educativa, generando así la base sobre la cual se enfrentarán las políticas educativas. Los países participantes en el TERCE poseen una estructura educativa muy diversa, diferenciando los niveles de obligatoriedad e ingreso entre inicial, primaria y secundaria, con las transiciones respectivas. El **promedio de años de educación obligatoria** se estima en 12, siendo el más bajo el de Nicaragua, con seis años, y el más alto el de Ecuador y México, con 15. El nivel primario es el único obligatorio en todos los países. Esto significó un aumento en la tasa neta de matrícula primaria, alcanzando una cobertura promedio nacional de 90% para la gran mayoría de los países. Sin embargo, se observa aún que entre el 5 y 14% de la población en edad escolar no participa del sistema educativo, con una alta probabilidad de que estos grupos pertenezcan a sectores más vulnerables o de difícil acceso.

La organización de los sistemas escolares se encuentra vinculada con el acceso a oportunidades educativas de dos maneras: primero, al definir los años de escolaridad obligatoria existe un compromiso entre los Estados y la población, generando la búsqueda de condiciones políticas y sociales para alcanzar dichos umbrales mínimos. Segundo, la estructura de este sistema educativo define las **transiciones existentes entre los niveles** y el sentido de cada una, por lo que es fundamental que el diseño de los sistemas considere que los cambios muy significativos entre niveles tienden a afectar a los estudiantes más vulnerables. Como mecanismo de apoyo, los gobiernos pueden desarrollar procesos de inducción a los establecimientos de transición, ayudando así a que estos sean más efectivos y eficientes.

Resulta necesario revisar también los niveles de educación secundaria y preescolar, o inicial, que son centrales para mejorar la estructura de los sistemas educativos, debido a su marcada influencia en las diferencias de rendimiento entre los estudiantes.

Al analizar las **estructuras de financiamiento** de los sistemas educativos es necesario considerar el Producto Interno Bruto (PIB) de los países, puesto que incide directamente en los recursos disponibles para invertir en educación. Como resultado de una mejoría en los niveles económicos de la región, se observa un aumento del gasto social con un notable incremento en educación, con cerca del 4% del PIB en la mayoría de los países al año 2012-2013. Este marcado progreso económico tiene un efecto directo en la cobertura, lo cual ha significado un incremento en la matrícula en los últimos siete años a nivel regional.

A pesar de estos avances, aún se observa que en la gran mayoría de los países el 90% del gasto público en Educación es dedicado a gastos corrientes, dejando un escaso margen para la inversión y el desarrollo, lo que puede ser explicado por dos razones: la primera es que se requiere mayor financiamiento para aumentar la flexibilidad en cuanto al destino de los recursos; o bien, los altos niveles de gastos corrientes son producto de la organización del sistema educativo, donde los recursos humanos (profesores) concentran la mayor parte del presupuesto.

Con respecto al financiamiento de la educación se pueden plantear, principalmente, cuatro criterios. El primero está relacionado con el monto de recursos públicos que se destinan a educación, el cual, según recomendaciones de UNESCO, debe estar en torno al 6% del PIB o 20% de presupuesto público total. El segundo se relaciona con las fórmulas de financiamiento y la consideración de situaciones específicas que permitan una corrección acorde a las necesidades de los sistemas educativos y los contextos en los que se desarrollan de manera independiente. El tercero tiene que ver con el tipo de indicadores utilizados para asignar recursos, tanto de insumos como resultados, y en la manera cómo estos se transfieren conforme a criterios de desempeño. El cuarto se relaciona con las leyes asociadas al financiamiento, en donde la recomendación es que los países cuenten con compromisos o pactos fiscales que vinculen las políticas estatales con los sistemas escolares.

Pese al gran avance que ha tenido la región en la **producción de datos** que evalúan el funcionamiento de los sistemas educativos, estos no siempre son considerados al momento de tomar decisiones, lo cual puede vincularse a prácticas culturales, falta de capacidades técnicas o ausencia de integración entre los sistemas. Una de las herramientas centrales para la recolección de datos son los sistemas de evaluación de estudiantes, pruebas estandarizadas que se aplican tanto a nivel nacional como internacional, y que establecen los logros de aprendizaje y sus factores explicativos. Este mecanismo entrega información sobre el sistema educativo, los escolares, la gestión educativa y el nivel de los estudiantes, entre otros aspectos. Sin embargo, la toma de decisiones en base a esta evidencia aún no es una práctica generalizada en la región.

La información recolectada por los ministerios de educación o agencias públicas constituye una gran instancia de monitoreo, pero se requiere promover el desarrollo de instituciones que vinculen estos resultados, de manera de cumplir con los objetivos. Una opción es crear organizaciones encargadas de consolidar la información que se recoge y de diseñar un mecanismo de entrega eficiente, de manera de que se transforme en un insumo relevante para los diferentes actores.

Investigaciones mundiales muestran que la **educación inicial** de calidad contribuye a mejorar las oportunidades educativas y de vida de la población más vulnerable, puesto que tiene un impacto en el desarrollo cognitivo, de valores, personalidad y comportamiento, entre otros aspectos. Los resultados de TERCE muestra que los niños y niñas que asisten a educación inicial, entre los 4 y 6 años de edad, alcanzan mejores resultados de aprendizaje en primaria, demostrando que este nivel tiene importantes beneficios que se mantienen en el tiempo. La cobertura a nivel regional es relativamente baja, con una variación de entre 50 y 80%. Dada la relación entre la educación inicial y los rendimientos posteriores, el desarrollo de este nivel se ha vuelto una prioridad nacional para varios sistemas educativos de la región. De esta manera, es indispensable enfocarse en el aumento de la cobertura y la calidad de estos niveles, especialmente para la población más vulnerable, lo cual converge en acciones que garanticen los derechos del niño en la primera infancia. La experiencia muestra que un aumento de la cobertura sin mejora en la calidad no es suficiente, por lo que es necesario realizar una inversión en personal docente y técnico con conocimiento específico que promuevan el desarrollo infantil. Es necesario incluir la creación de una institucionalidad que potencie el desarrollo de capacidades y apoyo técnico a la atención y educación de la infancia, la cual debe encargarse de los estándares de calidad, infraestructura y procesos de enseñanza, entre otros.

La estructura de los modelos educativos establece los aprendizajes que deben lograrse al finalizar cada uno de los períodos, organización que ha permitido expandir el acceso y ofrecer atención de manera prácticamente universal. Sin embargo, este modelo requiere la implementación de mecanismos para aquellos estudiantes que no alcanzan los niveles de aprendizaje requeridos, siendo la **repetición de grado** la medida por excelencia para solucionarlo. En la región, cerca de una cuarta parte de los estudiantes de tercer y sexto grados ha repetido al menos un grado escolar, por lo que se desprende que es un fenómeno generalizado y poco eficaz para mejorar el aprendizaje. De acuerdo con los hallazgos encontrados en el TERCE, existe una asociación negativa en todos los países, puesto que aquellos estudiantes que repiten no mejoran sus logros de aprendizaje, sino que muestran niveles más bajos que sus compañeros que no han repetido. Por esta razón, se hace indispensable pensar en modelos alternativos de atención al rezago, que incluyan áreas específicas de atención del estudiante y eficacia en la intervención. En los resultados se aprecia que la repetición orientada a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes es un mecanismo ineficaz y puede vincularse con otro tipo de problemas. Por este motivo es esencial desarrollar fórmulas preventivas para evitarlo o dejarlo como último recurso. La recomendación es diseñar y probar programas de apoyo académico para aquellos estudiantes rezagados, los cuales deben estar al servicio de las escuelas y docentes, y contar con un equipo de trabajo multidisciplinario. Así es posible evaluar a los estudiantes de manera continua y ajustar las estrategias de enseñanza con tiempo en caso de que sea necesario.

La **formación docente** representa una herramienta fundamental para generar y mejorar las capacidades de enseñanza de los sistemas educativos, donde la preparación de los profesores se puede dividir en dos etapas: la **formación inicial**, que define los requisitos mínimos de estudio; y la **formación en servicio**, que corresponde a la formación especializada una vez concluida la inicial. En la mayoría de los países, estas enseñanzas se encuentran organizadas en una carrera docente. Sin embargo, la investigación ha demostrado que los atributos observables de los docentes no suelen estar relacionados con los

logros de aprendizaje (Rockoff, Jacob, Kane, & Staiger, 2008). Según los resultados del TERCE, en promedio, dos tercios de los docentes tienen título de profesor, aunque existe una variabilidad entre los países, siendo éste el principal desafío para los sistemas, pues tiene una incidencia directa en los resultados de los estudiantes y la calidad de la educación. Producto de lo anterior, los países de América Latina se han enfocado en contar con un cuerpo docente profesionalizado, por lo que en los últimos años se ha registrado un incremento en los años de formación inicial y continua de los docentes, pero que no necesariamente ha venido acompañado de mejoras en las prácticas en el aula, que son la base para una educación de calidad. Por esta razón es que se hace necesario fortalecer la formación inicial y continua mediante la promoción e ingreso a los estudios pedagógicos, mejoramiento de los programas de formación, reforzamiento de la calidad y establecimiento de sistemas de regulación.

El uso de **Tecnologías de la Información y la Comunicación** (TIC) se ha vinculado con el apoyo al aprendizaje de los estudiantes, enfocado especialmente en el uso del computador. Sin embargo, los resultados de TERCE muestran que la relación entre TICs y el aprendizaje varía según la intensidad de su uso, generando tanto resultados positivos como negativos en el aprendizaje. Los principales desafíos que se observa aquí son dos. El primero es la brecha digital que existe entre los estudiantes, es decir, el desigual acceso a TIC y conexión a Internet, donde más de la mitad de los estudiantes declara no utilizar un computador en la escuela. El segundo, la utilización que se le da a la tecnología como apoyo al aprendizaje, mediante la integración del computador como una herramienta, la cual debe vincularse con un uso adecuado acompañado de prácticas docentes. Dentro de las recomendaciones políticas, la principal es la contextualización e integración de la TICs como herramientas de acceso al conocimiento y de promoción del aprendizaje en los estudiantes. Para esto es necesario fijar criterios orientadores. UNESCO propone una serie de medidas, entre las que destacan desarrollar nuevas experiencias, facilitar la colaboración al interior de la sala de clases, aprovechar el conocimiento de los estudiantes de las TICs para el aprendizaje mutuo, fomentar la cultura y respeto a través de prácticas pedagógicas, incluir uso de TIC como herramienta para el aprendizaje en la formación inicial, fomentar la creación de redes de intercambio de información y alentar los espacios de innovación en el uso de TIC.

Luego se presentan los desafíos que tienen las **escuelas** de cara a mejorar la calidad y equidad de la educación en la región, dado que representan la institución social a la que se ha asignado el papel de materializar el desarrollo integral de los estudiantes, siendo uno de los espacios de mayor socialización, desarrollo personal y construcción del sentido de comunidad de las sociedades contemporáneas. Los elementos que se tocan enseguida corresponden a los principales hallazgos del estudio TERCE y se complementan con otras investigaciones relevantes.

En la región, la **desigualdad de aprendizaje entre los estudiantes de una misma escuela** se ha acrecentado, mientras que ha disminuido la desigualdad entre las escuelas. Esto se debe, en parte, a las mejores condiciones de vida, a la reducción de la pobreza y a un aumento en la inversión educativa. Sin embargo, el hecho de que en la mayoría de los países se haya incrementado la diferencia en los logros de los estudiantes dentro de una misma escuela genera desafíos pedagógicos importantes, puesto que las diferencias no se asocian a nivel socioeconómico sino a los dispositivos pedagógicos, como la **segregación al interior de las escuelas**. Esta desigualdad en el aprendizaje se debe abordar mediante diseños, implementación y evaluación de dispositivos que incluyan la diversidad de

necesidades de aprendizaje y que se apliquen a toda la organización. Los dispositivos de apoyo para impulsar este aprendizaje deben ser específicos y con temporalidad definida, para así enfocarse en aquellas disciplinas en las que los estudiantes tienen dificultades y enfrentarlas mediante un apoyo específico.

Dentro del ámbito de los **recursos**, TERCE muestra que aquellos niños y niñas que tienen **libros de texto y cuadernos personales** obtienen mayores logros de aprendizaje, dado que sirven como guía de implementación curricular para docentes y estudiantes, además de ser una fuente de recursos que apoyan el aprendizaje. A pesar de que la región ha logrado un avance en la entrega de materiales, sigue en deuda con algunos aspectos, como la entrega de libros de texto, que continúa bajo en la mayoría de los países. La mitad de los estudiantes de sexto grado, por ejemplo, dispone de este recurso. Si bien los materiales en sí mismo no garantizan el aprendizaje, el hecho de que cada estudiante cuente con ellos facilita su desarrollo y potencia el rendimiento. Por esta razón, es relevante que la estrategia de entregas sea pertinente y diversificada, teniendo en consideración los contextos y características de los estudiantes.

Los **recursos escolares como la infraestructura, las instalaciones y los servicios básicos de la escuela** son importantes tanto para el bienestar y seguridad de los niños y niñas, como para establecer una base mínima de operación que fomente el aprendizaje. Sin embargo, su distribución resulta desigual dependiendo del nivel socioeconómico.

El **uso efectivo del tiempo** tiene un valor significativo para la enseñanza y sobre el cual es posible identificar cuatro componentes centrales: contar con un calendario escolar, la presencia continua de los estudiantes en la escuela y sala de clases, presencia continua y constante de los docentes y uso efectivo del tiempo de clases de parte de los docentes. Bajo esa lógica, los principales desafíos son el ausentismo de los estudiantes (estimado en 10% para la región) y el uso efectivo del tiempo de clases. Como posible respuesta política a estas dificultades, se requiere asegurar un calendario y jornadas escolares adecuadas, la asistencia regular de los docentes mediante regulaciones por ley y monitoreo de actividades de parte del sistema escolar. Una vez lograda la asistencia y puntualidad de docentes y estudiantes, es necesario incorporar estrategias de uso efectivo del tiempo. En este sentido, la planificación adecuada, los materiales disponibles, la preparación de las clases y rutinas eficientes y con propósito al interior del establecimiento se plantean como recomendaciones esenciales.

Las políticas de **liderazgo** al interior de las escuelas han cobrado relevancia dentro de las políticas educativas en el último tiempo, especialmente en la relación entre el liderazgo educativo y el desempeño de los profesores y el impacto que tienen en los resultados académicos de los estudiantes. El último informe McKinsey establece que las características de los directivos es el segundo factor más importante para estudiar los resultados académicos, por ende, tiene una incidencia directa en la eficiencia, equidad y calidad de los sistemas educativos. Dentro de las recomendaciones propuestas se encuentra el fortalecimiento del liderazgo escolar mediante políticas específicas, como elevar los estándares directivos. Se añade la creación de unidades especializadas de investigación y desarrollo de políticas de formación para directores. Esto se vincula, a su vez, con la revisión de las funciones y responsabilidades de los directores relativas al liderazgo pedagógico y organizacional. Finalmente, es esencial revisar la trayectoria de desarrollo profesional para llegar a ser director, de forma tal que no sea únicamente reservada para los años previos a la jubilación de los docentes,

incorporando, además, trayectorias en el sistema donde la función directiva se tenga que entender como un “paso final” de la carrera docente (Oplatka, 2004).

Las **prácticas docentes en el aula** componen el otro proceso clave en las escuelas por su alta correlación con el aprendizaje. Al respecto, los resultados de TERCE reiteran la incidencia de las prácticas de enseñanza en el aula sobre el logro académico de los estudiantes de la región. Los principales desafíos en este aspecto se enmarcan en promover y mejorar el apoyo emocional, puesto que entre el 20 y 40% de los estudiantes de tercer grado señalan problemas con el clima de aula. Por otro lado, entre el 60 y 80% de los estudiantes de sexto grado cuentan con docentes que los motivan a seguir estudiando cuando la materia es de mayor dificultad. En términos generales, se podría decir que existe una buena base de prácticas docentes, pero hace falta mejorar la consistencia de estas prácticas para que todos los estudiantes tengan respuesta a sus necesidades de apoyo emocional y de aprendizaje. En este sentido, son necesarias políticas sistemáticas, que estructuren la formación docente inicial y continua. La determinación de marcos de estándares profesionales u otros instrumentos de organización de la carrera y profesión docente son elementos indispensables. A nivel regional, las prácticas docentes mejoran cuando se implementan programas que permiten el aprendizaje de todos los docentes y estudiantes de la escuela, especialmente en procesos iterativos o de innovación pedagógica, involucrando a la comunidad educativa.

**La finalidad de este documento es proveer evidencia empírica para la toma de decisiones educativas enfocadas en garantizar el Derecho a la Educación de niños y niñas de la región, mediante la revisión de modelos conceptuales y recomendaciones políticas que emanan de los principales hallazgos del estudio de factores asociados del TERCE.**

**Es necesario valorar los grandes progresos y esfuerzos que la región ha conseguido en el ámbito educacional en los últimos años. Sin embargo, los cambios y materialización de las políticas educativas toma tiempo, especialmente en su reflejo en los actores educativos y el desempeño de los estudiantes. Por esto, un lineamiento coherente puede acelerar el proceso de cambio. Algunas de las modificaciones que se proponen son mantener el foco en mejorar la equidad mediante criterios compensativos con mayor inversión y seguimiento continuo de desempeño de los sistemas educativos. Las correctas ejecuciones de estos elementos permitirán un mejor desempeño de las políticas educacionales de la región.**

# Introducción

Las políticas educativas son la herramienta que poseen las autoridades para generar cambios en los sistemas escolares que permitan mejorar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes y garantizar el Derecho a la Educación para todos en la región. Las políticas requieren nutrirse de evidencia empírica y modelos conceptuales que ayuden a comprender la realidad en cada país, así como la naturaleza y magnitud de los desafíos educativos que se enfrentan.

El presente volumen es un esfuerzo de UNESCO y del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) por contribuir a la garantía del Derecho a la Educación, en el marco de los compromisos de Educación Para Todos (EPT). Específicamente, la declaración de Incheon 2015 de EPT se propone, hacia el año 2030, que la educación sea equitativa, inclusiva, de calidad y que sea un proceso a lo largo de toda la vida. Así, la educación se concibe como un derecho humano, para cuya materialización es necesario garantizar el acceso equitativo al sistema educativo y a los aprendizajes, reduciendo las disparidades entre distintos grupos poblacionales, especialmente las de género. Los resultados de los sistemas educativos deben estar mediados por procesos virtuosos, por lo que se espera que la educación promueva la inclusión y atención a la diversidad de necesidades de aprendizaje, y la calidad de los servicios educativos debe mejorarse a través de docentes con una formación sólida. Por último, la educación no se restringe a la finalización de cierto nivel educativo, sino que es un proceso permanente a lo largo de la vida.

La materialización del Derecho a la Educación en la vida cotidiana de los niños y niñas de la región requiere tanto del compromiso político y financiero de los gobiernos como de herramientas técnicas que ayuden a monitorear el grado de cumplimiento de ese derecho. En este sentido, la evidencia empírica que aporta el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) muestra los principales factores que influyen en el logro de los aprendizajes, los cuales representan desafíos concretos de política educativa.

El documento se estructura en cuatro capítulos y una sección de reflexiones finales. El primer capítulo presenta tres tipos de modelos conceptuales que establecen marcos para la toma de decisiones de política basada en evidencia y que servirán al lector para interpretar los resultados más apropiadamente. El modelo ecológico es el marco que se presenta inicialmente y muestra

cómo las escuelas están contenidas en sistemas más amplios interconectados, a saber, el ambiente local, el sistema educativo y el contexto nacional. De esta forma, se hace evidente que las escuelas no funcionan en el vacío, sino que están sujetas a condiciones externas que moldean su funcionamiento. En segunda instancia, el capítulo desarrolla brevemente una conceptualización para la implementación de las políticas educativas. Estos conceptos, concordantes con el modelo ecológico (Bronfenbrenner & Morris, 1998), muestran que las políticas educativas pueden verse desde una perspectiva jerárquica (en una toma de decisiones desde arriba hacia abajo) o también desde una óptica de implementación (de abajo hacia arriba), donde en la toma de decisiones ocurren adaptaciones, ajustes o innovaciones desde los actores locales. A partir de este modelo se incorporan también recomendaciones para la implementación en los factores asociados al aprendizaje que se prestan para ofrecer opciones de mejora desde la perspectiva de abajo hacia arriba. Finalmente, en este capítulo se incluyen modelos que muestran la necesidad de contar con perspectivas de largo plazo en la transformación de los sistemas educativos. Dichos modelos dan cuenta de la necesidad de construir paulatinamente las capacidades necesarias para mejorar los sistemas educativos, con políticas coherentes y permanentes, con mayor solidez institucional y continuidad en el tiempo. Asimismo, tales modelos grafican claramente que la mejora de los sistemas escolares tiene que estar vinculada con la realidad actual de los países y que es factible apurar algunas etapas, pero, para conseguir mejoras sólidas y permanentes, no se pueden saltar etapas de construcción de capacidades.

Los capítulos dos, tres y cuatro presentan los principales desafíos de política educativa de la región siguiendo la lógica del modelo ecológico que considera el contexto, el sistema educativo y las escuelas. En el capítulo dos, de contexto, se examinan los principales desafíos para mejorar los aprendizajes afectados por las desigualdades socioeconómicas, la ruralidad, la inasistencia a la escuela y el trabajo infantil, así como la situación de desigualdades de género y las desventajas de los estudiantes pertenecientes a pueblos originarios.

En el capítulo tres se abordan las condiciones del sistema educativo. Se presenta un análisis de algunas condiciones estructurales fundamentales para las oportunidades de aprendizaje. Entre estas, la organización de los sistemas escolares y la obligatoriedad de la educación. Ambos atributos marcan el compromiso de los gobiernos para que la población alcance el mínimo de años de educación obligatoria establecida por ley y para las dificultades que pueden enfrentar los estudiantes para transitar a lo largo del sistema educativo. El financiamiento es otro factor estructural que afecta el funcionamiento del sistema escolar y el último, la toma de decisiones basada en evidencia, puesto que la enorme producción de datos que ya existe en los sistemas educativos no siempre está al servicio de la toma de decisiones, por distintas razones. Después se analizan los factores asociados al aprendizaje, entre los que se cuentan las oportunidades de acceder a programas de atención y educación de la primera infancia de calidad, la repetición de grado, la formación docente y las tecnologías de la información y la comunicación.

El capítulo cuatro se concentra en analizar los desafíos de política educativa para mejorar el desempeño de las escuelas. En este se analizan las desigualdades de aprendizaje entre estudiantes de la misma escuela, la disponibilidad de libros de texto y cuadernos de trabajo para los estudiantes, la infraestructura escolar, el uso del tiempo, el liderazgo educativo y las prácticas docentes.

Las reflexiones finales presentan de manera resumida los principales hallazgos de este estudio y plantean una agenda de futuro para mejorar el diseño, implementación y evaluación de política en la región.



## ¿Cómo tomar decisiones basadas en evidencia?

La educación es un derecho humano y bien público que permite a las personas ejercer los otros derechos humanos (UNESCO-OREALC, 2007). Para materializar el Derecho a la Educación de calidad para todos es necesario contar con dos grandes elementos complementarios. Por un lado, son indispensables leyes del más alto orden que establezcan la educación de calidad como un derecho social para toda la población. Por otro, se requiere de herramientas técnicas y conceptuales que permitan diseñar políticas adecuadas a las necesidades de los países y dar seguimiento a las mismas a través de sistemas de monitoreo y evaluación, de modo de velar por el cumplimiento de este derecho para distintos grupos poblacionales.

Dado que este reporte emana del TERCE, antes de entrar en materia es necesario hacer una reflexión sobre el papel de la evaluación en el diseño de políticas y toma de decisiones. En su sentido más general, la evaluación es uno de los elementos que ha permitido monitorear el cumplimiento del Derecho a la Educación y el desarrollo de los sistemas educativos de la región, y ha servido para apoyar procesos de mejoramiento de las escuelas y los sistemas educativos. Sin embargo, a nivel global y regional se han levantado cuestionamientos respecto de un uso inadecuado de este mecanismo, entre los que se cuentan la imposición de incentivos y castigos a las escuelas por los resultados de las evaluaciones y la promoción de la competencia entre escuelas<sup>1</sup>. Así, antes de 1997, cuando se llevó a cabo el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE) del LLECE, la noción de cumplimiento y evaluación del Derecho a la Educación en América Latina y el Caribe estaba principalmente circunscrita al acceso al sistema escolar y a la consecución de los años de escolaridad obligatoria que establecían los marcos legales de cada país, y no existía evidencia ni información que permitiera complejizar este concepto. Por lo mismo, una vez que se contó con los datos del PERCE, y posteriormente con datos de los sistemas nacionales de evaluación, fue claro que la asistencia a la escuela y la finalización de la educación obligatoria eran elementos necesarios, pero no suficientes. Desde entonces, las evaluaciones han mostrado consistentemente que, al completar la educación primaria, existen grandes desigualdades de aprendizaje entre los estudiantes, entregando así nueva información respecto de la forma en qué se ejerce el Derecho a la Educación en la región. Estas desigualdades educativas están marcadas por las disparidades sociales, ya que consistentemente las evaluaciones han mostrado que el nivel socioeconómico de los estudiantes es el principal predictor que explica la diferencia promedio de rendimiento académico entre escuelas. En otras palabras, los resultados promedio en una escuela están estrechamente ligados al origen social de los estudiantes que atiende.

Visto en perspectiva, es posible afirmar que hace algunas décadas la región estaba concentrada en mejorar el acceso a la educación, de forma tal que toda la población pudiera alcanzar los niveles educacionales obligatorios por ley. Una vez alcanzado ese objetivo en la mayor parte de la región, los desafíos son de naturaleza distinta, pues requieren la construcción de una sólida base de capacidades en los sistemas escolares que permitan reforzar las oportunidades de aprendizaje, en particular para los estudiantes más desaventajados. La evaluación y el monitoreo constante ofrecen información valiosa para el seguimiento de la eficacia de las políticas educativas.

Si bien la evaluación ha permitido sofisticar la perspectiva sobre el Derecho a la Educación, esta es necesaria pero no suficiente para generar una comprensión profunda de los desafíos educativos que enfrentan los países. Para un análisis más complejo y enriquecido de los problemas que las políticas educativas deben resolver se requieren marcos conceptuales holísticos que ayuden a priorizar las variables más importantes y sus interrelaciones. Por esta razón, el presente capítulo ofrece tres formas complementarias de entender las políticas educativas, las cuales se organizan en torno a las siguientes preguntas:

<sup>1</sup> Internacionalmente, el debate respecto de la intensidad y uso de las evaluaciones educativo ha sido importante. Sin existir una conclusión unánime, durante los últimos años parece haber un consenso respecto de que lo central es la forma como se utiliza la evaluación, más que si la información es útil (o, por el contrario, contraproducente) para el desarrollo de la calidad y equidad educativa (Wayne Au, 2007)

- ¿Cómo se organizan los desafíos de política educativa?
- ¿Cómo se llevan adelante las políticas?
- ¿Cuál es el nivel de desarrollo de los sistemas educativos de los países de la región?

Enseguida, en tres apartados distintos, se presentan tres modelos que buscan responder a las interrogantes planteadas. Se trata de modelos conceptuales que pueden ayudar a organizar los desafíos educativos y las respuestas a los mismos. Dado que, por definición, los modelos son simplificaciones de la realidad, estos buscan recoger los elementos más esenciales para las políticas. Asimismo, es indispensable aclarar que estos marcos referenciales no son las únicas interpretaciones de la realidad y pueden existir otros ya en uso en los países. Lo importante para la toma de decisiones encaminada a garantizar el Derecho a la Educación es que se utilicen marcos claramente definidos, los cuales permitan, en primera instancia, analizar la organización de las políticas educativas; en segundo lugar, ofrezcan una lógica para entender la implementación y, finalmente, provean una visión de corto, mediano y largo plazo. Esto es precisamente lo que apunta a lograr el presente capítulo.

## 1.1. ¿Cómo se organizan los desafíos de política educativa?

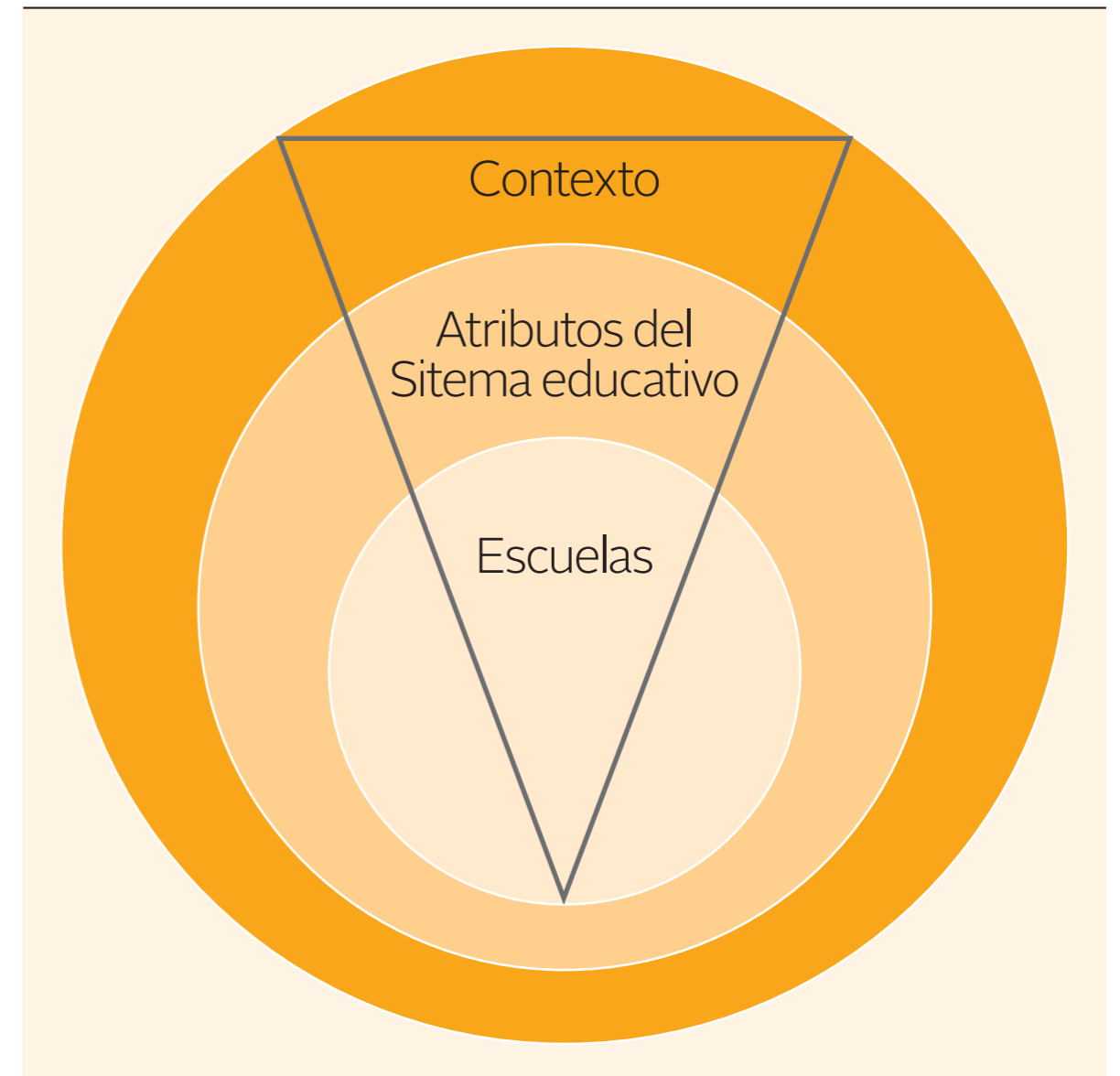
Los desafíos de política educativa son múltiples y pertenecen a distintos niveles de agregación que van de lo general a lo particular y, además, existen importantes interacciones entre los elementos de distintos niveles. Para organizar estos desafíos de política se utiliza un modelo sistémico que diferencia el contexto, el sistema educativo y las escuelas. A partir de las categorías de este modelo se organizan también los capítulos subsiguientes del libro.

Los modelos ecológicos están representados como una serie de círculos concéntricos que reconocen la estructura anidada de los sistemas educativos y las interrelaciones entre niveles (Bronfenbrenner & Morris, 1998) (ver Figura 1).

El círculo exterior corresponde al contexto nacional. La representación gráfica da cuenta de que el sistema educativo y las escuelas están insertos en un medio ambiente que tiene dinámicas culturales, sociales, económicas y políticas propias. Es necesario reconocer estos factores porque pueden condicionar o facilitar el éxito de las políticas y programas educativos; además, estas variables pueden ser materia también de atención a través de distintas medidas educativas. Dentro del contexto se consideran las siguientes variables que, de acuerdo al TERCE, mostraron ser relevantes para el aprendizaje:

- Desigualdades socioeconómicas.
- Ruralidad.
- Asistencia a la escuela.
- Trabajo infantil.
- Desigualdades de género.
- Pueblos originarios.

**Figura 1.** Modelo ecológico para organizar los desafíos y recomendaciones de política educativa y gestión escolar



**Fuente:** Elaboración propia basada en Bronfenbrenner y Morris (1998)

El segundo anillo consiste en el sistema educativo propiamente tal y las principales características o atributos que lo constituyen. Dentro de este círculo se consideran los elementos estructurantes del sistema y que son sujetos de cambio de parte de las autoridades educativas de distinto nivel. Aquí se considera la configuración del sistema, las normas que lo regulan y políticas y programas, entre otros. El análisis y las recomendaciones consideran los siguientes atributos de los sistemas escolares:

- Obligatoriedad de la educación.
- Financiamiento.
- Toma de decisiones basada en evidencia.
- Primera infancia.



- Repetición y atención al rezago educativo.
- Formación docente.
- Tecnologías de información y comunicación.

El círculo central incluye las escuelas. En ellas, a través de los procesos de enseñanza y aprendizaje y los dispositivos organizacionales que los rodean, deben materializarse los objetivos de las políticas educativas. Sin embargo, los establecimientos escolares tienen características propias que moldean el potencial de alcanzar los propósitos que se les encomiendan. Los atributos que se analizan de las escuelas son los siguientes:

- Desigualdades de aprendizaje al interior de la escuela.
- Tenencia y uso de libros de texto y cuadernos.
- Infraestructura y servicios de la escuela.
- Uso del tiempo.
- Procesos escolares.
- Prácticas docentes.

El triángulo incluido en el modelo busca representar que el contexto, el sistema educativo y las escuelas están interconectados de las más diversas formas. Por eso, es indispensable reconocer estos vínculos entre niveles para una mejor comprensión de los desafíos de política educativa.

## 1.2. ¿Cómo se llevan adelante las políticas educativas?

El modelo ecológico permite clasificar los distintos desafíos educativos en función de los niveles de anidamiento al que pertenecen. Sin embargo, no ofrece pistas respecto de cómo se desarrollan las políticas y programas educativos. Por este motivo, es fundamental también un modelo que dé cuenta de esta situación.

De entre los múltiples modelos sobre implementación de políticas públicas, aquí se utiliza un enfoque denominado combinado (Cerna, 2013), que calza adecuadamente con las características anidadas del modelo ecológico.

La implementación de políticas educativas puede pensarse de dos formas. Una perspectiva conceptualiza la implementación como una cascada, donde las decisiones van desde arriba hacia abajo (en inglés se le denomina top-down) (Cerna, 2013). De acuerdo a esta concepción, las políticas se diseñan en el nivel más alto de autoridad del sistema escolar y las decisiones bajan hacia las autoridades locales y hacia las escuelas, considerando las diferentes capacidades que existen en este nivel en los distintos países de la región. La expectativa de este enfoque es que los actores de los niveles intermedios y locales implementarán la política de la forma esperada por las autoridades centrales. Evidentemente, en la práctica, la implementación de este tipo de políticas tiene alto grado de variabilidad en función de las características locales. A pesar de esto, las políticas desarrolladas de esta manera fijan importantes criterios y señales para el sistema escolar en su conjunto, y suelen destacar las prioridades educativas de los países.

La implementación de las políticas educativas también puede verse como una especie de semilla que germina, se convierte en planta y, con el tiempo, se disemina hasta transformarse en un bosque. Este tipo de implementación de abajo hacia arriba (en inglés se le conoce como bottom-up) apunta a reconocer la capacidad de los actores locales tanto para implementar y ajustar programas nacionales a la realidad local, como para desarrollar intervenciones propias específicas que pueden estar alineadas con las políticas nacionales (Cerna, 2013).

Un enfoque combinado que considera las políticas de arriba hacia abajo y viceversa es el que mejor se ajusta a la realidad de los sistemas escolares. Así, las autoridades centrales establecen prioridades y políticas de amplia cobertura, que son interpretadas por los actores locales, quienes, incluso, pueden desarrollar prácticas y programas específicos para responder a los propósitos de las políticas globales atendiendo a la realidad local.

En el caso de los sistemas escolares, por ejemplo, la autoridad central podría tener como política disminuir el ausentismo escolar de los estudiantes. Este tipo de política puede establecer metas para las escuelas, ofrecer recursos y normas que permitan mejorar la asistencia a la escuela. Por su parte, las autoridades locales y las escuelas pueden implementar medidas específicas para atacar el ausentismo, tales como ofrecer transporte escolar gratuito a los estudiantes, estimular a los niños y niñas a asistir mediante el uso de gráficos de asistencia y premios para los que tienen mayores niveles de asistencia o establecer un sistema de comunicación con los padres de familia para monitorear las ausencias de los estudiantes, conocer sus causas y motivar a las familias a que envíen a los niños a la escuela.

En resumen, las acciones para mejorar las oportunidades educativas y satisfacer el Derecho a la Educación provienen desde las autoridades centrales de los sistemas educativos a través de políticas, pero se materializan en medidas específicas que ocurren en las escuelas. En concordancia con esta conceptualización, a lo largo de este documento se presentan dos tipos de recomendaciones en cada uno de los desafíos educativos analizados. Primero están las recomendaciones de política educativa de aplicación general para los sistemas educativos. Luego, se ofrecen recomendaciones a modo de ejemplo de lo que podrían hacer las escuelas y los actores locales para enfrentar los obstáculos que limitan el Derecho a la Educación de los niños y niñas.

## 1.3. ¿Cuál es el nivel de desarrollo de los sistemas educativos de los países de la región?

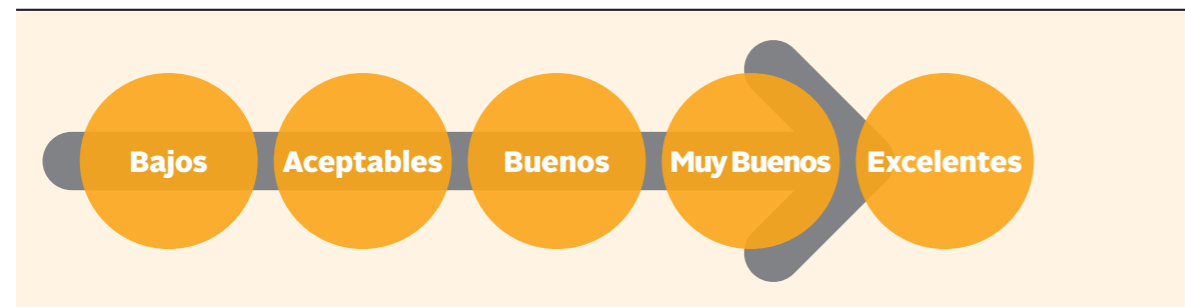
Una vez establecidos los modelos para clasificar los desafíos de política educativa y la forma en que estos se enfrentan a través de la implementación, es necesario contar con un marco referencial que estructure una visión de corto, mediano y largo plazo en función del nivel de desarrollo de los sistemas educativos.

La idea de organizar los sistemas educativos según sus niveles de desarrollo surge en la década de los 60 para entender los desafíos a través de una clasificación por etapas que

usó como base el nivel educativo de los docentes que se desempeñaban en el sistema escolar (cantidad y tipo de formación recibida). (Beeby, 1962, 1966). Dichos modelos usaban el nivel educativo de los docentes que se desempeñaban en el sistema escolar (cantidad y tipo de formación recibida).

En el siglo XXI los desafíos son distintos, pero también se han realizado esfuerzos por establecer marcos conceptuales que permitan comprender de qué manera avanzan los sistemas escolares en la construcción de capacidades de enseñanza, la consolidación de la profesión docente y directiva y la consecución de resultados de aprendizaje. El reporte McKinsey (Mourshed, Chijioke, & Barber, 2010) presenta una propuesta para entender la evolución de los sistemas escolares a partir de la revisión del avance de 20 sistemas. Este reporte propone que la calidad de la educación en los países no puede superar la calidad de sus docentes. Por ello, la propuesta de etapas de desarrollo se estructura en función de la construcción de capacidades en el sistema escolar, con una visión de largo plazo. El estudio de McKinsey (2010) ofrece un marco conceptual que permite tener una perspectiva de corto, mediano y largo plazo de las políticas educativas. Todo esto a partir de la reconstrucción de las medidas que han implementado los sistemas escolares que avanzan. El reporte identifica cinco etapas de desarrollo educativo de los países en función de los resultados de aprendizaje de los estudiantes: a) resultados bajos; b) aceptables; c) buenos; d) muy buenos; y e) excelentes (ver Figura 2).

**Figura 2.** Etapas de desarrollo en función de los resultados de los estudiantes



**Fuente:** (Mourshed et al., 2010)

Para los propósitos de este reporte, la parte más valiosa del estudio de McKinsey está en las medidas que han llevado a cabo los países para avanzar entre etapas de desarrollo educativo. A continuación, se presenta un resumen de las políticas que guiaron el desarrollo educativo de los países al transitar entre las etapas propuestas (Mourshed et al., 2010):

● **De resultados bajos a aceptables:**

- Las intervenciones se enfocan en establecer un umbral mínimo de calidad en las escuelas y se concentran en desarrollar habilidades básicas de lenguaje y matemática de los estudiantes.
- La política ofrece este mínimo de calidad a todos los estudiantes, independientemente de la escuela a la que asistan, mediante la equiparación de la calidad docente como una forma de minimizar la variabilidad de la enseñanza entre escuelas y lograr que todo el sistema tenga un nivel de calidad mínimo. Esto involucra ofrecer un andamiaje pedagógico para que los profesores, quienes en esta etapa se caracterizan por tener habilidades y conocimientos

limitados, puedan alcanzar los mínimos de calidad de la enseñanza establecidos por el sistema educativo.

- En el tránsito entre la etapa de resultados bajos a la de aceptables, la política social apunta a la satisfacción de necesidades básicas de nutrición y salud de los estudiantes.

● **De resultados aceptables a buenos:**

- En este trayecto se desarrollan intervenciones que buscan consolidar los pilares fundacionales del sistema escolar, lo que implica producir datos de desempeño de alta calidad y asegurar la rendición de cuentas de escuelas y docentes.
- Se crea una estructura financiera y organizacional adecuada para el sistema escolar que sea transparente, suficiente y equitativa.
- En relación con las prácticas docentes, en esta etapa se construyen modelos pedagógicos consensuados y de probada eficacia para que los profesores del sistema se apropien de ellos y los apliquen de manera generalizada.

● **De resultados buenos a muy buenos:**

- Las intervenciones en este período se enfocan en asegurar que tanto la enseñanza (docencia) como el liderazgo escolar (directivos) se consideren como profesiones consolidadas, lo que implica establecer prácticas profesionales y sendas de progreso profesional claramente definidas, como ocurre en las carreras de medicina y leyes.
- Las prácticas docentes se legitiman por su eficacia en producir aprendizaje y son establecidas por un cuerpo sólido de conocimiento que es validado y organizado por colegios profesionales. Esto quiere decir que existe un amplio acuerdo respecto de cómo debe ser la enseñanza y los resultados que debería producir.
- Los profesores y directivos escolares tienen niveles altos de habilidad y toman decisiones respecto de las medidas que, a su juicio, pueden ayudar a mejorar los aprendizajes.
- Aquí se aprecia un despegue de la estandarización y un mayor margen de decisión que descansa en el buen criterio de docentes y directores.

● **De resultados muy buenos a excelentes:**

- La mejora pasa desde la autoridad central hacia las escuelas.
- El aprendizaje entre pares a través de interacciones en la escuela y con otros actores del sistema es característico en esta etapa.
- El sistema apoya decididamente la innovación y la experimentación en las escuelas.
- La responsabilidad por la mejora está en manos de las escuelas y de los docentes, quienes tienen las competencias para comprender los desafíos de aprendizaje que enfrentan sus estudiantes e implementar prácticas eficaces en el aula.
- La docencia es una profesión altamente reputada y de demostrada eficacia.

● **Llegada a la etapa de resultados excelentes:**

- Se caracteriza porque los docentes son quienes lideran la reforma e inno-

vacación educacional, ya que cuentan con capacidades de enseñanza sobresalientes y éstas están adecuadamente distribuidas entre las escuelas para evitar que se generen desigualdades.

Ante la imperiosa necesidad de mejorar los sistemas educativos en la región, es común encontrarse con discursos que ansían una solución rápida y completa. Sin embargo, este tipo de marcos conceptuales ayuda a entender que el camino de los sistemas escolares hacia la calidad con equidad es de largo plazo, que se completa paso a paso y que no hay forma de pasar mágicamente de una situación de resultados bajos a una de logros excelentes. Asimismo, esta perspectiva da cuenta que, incluso al llegar a la etapa de resultados excelentes, siempre se presentan nuevos problemas y desafíos que deben seguirse con mucho cuidado por los tomadores de decisiones.

De los sistemas de educación de América Latina, solamente Chile y el estado de Minas Gerais en Brasil aparecen en este reporte. Ambos casos se clasifican en la etapa de resultados aceptables, habiendo llegado a este nivel recientemente. A juzgar por los resultados del TERCE, la mayor parte de los países de la región se encontraría en la etapa de resultados bajos transitando hacia aceptables, con la excepción de Chile, seguido de Costa Rica y Uruguay, que tienen los resultados más elevados en la región y que estarían cerca de los resultados aceptables. Siguiendo el reporte McKinsey, los países en la etapa de resultados bajos deberían concentrarse en las habilidades básicas de lectura y matemática y de salvaguardar que las escuelas ofrezcan un piso mínimo de oportunidades a todos los estudiantes, de manera que alcancen, al menos, ese umbral de aprendizaje. Asimismo, los sistemas escolares deben concentrarse en apoyar la enseñanza de los docentes con capacitaciones constantes y materiales que estructuren las prácticas de enseñanza en las salas de clases. Al mismo tiempo, se requieren políticas que paulatinamente preparen a los docentes para la siguiente etapa de desarrollo. Esto implica fortalecer los programas de formación de formadores a través de becas para estudios de doctorado en universidades y programas de prestigio global, la renovación de las plantas de profesores de las instituciones de formación inicial con los graduados que retornan de los programas de doctorado, fomento a la investigación sobre la aplicación y eficacia de modelos pedagógicos en las salas de clases, entre otros. Además, y como se ve en este reporte, es indispensable fortalecer también la estructura financiera del sistema escolar y la toma de decisiones basada en evidencia, para lo cual se requieren también capacidades técnicas.

El modelo de desarrollo educativo de los países releva la importancia del alineamiento de las políticas educativas y sociales para avanzar hacia la satisfacción del Derecho a la Educación. Los avances recientes en calidad y equidad en los países de la región se atribuyen precisamente a los esfuerzos de alineación, coincidentes con lo planteado en las etapas de desarrollo educativo de los países recientemente descritas. Las hipótesis centrales sobre el alineamiento que parecen explicar la trayectoria del desempeño educativo en parte importante de los países de la región desde el inicio del siglo XXI son las siguientes (Rivas, 2015):

- La mejora en las condiciones de vida de la población permitió una mayor inclusión y más altos resultados de aprendizaje, tal cual lo plantea el informe McKinsey.
- Las políticas que se centraron en promover los aprendizajes y monitorear los resultados generaron mayores avances en el aprendizaje en comparación con

políticas de inversión de recursos públicos sin el alineamiento para perseguir mayores aprendizajes. Se ha señalado que este último tipo de dispositivos siguen la impronta de “regar y rezar” (Rivas, 2015), aludiendo al incremento en la inversión y la falta de foco, alineamiento y monitoreo.

- Las políticas de distribución de libros de texto gratuitos y el direccionamiento curricular crearon un “efecto tenaza” junto con las evaluaciones, lo que produjo mejoras en el desempeño académico.
- Las políticas de focalización permitieron que la población desfavorecida fuera una preocupación central de los sistemas escolares y fue posible materializar el Derecho a la Educación en términos de aumentar el acceso y los aprendizajes. Esto se logró gracias al alineamiento de políticas y al constante monitoreo del desempeño del sistema y de estos sectores en particular.
- El foco en el aprendizaje y la mejora de la calidad llevó a reducciones en la repetición y al aseguramiento de trayectorias educativas para la finalización de estudios en los distintos niveles educativos.
- En concordancia con el informe McKinsey, también en este análisis se observa que la región no ha registrado cambios en la organización e implementación pedagógica, ni en el sentido de la educación. Pareciera ser que en varios países la creación de modelos pedagógicos consensuados de probada eficacia debiera ser el eje central de la próxima etapa de la política educativa.

Por último, vale la pena mencionar también el ejemplo de Finlandia, uno de los sistemas educativos más eficaces e igualitarios del mundo. En ese país se identifican tres grandes etapas de desarrollo educativo a partir del término de la Segunda Guerra Mundial (Sahlberg, 2011):

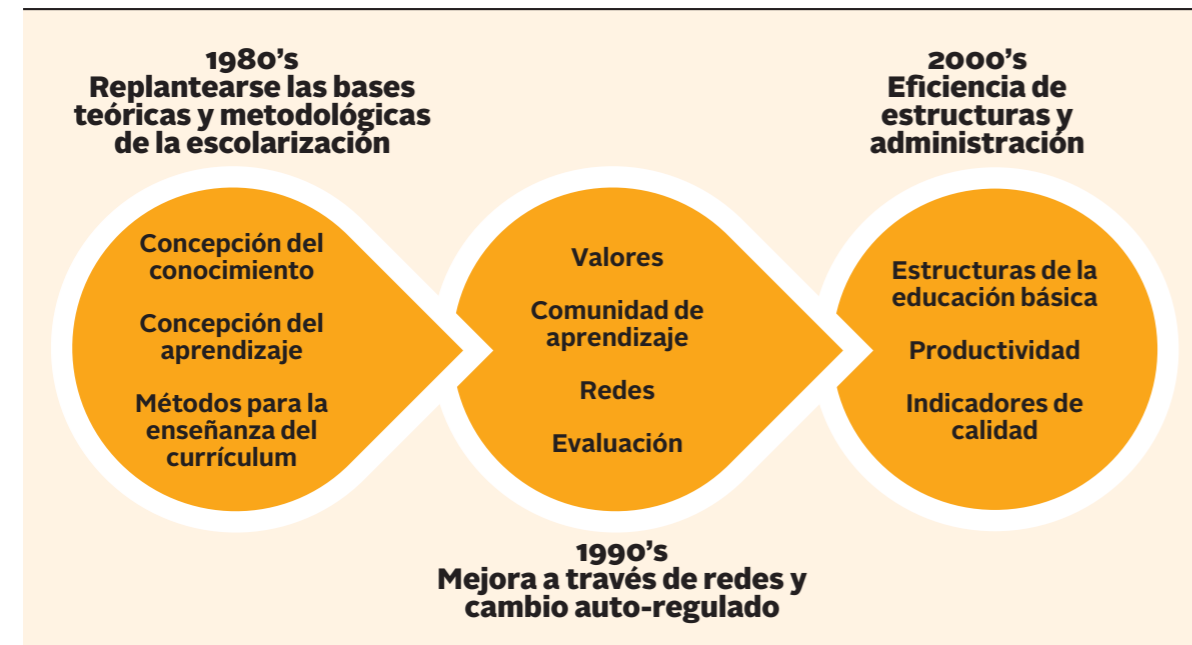
- **1945-1970:** En esta etapa, el foco estuvo en mejorar la equidad de oportunidades en educación y transformarse de sociedad agrícola a industrial.
- **1965-1990:** Durante este período se creó un sistema escolar comprensivo, a través de la lógica de un sistema nórdico de bienestar social en una sociedad con creciente tecnología e innovación.
- **1985-2014:** Esta fase se caracterizó por la mejora en la calidad de la educación básica y expandir oportunidades en educación superior en función de la nueva identidad de una sociedad altamente tecnológica.

Desde 1985, Finlandia estuvo embarcada en esfuerzos técnicos alineados y con visión de mediano y largo plazo para alcanzar lo que se propuso. La Figura 3 resume las fases que ha vivido el sistema educativo finlandés desde la década de 1980. Se puede apreciar que este país partió su viaje más reciente replanteándose las bases teóricas y metodológicas de la escolarización. Para ello, definieron una concepción del conocimiento y del aprendizaje específico, alineada con una lógica constructivista. Asimismo, se encargaron de diseñar métodos de enseñanza que probaran ser eficaces y que fueran coherentes con los conceptos de conocimientos y aprendizaje. En la década de 1990, una vez consolidada la etapa anterior, se introdujeron mejoras que apuntaban a reforzar los valores tras la propuesta educativa, la creación de comunidades de aprendizaje y redes, además de la evaluación de los aprendizajes en el aula. Esta etapa es definida como cambio autorregulado, es decir, una etapa en la cual las escuelas toman la responsabilidad por la innovación. Pero esto se da luego de que se construyeron las capacidades para asegurar un buen funcionamiento de

las nuevas propuestas. Una vez consolidadas las etapas anteriores, se apostó por mejorar la eficiencia y administración. Los propios actores escolares establecieron como propósito mejorar la eficiencia, logrando los mismos resultados (o mejores) con menor cantidad de recursos económicos.

Como se puede concluir, también Finlandia ha seguido una senda planificada, con definiciones conceptuales, diseños de política que siguen marcos conceptuales definidos y con mecanismos para el seguimiento y ajuste de las medidas adoptadas.

**Figura 3.** Etapas de desarrollo en función de los resultados de los estudiantes



Fuente: (Sahlberg, 2011)

## Síntesis

La satisfacción del Derecho a la Educación requiere de tomar decisiones basadas en evidencia y que respondan a marcos de referencia definidos que permitan organizar los desafíos educativos, proveer lineamientos para la implementación de las políticas y, por último, ofrecer una perspectiva temporal para construir paulatinamente más capacidades en los sistemas educativos.

En este capítulo se presentaron tres tipos de modelos conceptuales para enmarcar la toma de decisiones basada en evidencia. En primer lugar, y respondiendo a la pregunta de cómo se organizan los desafíos de política educativas, se usa el modelo ecológico, donde se muestra fehacientemente la complejidad de los desafíos educativos al encontrarse anidados en el contexto nacional, en el sistema escolar y en el ámbito de la escuela. La complejidad, además, se ve exacerbada por la interrelación de los elementos de los tres niveles de anidación. Vale la pena recordar que este modelo es el que se utiliza para estructurar el resto de este documento.

En segundo lugar, el capítulo se preguntó cómo se llevan adelante las políticas. Dado que este volumen se enfoca en recomendaciones de política, es necesario considerar

que éstas deben verse desde el nivel macro y desde lo micro. Las políticas fijan grandes lineamientos y criterios para los sistemas escolares, mientras que en el nivel local y en las escuelas se llevan a cabo medidas específicas que deberían contribuir con los objetivos de política. Es indispensable que los tomadores de decisiones consideren ambos niveles como complementarios, pues en ambos se juegan las oportunidades educativas y la materialización del Derecho a la Educación. En el documento se utiliza este marco para organizar las recomendaciones, las cuales siempre incorporan recomendaciones generales de la política educativa, seguidas de recomendaciones de programas específicos que dan cuenta de cómo esto se puede llevar a cabo en el nivel escolar.

Finalmente, se presenta un modelo que ofrece una perspectiva de corto, mediano y largo plazo en función del desarrollo de los sistemas educativos. El mensaje central de este apartado es que las políticas educativas deben estar armonizadas con la realidad social, política, económica y cultural de los países, y deben ser graduales, regulares, alineadas y consistentes. Asimismo, las políticas deben ir cambiando a medida que se avanza en el desarrollo educativo del país y esto plantea importantes desafíos para los tomadores de decisiones, puesto que deben trabajar en gestionar la mejora del sistema educativo en el presente, mientras inician la preparación de la mejora para la etapa siguiente. Otro de las lecciones que deja este análisis es que es imposible saltarse etapas, pues todos los ejemplos dados—dentro y fuera de la región—muestran que los esfuerzos constantes y paulatinos permiten mejorar los sistemas escolares de forma sólida, a través de la mejora continua de las capacidades instaladas.

Con estos elementos en mente, los próximos capítulos abordan los principales desafíos y recomendaciones de las variables de contexto, del sistema escolar y de las escuelas.

# 2

## Contexto

La información del contexto de los países ofrece una aproximación a la naturaleza y envergadura de los fenómenos sociales y educativos que deben sortear las políticas para mejorar la calidad de la educación y las oportunidades de desarrollo de sus estudiantes. Si bien es cierto que las políticas educativas no pueden cambiar radicalmente el contexto en el corto plazo y requieren del concierto de esfuerzos sostenidos y con un horizonte de largo plazo en los ámbitos social y económico, es esperable que las medidas propuestas para mejorar la educación tomen en consideración las condiciones nacionales y locales en su diseño e implementación. En este sentido, elementos como las desigualdades sociales, la ruralidad, las prácticas familiares respecto de enviar a los niños y niñas regularmente al colegio, la participación en el mercado laboral de parte de estudiantes, las desigualdades de género y la situación de los pueblos originarios son elementos del contexto que deben ser tomados en cuenta por la política educativa, ya que interactúan con ésta. A continuación, se presentan los desafíos en cada uno de los ámbitos del contexto recientemente enumerados y, dentro de cada uno de los apartados, se incorporan recomendaciones y ejemplos de políticas y acciones que pueden ayudar a superar las barreras para las oportunidades educativas que son producto del ambiente social, económico y cultural a nivel nacional.

## 2.1. Desigualdades socioeconómicas

Los desafíos para la política educativa están íntimamente ligados a la situación social y económica de cada contexto. La naturaleza y magnitud de los problemas a resolver depende de las características sociales de los países. A su vez, la capacidad para enfrentarlos está mediada por los recursos económicos disponibles para educación y por la forma y capacidad de gestión que puedan tener los sistemas nacionales. En este apartado, se revisan los principales desafíos a nivel regional en relación con las características sociales y económicas de los países.

### Desafíos

El principal problema que enfrenta la región es la desigualdad económica y social, que tiene una gran incidencia sobre el desempeño educativo. El nivel socioeconómico de los estudiantes atendidos por la escuela es la variable con mayor incidencia en los aprendizajes, lo que sugiere que los sistemas escolares en América Latina son un espejo de las sociedades altamente desiguales en las que se insertan.

América Latina y el Caribe es la región con la mayor desigualdad de ingresos del mundo, que además se caracteriza por una baja movilidad social que redundaría en la transmisión intergeneracional de la posición social y de la pobreza (PNUD, 2010). La desigualdad en la distribución del ingreso impone restricciones relevantes para el acceso a bienes y servicios, incluyendo educación, afectando las posibilidades de mejorar la calidad de vida de los grupos con menores recursos económicos.

Uno de los indicadores más utilizados para medir la desigualdad de ingresos es el índice de Gini. Este indicador tiene un rango que va de cero -que representa la igualdad perfecta, donde todos los miembros de la sociedad reciben la misma cantidad de ingresos- a uno -donde una persona recibe todos los ingresos generados en la sociedad-.

El valor del índice de Gini en la región oscila entre 0,41 y 0,54 en los datos más recientes de 2011 y 2012, como se observa en la Tabla 1. Solamente para tener una referencia, el promedio de este indicador en la OCDE es 0,31 (OECD, 2013a), lo que representa una distancia sustancial con América Latina. Colombia, Brasil, Panamá y Chile son los países con mayores disparidades de ingresos, mientras que Uruguay es el país con el menor coeficiente de Gini. Vale la pena agregar que la investigación ha mostrado que parte importante de esta desigualdad la produce el mismo sistema educativo, especialmente a través de las altas tasas de retorno de la educación superior (Lustig, Ortiz-Juarez, & Lopez-Calva, 2012) y que, en muchos casos, los procesos de movilidad intergeneracional en los años de educación no van acompañados de movilidad en los ingresos o en la posición social (Espinoza & Nuñez, 2014). En otras palabras, los sistemas educativos no estarían generando espacios para la transformación de las condiciones sociales entre una generación y otra.

Ahora bien, al observar la tendencia temporal de la distribución de la desigualdad se advierte una leve tendencia hacia la reducción de la inequidad entre los años 2006 y 2013 en parte importante de los países. Cabe mencionar que esta baja podría deberse, principal-

**Tabla 1.** Índice de Desigualdad Socio-Económica (GINI<sup>2</sup>)

Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	0,48	0,47	0,46	0,45	0,45	0,44	0,42	0,42
Brasil	0,56	0,55	0,54	0,54	...	0,53	0,53	0,53
Chile	0,52	...	...	0,52	...	0,51	...	0,5
Colombia	0,6	0,59	0,56	0,56	0,56	0,54	0,54	0,53
Costa Rica	0,49	0,49	0,49	0,51	0,48	0,49	0,49	0,49
Ecuador	0,52	0,54	0,51	0,49	0,49	0,46	0,47	0,47
Guatemala	0,55	...	...	...	...	0,52	...	...
Honduras	0,57	0,56	0,56	0,52	0,53	0,57	0,57	0,54
México	0,48	...	0,48	...	0,47	...	0,48	...
Nicaragua	...	...	...	0,46	...	...	...	...
Panamá	0,55	0,53	0,53	0,52	0,52	0,52	0,52	0,52
Paraguay	0,54	0,52	0,51	0,5	0,52	0,53	0,48	0,48
Perú	0,49	0,5	0,47	0,46	0,45	0,46	0,45	0,45
República Dominicana	0,52	0,49	0,49	0,49	0,47	0,47	0,46	0,47
Uruguay	0,47	0,48	0,46	0,46	0,45	0,43	0,41	0,42

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

mente, a un fenómeno temporal por la aplicación de políticas económicas contracíclicas en la región, y no necesariamente a una tendencia de cambio estructural (CEPAL, 2014).

La pobreza es otro fenómeno económico y social asociado con la desigualdad y con importantes implicaciones para la educación. Desde una perspectiva macro, cuando la pobreza es generalizada en amplios segmentos poblacionales impone limitaciones para alcanzar los objetivos educativos de los países. Ahora, desde el punto de vista micro, los hogares en situación de pobreza suelen experimentar restricciones económicas con consecuencias en términos nutricionales, de acceso a vivienda y de bienestar en general. A modo de ejemplo, se estima que en América Latina y el Caribe, en el año 2004, el problema de la alimentación inadecuada<sup>3</sup> tuvo un costo aproximado de US\$ 6,7 mil millones para los países de la región (Martínez & Fernández, 2009). Asimismo, en situaciones de mayor vulnerabilidad, los hogares incluso enfrentan importantes costos de oportunidad para enviar a los niños y niñas a la escuela, tanto por los gastos asociados a la asistencia como por los ingresos familiares que se pierden cuando asisten en vez de dedicarse a actividades económicas. Las escuelas que atienden a estudiantes que viven en pobreza, además, enfrentan el desafío de generar procesos escolares y pedagógicos que atenúen la influencia de las condiciones de origen sobre el aprendizaje y la efectiva participación cotidiana de los estudiantes, lo que se hace

<sup>2</sup> El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad que se expresa en una escala de 0 a 1. El valor 0 representa igualdad perfecta y el valor 1 desigualdad perfecta. En un escenario de igualdad perfecta (valor 0) se asume que todos los individuos tienen un idéntico nivel de ingresos.

<sup>3</sup> Los investigadores analizan la problemática de la "undernutrition", entendida como una nutrición inadecuada ya sea en términos de cantidad o de la calidad de los alimentos ingeridos.

aún más difícil considerando las condiciones vulnerables de las familias de los estudiantes. Por último, cuando los niveles de pobreza son elevados se requiere un importante monto de recursos públicos para mitigar tal situación, lo que limita la disponibilidad de recursos para educación provenientes del presupuesto público.

**Tabla 2.** Porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza

Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina **	24,8	...	...	11,3	8,6	5,7	4,3	...	...
Brasil	33,4	30,2	25,8	24,9	...	20,9	18,6	18	16,5
Chile	13,7	...	...	11,4	...	10,9	...	7,8	...
Colombia	...	...	42,2	40,4	37,3	34,2	32,9	30,7	28,6
Costa Rica	19	18,6	16,4	18,9	18,5	18,8	17,8	17,7	18,6
Ecuador	43	42,6	42,7	42,2	39,2	35,4	...	33,6	29,8
Guatemala	54,8	...	...	...	...	...	...	...	67,7
Honduras	71,5	68,9	...	67,5	69,2	...	...	...	...
México	31,7	...	34,8	...	36,3	...	37,1	...	41,2
Nicaragua*	...	...	...	42,5	...	...	...	...	29,6
Panamá	29,9	29	27,7	26,4	25,7	24	...	23,2	21,4
Paraguay	...	60	56,9	56	54,8	49,6	47,3	40,7	42,3
Perú	44,5	45,4	40,5	37,1	34,3	27,8	25,8	23,9	22,7
República Dominicana	44,5	44,5	44,3	41,1	41,4	42,2	41,2	40,7	37,2
Uruguay	...	17,7	13,7	10,4	8,4	6,5	5,9	5,6	4,4

\* Resultados en base "Encuesta de Medición de Nivel de Vida 2014" del Instituto Nacional de Información de Desarrollo INIDE, Nicaragua.

\*\* El dato de Argentina corresponde a la población en situación de pobreza para el área urbana, es decir, es la tasa de pobreza para las 31 aglomeraciones urbanas.

**Nota:** de acuerdo a las definiciones metodológicas de CEPAL, las líneas de pobreza se determinan a partir del valor de una canasta de bienes y servicios que permiten satisfacer las necesidades básicas, que es diferenciada para cada país y zona geográfica.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos CEPAL. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

El porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza ha disminuido notablemente durante la última década en los países participantes en TERCE, pasando de 37% en 2003 a 24% en 2013 (Tabla 2) y destacando en este esfuerzo países como Perú, Uruguay y, especialmente, Brasil, que en una década sacó de la pobreza a más de 50 millones de personas (Berg, 2009). Sin embargo, se debe tener presente que la incidencia de la pobreza en América Latina y el Caribe continúa siendo un impedimento para el mejoramiento de la calidad de la educación. Por ejemplo, en Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana, a comienzos del siglo XXI alrededor de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza, lo que constituye un importante obstáculo para materializar las oportunidades educativas.

La segregación socioeconómica de los estudiantes entre escuelas es una de las primeras manifestaciones de cómo la desigualdad social se refleja en los sistemas escolares y en América Latina este fenómeno tiene una magnitud elevada. Así, son escasas las posibilidades que niños y niñas de distinto nivel socioeconómico sean compañeros en la misma escuela (Risetti, 2014). Los sistemas escolares reproducen la segregación social y espacial presente en los países de la región, ya que no generan las condiciones para promover procesos de mezcla social o de distribución equitativa de las oportunidades educativas. Si bien es cierto, la segregación socioeconómica entre escuelas está influenciada por los patrones de segmentación residencial, en algunos casos las escuelas generan una segregación aun mayor a través de los procesos de selección y la configuración institucional de los sistemas educativos (Elacqua, 2012; Flores, 2008).

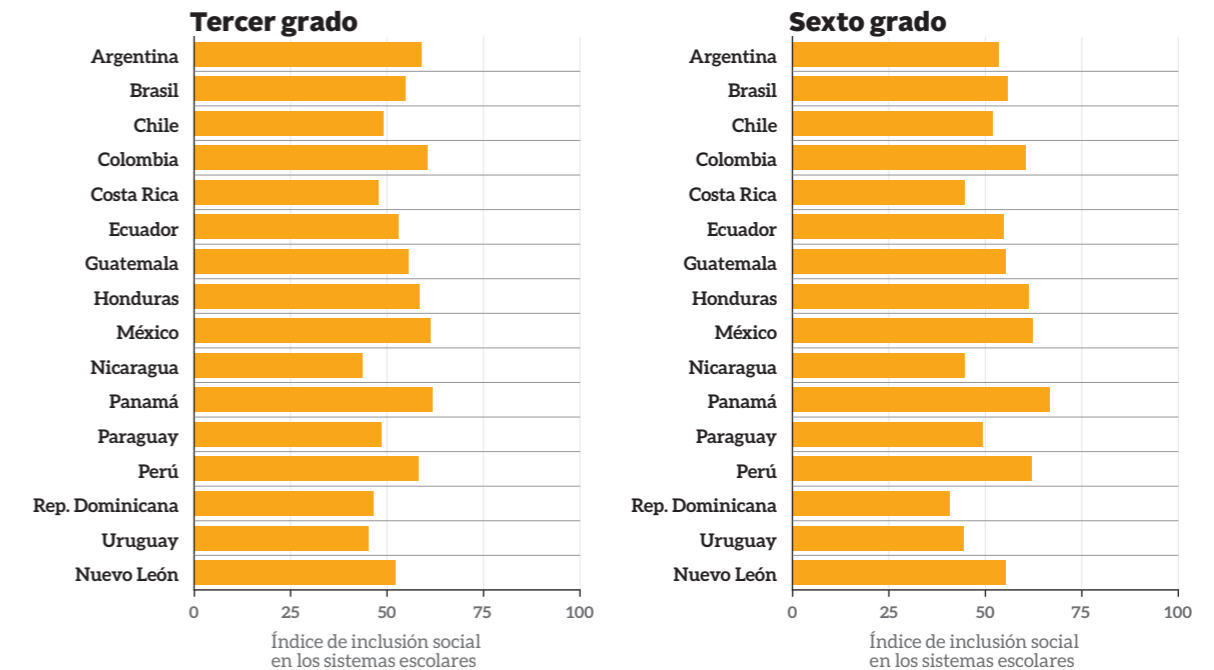
La inclusión social en las escuelas puede verse, en términos gruesos, como una contraparte de la segregación. La inclusión social en los sistemas escolares muestra el grado en el cual los estudiantes de distinto origen social asisten a la misma escuela. Esta puede medirse a través de un índice que señala el porcentaje de variación del estatus socioeconómico de los estudiantes al interior de las escuelas (OECD, 2013b). El índice tiene valores que van de cero a 100: cuanto más se acercan a 100, mayor es la inclusión social en las escuelas. En la construcción de este índice sólo se caracteriza la variabilidad del estatus socioeconómico de las familias de los estudiantes.

Los países de la región tienen índices de inclusión social escolar bajos, con un promedio de 54 puntos, que contrasta con los resultados de países de la OCDE, donde este indicador alcanza, en promedio, los 75 puntos entre estudiantes de 15 años (OECD, 2013b). Como puede verse en el, esta cifra global esconde importantes diferencias entre países. Para analizar los resultados, y tomando en cuenta que el índice de inclusión social calculado está en un rango entre 40 a 67 puntos, se agruparon los países en tres categorías: a) entre 40 y 49 puntos, b) entre 50 y 59 puntos, y c) índice de inclusión social de 60 puntos o más.

En tercer año de primaria, el grupo que exhibe los menores niveles de inclusión social, que se ubican entre 40 y 49 puntos, está conformado por Nicaragua, Uruguay, República Dominicana, Costa Rica, Paraguay y Chile. En el tramo de índice de inclusión social entre 50 y 59 puntos, se encuentra el estado mexicano de Nuevo León, Ecuador, Brasil, Guatemala, Perú, Honduras y Argentina. Por último, los sistemas escolares con mayor inclusión social, con valores del índice de 60 puntos o más, son Colombia, México y Panamá.

La inclusión social en sexto grado es también baja. Los sistemas escolares donde la inclusión social en las escuelas es menor, con un valor del índice entre 40 y 49 puntos, son República Dominicana, Uruguay, Nicaragua, Costa Rica y Paraguay. Chile, Argentina, Ecuador, el estado mexicano de Nuevo León y Brasil exhiben índices de inclusión de entre 50 y 59 puntos. Los más altos índices de inclusión, 60 puntos o más, se registran en Colombia, Honduras, Perú, México y Panamá.

**Gráfico 1.** Inclusión social de los sistemas escolares en 3° y 6° Grado



**Nota:** El índice de inclusión social escolar se calcula como  $100 * (1 - \rho)$ , donde  $\rho$  representa la correlación intraclase del índice socioeconómico de los estudiantes. Por lo tanto,  $\rho$  es la proporción de la varianza total del índice socioeconómico de los estudiantes, que se da entre escuelas, considerando que la varianza total es la varianza entre escuelas sumada a la varianza dentro de las escuelas.

**Fuente:** UNESCO/OREALC. (2015). Treviño et al. (p.125). Informe de resultados de Factores Asociados.

Además de la separación de los estudiantes por nivel socioeconómico en distintas escuelas, la desigualdad económica y social influye de forma decisiva en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Por lo que, dada la segregación social en los sistemas escolares, el nivel socioeconómico de los estudiantes, promediado a nivel escuela, es el principal factor que explica las diferencias de aprendizaje entre instituciones educativas. Este fenómeno ha sido corroborado por distintos estudios internacionales (OECD, 2010, 2013b; Treviño et al., 2010).

Al analizar la variabilidad de los aprendizajes es necesario considerar que estas ocurren en dos niveles complementarios. Por un lado, hay diferencias de logro en los aprendizajes entre estudiantes de la misma escuela y, por otro, hay disparidades de aprendizaje entre escuelas. Así, el total de variabilidad de aprendizaje puede dividirse en la proporción que ocurre dentro y entre escuelas.

Como se puede observar en los gráficos que aparecen a continuación, la mayor parte de las desigualdades de logro se dan entre estudiantes de la misma escuela, siendo estas no explicadas (a diferencia de la variabilidad entre escuelas) por el nivel socioeconómico de los estudiantes. De acuerdo a los datos TERCE, entre 36 y 82% del total de las desigualdades de aprendizaje ocurre entre alumnos de un mismo establecimiento escolar. Esto se observa en las barras superiores de cada país en la sección derecha de los gráficos (ver Gráfico 2<sup>4</sup>). La barra inferior representa la magnitud

<sup>4</sup>Estos datos se pueden poner en perspectiva tomando como referencia la descomposición de la varianza en el estudio PISA, donde en lectura, por ejemplo, el promedio de la varianza de los países de la OCDE es de 42% entre escuelas y 65% al interior de las escuelas. Se trata de una información referencial, puesto que se debe considerar que la población objetivo medida y algunas características de la muestra en PISA difieren de las características de TERCE (OECD, 2013c).

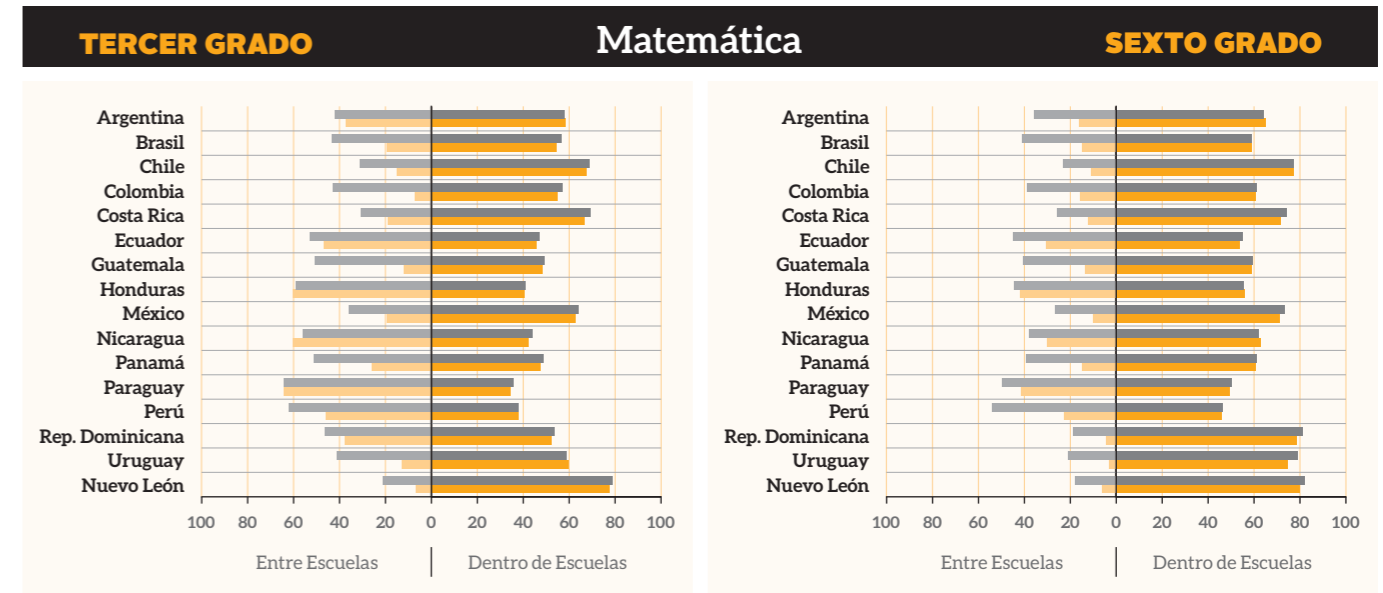
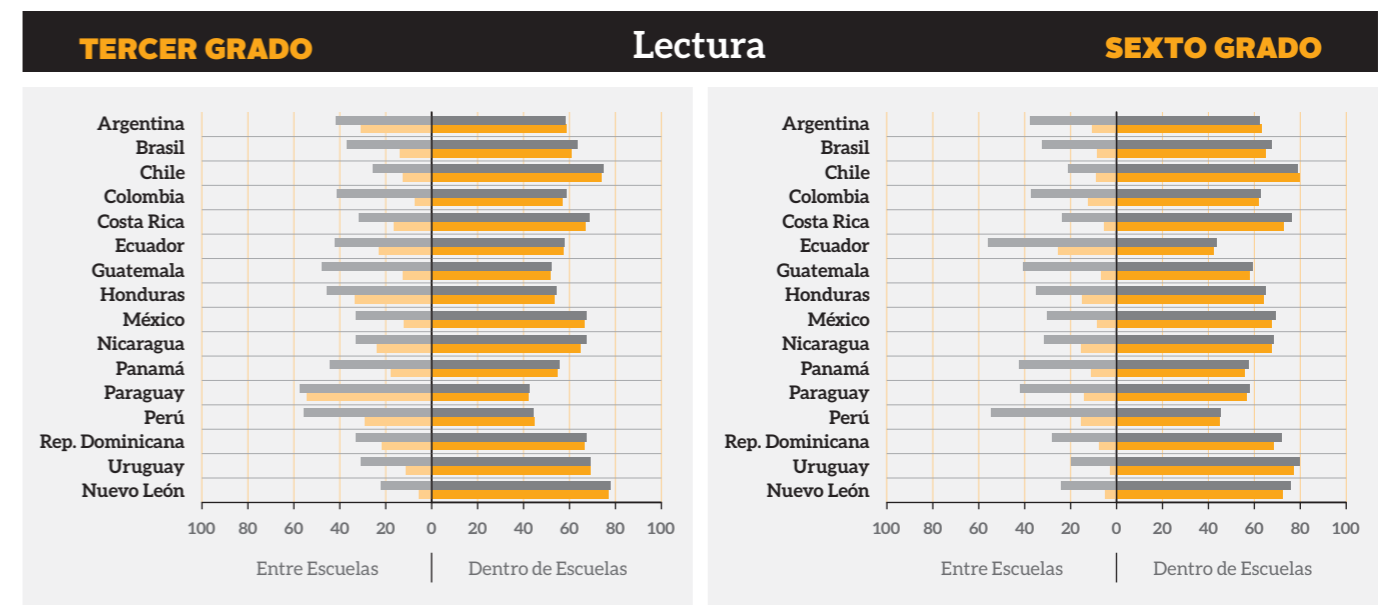
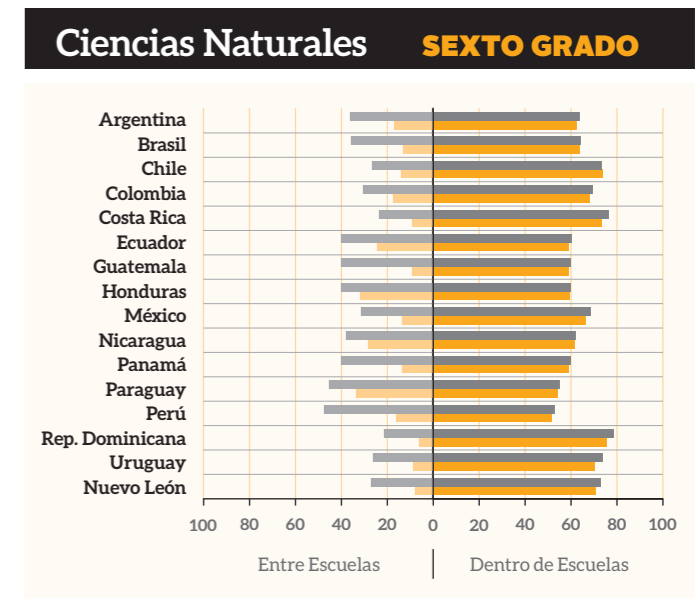
de las diferencias entre estudiantes de la misma escuela, después de considerar su nivel socioeconómico, y se puede ver que este indicador no explica mayormente las disparidades de aprendizaje dentro de las escuelas. Al menos en parte, esto se debe a la homogeneidad social de los estudiantes que asisten a la misma escuela, que impide que existan diferencias socioeconómicas relevantes al interior de las escuelas.

Gráfico 2, se presentan dos barras que muestran las desigualdades de aprendizaje entre escuelas antes y después de considerar el nivel socioeconómico. Cuanto mayor es la diferencia entre las barras, más grande es la influencia del nivel socioeconómico para explicar las desigualdades de logro entre escuelas.

Dependiendo del país, disciplina y grado presentados en el gráfico, se constata que existen importantes diferencias (entre 10% y 80%) respecto de la variabilidad de aprendizaje entre los distintos países, mostrando así la existencia de patrones disímiles según país y según modalidad de distribución de la variabilidad (entre o intra escuelas). Así, en tercer grado, Paraguay tiene mayor porcentaje de varianza entre escuelas (más del 50%), antes y después de considerar el nivel socioeconómico en ambas asignaturas evaluadas. Nueva León y Colombia presentan menores porcentajes de varianza en este ámbito. Al interior de las escuelas, en cambio, se observa que la variación antes y después de considerar esta variable es muy leve en estos países, siendo indicio de que el nivel socioeconómico no generaría diferencias sustantivas en el porcentaje de logro escolar dentro de las escuelas. En este otro escenario, Nueva León y Chile presentan la mayor variación antes y después de incluirlo.

En sexto grado, el país con mayor variación de logro entre escuela es Perú (50%) antes y Paraguay (45%), después de considerar nivel socioeconómico en las tres asignaturas (lectura, matemática y ciencias naturales). Al igual que en tercer grado, dentro de las escuelas no se aprecian variaciones porcentuales muy acentuadas, siendo los países con mayor heterogeneidad en el logro, según asignatura, Chile (entre 75 y 80%), República Dominicana (entre 70 y 80%), Nueva León (entre 70 y 80%), Uruguay (entre 75 y 78%) y Costa Rica (entre 70 y 75%).

**Gráfico 2.** Diferencia de logro académico entre escuelas y al interior de las escuelas, medido como porcentaje de varianza.



Fuente: UNESCO/OREALC. (2015). Treviño et al. (p.123). Informe de resultados de Factores Asociados.



La preponderancia del nivel socioeconómico promedio de las escuelas al momento de explicar las desigualdades de aprendizaje invita a un análisis más profundo de este fenómeno. Para ello se estudia la relación entre el nivel socioeconómico promedio de la escuela y los resultados promedio de aprendizaje en TERCE<sup>5</sup>. Esta información está contenida en el Gráfico 3, donde cada punto representa una de las escuelas incluidas en el estudio.

Por un aumento de una unidad (desviación estándar) en el nivel socioeconómico promedio de la escuela, se espera un incremento de entre 58 y 66 puntos en los resultados de aprendizaje de la escuela. Dado que la desviación estándar de la escala de aprendizaje es igual a 100 puntos, esto representa entre 58 y 66% de una desviación estándar en el logro. Tales magnitudes podrían implicar una diferencia de hasta un año de escolaridad en los aprendizajes.

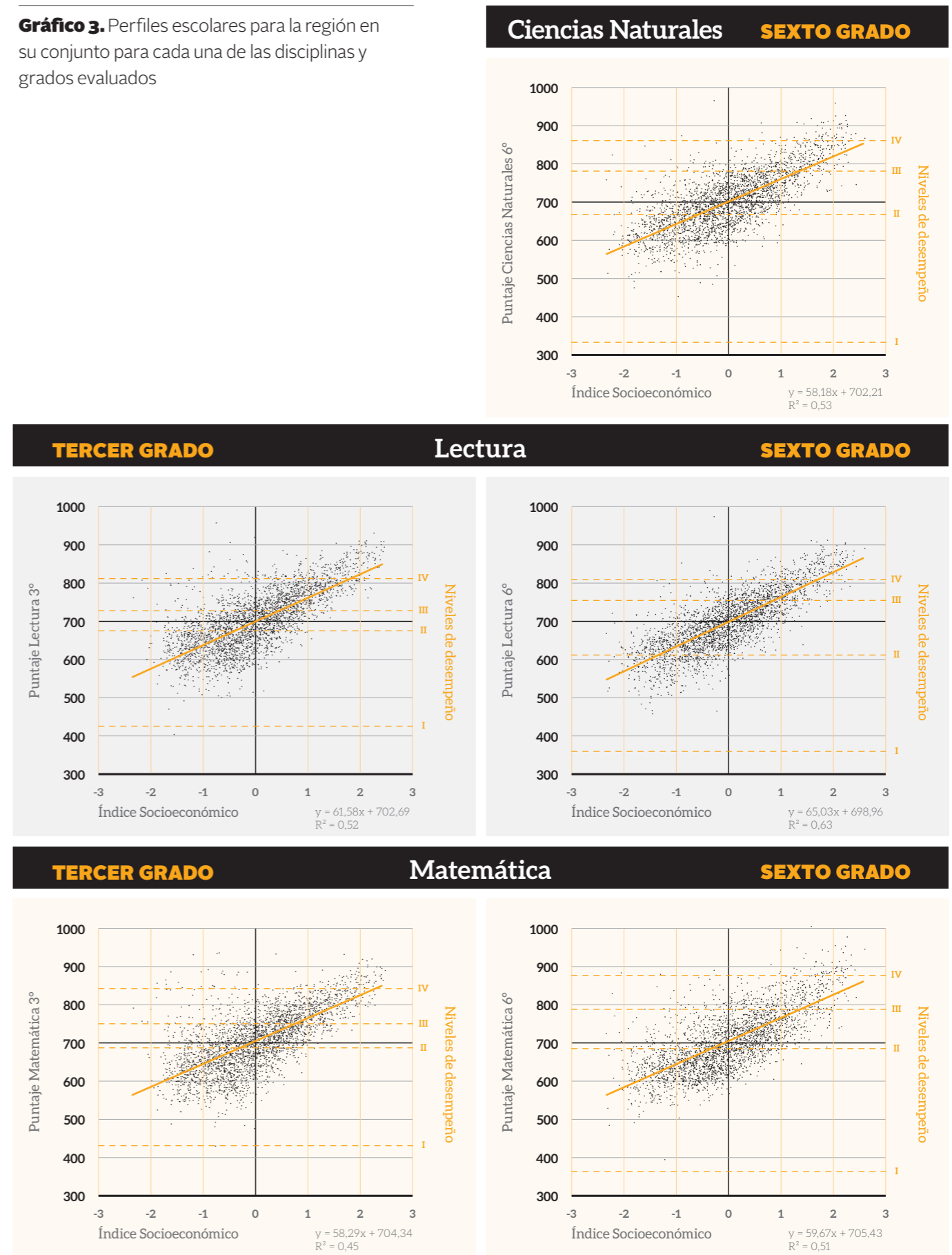
A nivel de la región, las diferencias de nivel socioeconómico entre escuelas explican entre 45 y 63% de las diferencias de logro (ver valor de  $R^2$  en Gráfico 3). Esto quiere decir que existe una alta probabilidad de que las desigualdades de nivel socioeconómico se conviertan en disparidades de logro en el conjunto de los países de la región.

Por último, la asociación entre logro académico y nivel socioeconómico promedio no es determinística, puesto que existen escuelas que atienden a poblaciones vulnerables que alcanzan altos resultados de aprendizaje. En el Gráfico 3, tales escuelas son las que se encuentran por encima de la línea que representa la tendencia de la relación entre las variables analizadas. De hecho, se aprecia una alta dispersión en el rendimiento académico entre las escuelas que se encuentran por debajo del promedio de nivel socioeconómico. Es decir, a similar nivel socioeconómico hay establecimientos escolares que obtienen resultados de aprendizaje disímiles. La dispersión de resultados de aprendizaje es más reducida en las escuelas que se encuentran por sobre el promedio de los países del índice socioeconómico<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Estos perfiles corresponden a “una línea que describe la relación entre un resultado social y el estatus socioeconómico” promedio de los individuos en una escuela (Willms, 2006). Se tomarán en consideración dos componentes de los perfiles escolares: su pendiente y fuerza. La pendiente da cuenta de la magnitud de la relación entre el logro y el índice socioeconómico promedio de la escuela y ofrece información sobre el tamaño de la brecha de resultados académicos que se asocia a diferencias en el índice socioeconómico del establecimiento escolar. La fuerza se refiere al porcentaje de varianza en el logro promedio de las escuelas que es explicado por el índice socioeconómico, y muestra en qué medida los resultados de los estudiantes se asocian a la predicción que se hace a partir de su nivel socioeconómico (OECD, 2013b).

<sup>6</sup> El índice socioeconómico y cultural de las familias incluye las variables del nivel educativo de la madre, tipo de empleo de la madre, rango de ingreso monetario, material del piso de la vivienda, servicios en el hogar, bienes en el hogar y libros disponibles en el hogar.

**Gráfico 3.** Perfiles escolares para la región en su conjunto para cada una de las disciplinas y grados evaluados



**Fuente:** Fuente: UNESCO/OREALC. (2015). Treviño et al. (p.127). Informe de resultados de Factores Asociados.

Además del nivel socioeconómico, hay otras características sociales que inciden en las oportunidades de aprendizaje y los resultados de los estudiantes. Las diferencias de aprendizaje asociadas al nivel socioeconómico de los estudiantes están también mediadas por el capital cultural de sus familias. Las desigualdades materiales suelen reflejarse en las prácticas educativas de los hogares: aquellos padres con mayor educación suelen tener un mayor acercamiento y gusto por la lectura, cuentan con más herramientas para apoyar a los niños y niñas en edad escolar, muestran una mayor preocupación y generan espacios y rutinas para el estudio.

## Recomendaciones de política

Las amplias desigualdades de aprendizaje relacionadas con características socioeconómicas de los estudiantes que atienden las escuelas ponen de relieve la necesidad de diseñar políticas educativas que tomen en consideración este fenómeno. La evidencia empírica sobre la relación entre nivel socioeconómico y resultados académicos puede ayudar a definir dos principios generales para el diseño de políticas. En primer lugar, es necesario definir el grado de focalización o universalización de la política educativa. Después, se requiere fijar el criterio de focalización de la política. En términos generales, en contextos inequitativos como el de la región, se hace indispensable fortalecer las políticas educativas y sociales de forma eficaz en base a la evidencia (Rivas, 2015; UNESCO, 2014).

La clasificación de los países según perfiles escolares ofrece importante información para la toma de decisiones de política educativa basada en evidencia, pues permite determinar el tipo de focalización de estas políticas en función de las características de las pendientes y la proporción de las desigualdades (varianza) en el logro de las escuelas que es explicada por su nivel socioeconómico. Tabla 3 presenta un resumen de las políticas educativas recomendadas en función de las características de la pendiente y la fuerza de los perfiles en cada país, considerando las distintas etapas del desarrollo educativo en que se encuentra cada uno (McKinsey, 2010).

En la primera de las categorías se encuentran los países donde la relación entre el nivel socioeconómico de la escuela y el logro académico tiene una magnitud elevada, pero la probabilidad de que esto se cumpla en todos los casos es baja, porque el porcentaje de varianza en el logro explicado por el nivel socioeconómico de la escuela es bajo. Cuando este es el caso, los esfuerzos de política debieran focalizar en las escuelas de bajo desempeño, con relativa independencia del nivel socioeconómico.

Si la relación entre el nivel socioeconómico promedio de las escuelas y el logro presenta una alta pendiente y varianza explicada, las políticas de focalización relacionadas con las características sociales de los alumnos serían más eficaces. Esto incluye políticas educativas y sociales combinadas, que mejoren tanto las condiciones de vida de los alumnos como las capacidades de las escuelas. Cuando la relación entre el índice socioeconómico de la escuela y el desempeño muestran una baja pendiente y fuerza, las políticas universales serían preferibles, por la poca vinculación entre ambas variables. En el escenario mixto, en el cual el perfil muestra una pendiente alta y una baja varianza explicada, el foco de las políticas debe darse en las escuelas de bajo desempeño, con relativa independencia del nivel socioeconómico de las mismas. Por último, en los casos donde el perfil escolar se caracteriza por una pendiente baja y un alto porcentaje de varianza explicada se requieren programas compensatorios enfocados en estudiantes vulnerables, que allanen los obstáculos hacia el desempeño. Esta información es útil para la toma de decisiones, pero debería combinarse con otra evidencia para definir con mayor especificidad los criterios y orientaciones de la política educativa.

**Tabla 3.** Políticas educativas recomendadas en función de los resultados del análisis de los perfiles escolares

Pendiente	Fuerza o varianza explicada	
	Baja	Alta
Alta	<p><b>Relación entre el nivel socioeconómico de la escuela y el logro académico:</b> un pequeño cambio en el nivel socioeconómico de la escuela está asociado a un cambio de gran magnitud en el desempeño. Sin embargo, la probabilidad de que esto se cumpla en todos los casos es baja, porque el porcentaje de varianza en el logro explicado por el nivel socioeconómico de la escuela es bajo.</p> <p><b>Políticas educativas:</b> deben enfocarse en las escuelas de más bajo desempeño, con relativa independencia del nivel socioeconómico. Esto porque es poco probable que las diferencias de nivel socioeconómico expliquen, en la mayoría de los casos, los resultados de aprendizaje de las escuelas. Por ello, políticas orientadas solamente a las escuelas de menor nivel socioeconómico no privilegiarán a establecimientos escolares de bajo desempeño que no necesariamente atienden a grupos de bajo nivel socioeconómico.</p> <p><b>Países con estas características de perfil escolar por disciplina y grado evaluado</b></p> <p><b>Lectura 3º:</b> Nicaragua y República Dominicana.</p> <p><b>Matemática 3º:</b> Nicaragua y República Dominicana.</p> <p><b>Ciencias naturales 6º:</b> Ecuador, Paraguay y Uruguay.</p> <p><b>Lectura 6º:</b> Ecuador, República Dominicana y Uruguay.</p> <p><b>Matemática 6º:</b> Ecuador.</p>	<p><b>Relación entre el nivel socioeconómico de la escuela y el logro académico:</b> un pequeño cambio en el nivel socioeconómico promedio de la escuela está asociado, con alta probabilidad, a un cambio de gran magnitud en el desempeño.</p> <p><b>Políticas educativas:</b> deben apuntar a reducir las desigualdades de desempeño vinculadas con el nivel socioeconómico. En los casos en que existen amplias desigualdades de aprendizaje entre escuelas que se explican en gran medida por las diferencias en el nivel socioeconómico promedio de los establecimientos escolares, las políticas educativas deben apuntar a reducir las desigualdades. Para ello, se requieren medidas que aumenten la inclusión social en las escuelas, como aquellas que evitan la selección de alumnos. Por otro lado, y como se sugiere en el capítulo de estudiantes y familia, se requiere una combinación de políticas que apoyen a los estudiantes vulnerables y a las escuelas que los atienden, que suelen ser las de menores logros educativos. Vale la pena mencionar que las medidas de política de aplicación universal tienen pocas probabilidades de aumentar el desempeño de las escuelas y estudiantes más desaventajados y, por tanto, pueden tener un impacto limitado sobre el desempeño promedio de los sistemas educativos.</p> <p><b>Países con estas características de perfil escolar por disciplina y grado evaluado</b></p> <p><b>Lectura 3º:</b> Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Perú.</p> <p><b>Matemática 3º:</b> Brasil, Colombia, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay.</p> <p><b>Ciencias naturales 6º:</b> Brasil, Guatemala, Panamá, Perú, República Dominicana y el estado mexicano de Nuevo León.</p> <p><b>Lectura 6º:</b> Brasil, Paraguay, Perú y el estado mexicano de Nuevo León.</p> <p><b>Matemática 6º:</b> Brasil, México, Perú, Uruguay y el estado mexicano de Nuevo León.</p>

Pendiente	Fuerza o varianza explicada	
	Baja	Alta
Baja	<p><b>Relación entre el nivel socioeconómico de la escuela y el logro académico:</b> el nivel socioeconómico de la escuela tiene una influencia limitada en el logro. Tanto la magnitud de la relación como la varianza explicada son bajas. Esto quiere decir que la asociación entre ambas variables es tenue.</p> <p><b>Política educativa:</b> en estos contextos, las políticas educativas universales -que se aplican a todo el sistema escolar- son las más indicadas para mejorar el aprendizaje. Este tipo de políticas incluyen cambios curriculares, mejoramiento de las calificaciones docentes, atracción de estudiantes de altos antecedentes académicos a la docencia, programas de formación docente continua desafiantes y aplicación generalizada de sistemas de enseñanza de efectividad demostrada, entre otros.</p> <p><b>Países con estas características de perfil escolar por disciplina y grado evaluado</b></p> <p><b>Lectura 3°:</b> Argentina, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Uruguay.</p> <p><b>Matemática 3°:</b> Argentina, Ecuador, Honduras y Paraguay.</p> <p><b>Ciencias naturales 6°:</b> Argentina, Chile, Costa Rica, Honduras y Nicaragua.</p> <p><b>Lectura 6°:</b> Argentina, Chile y Nicaragua.</p> <p><b>Matemática 6°:</b> Argentina, Honduras, Nicaragua y Paraguay.</p>	<p><b>Relación entre el nivel socioeconómico de la escuela y el logro académico:</b> un cambio en el nivel socioeconómico de la escuela está asociado con un pequeño cambio en el desempeño promedio. Sin embargo, dada la alta varianza explicada por el nivel socioeconómico de la escuela, se puede inferir que esta variable limita las posibilidades de mejora de los estudiantes en escuelas de bajo nivel socioeconómico.</p> <p><b>Política educativa:</b> deben enfocarse en allanar los obstáculos que impiden el alto desempeño asociado con el nivel socioeconómico. Se deben establecer programas compensatorios focalizados en escuelas que atienden a estudiantes vulnerables, tales como programas de alimentación, recursos adicionales, materiales educativos o libros de texto gratuitos.</p> <p><b>Países con estas características de perfil escolar por disciplina y grado evaluado</b></p> <p><b>Lectura 3°:</b> Chile y el estado mexicano de Nuevo León.</p> <p><b>Matemática 3°:</b> Chile, Costa Rica, México y el estado mexicano de Nuevo León.</p> <p><b>Ciencias naturales 6°:</b> Colombia y México.</p> <p><b>Lectura 6°:</b> Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá.</p> <p><b>Matemática 6°:</b> Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana.</p>

La fuerte asociación entre el nivel socioeconómico de los estudiantes y de las escuelas con el desempeño educativo, así como entre éste y el trabajo infantil, revelan la existencia de importantes condiciones sociales de la población que necesitan ser atendidas para mejorar las oportunidades de aprendizaje. Dado que estos factores involucran situaciones culturales, económicas y políticas que van más allá del campo de la educación, es necesario el desarrollo de políticas sociales intersectoriales (ej. salud, alimentación, vivienda, trabajo, etc.) para mitigar la relación de dichos factores con el logro académico. Diversas investigaciones han llegado a conclusiones similares (Rivas, 2015).

Si bien los subsidios monetarios condicionados no se asocian positivamente al aprendizaje, representan una estrategia valiosa para fomentar la participación continua de los estudiantes más vulnerables en los sistemas de educación y salud. La presencia regular de los niños y niñas en la escuela, así como la promoción de su salud, son condiciones iniciales y necesarias para el aprendizaje, pero por sí solas no garantizan el aprendizaje. Es indispensable que los docentes y los centros

educativos tengan las herramientas y estrategias pedagógicas, así como las condiciones materiales, para promover el desarrollo infantil. En este sentido, se requieren programas de apoyo para las escuelas, con acompañamiento y evaluación rigurosa, que permitan su adaptación continua hasta conseguir los resultados deseados. Se trata de programas de largo aliento, con enfoque de mejora continua, que podrían requerir de tres o cuatro años, con un trabajo en red de los establecimientos escolares para compartir las estrategias de enseñanza y organización escolar que han mostrado frutos en distintos contextos.

Por ello, en cualquiera de los escenarios anteriormente descritos, resulta indispensable una política de atracción y retención de docentes efectivos en contextos vulnerables. Dicha estrategia debería incluir incentivos económicos, condiciones laborales que promuevan el desarrollo profesional, la formación continua, el intercambio de experiencias profesionales y la generación de espacios de convivencia y colaboración en la escuela, que otorguen valor al desempeño docente en ambientes que suelen ser altamente desafiantes, por la carga laboral y emocional que conlleva enfrentarse a las condiciones de precariedad de los estudiantes y sus familias. Por último, es primordial promover y enseñar hábitos de vida saludables en las escuelas en el conjunto de los países de la región (especialmente para aquellos con niveles más bajos de desarrollo), junto con mantener y reforzar programas escolares de alimentación para estudiantes de nivel socioeconómico bajo, que les permita la ingesta de los nutrientes necesarios para un desarrollo saludable. Al respecto, ya se han realizado esfuerzos en la región. Entre los ejemplos, están las iniciativas a nivel nacional de Chile mediante el “Programa de Alimentación Escolar” alcanzando los tres millones de estudiantes; Colombia y Uruguay con programas similares que tienen como objetivo complementar la alimentación brindada en el hogar; mientras Brasil cubrió la totalidad de los estudiantes en educación básica con el “Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)” (Rivas, 2015).

### > Cuadro 1. Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil

Brasil ha implementado desde 1955 el **Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)** con el propósito de contribuir al crecimiento y desarrollo biopsicosocial, el aprendizaje, el rendimiento escolar y a la formación de hábitos alimentarios saludables de los estudiantes, a través de acciones de educación alimentaria y nutricional (mediante huertos escolares incorporados al currículo) y el suministro de alimentos para cubrir sus necesidades nutricionales durante el año escolar. Este es el programa más grande y antiguo de América Latina, con cobertura universal y gratuidad en la entrega de alimentos. Mediante el PNAE se benefician los estudiantes de la educación básica en todos sus niveles (jardín infantil,

primario, secundario y escuela de adultos) que estén matriculados en escuelas públicas, organizaciones de caridad y de la comunidad coordinadas con el poder público, a través de la transferencia recursos financieros. Adicionalmente, el 30% del presupuesto del PNAE es destinado a la compra directa de productos de la agricultura familiar, para estimular el desarrollo económico y sostenible de las comunidades. Este programa de alimentación contempla 190.000 mil escuelas en todo Brasil y atiende a 45 millones de estudiantes por día, durante 200 días en el año.

**Fuente:** Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (2015).

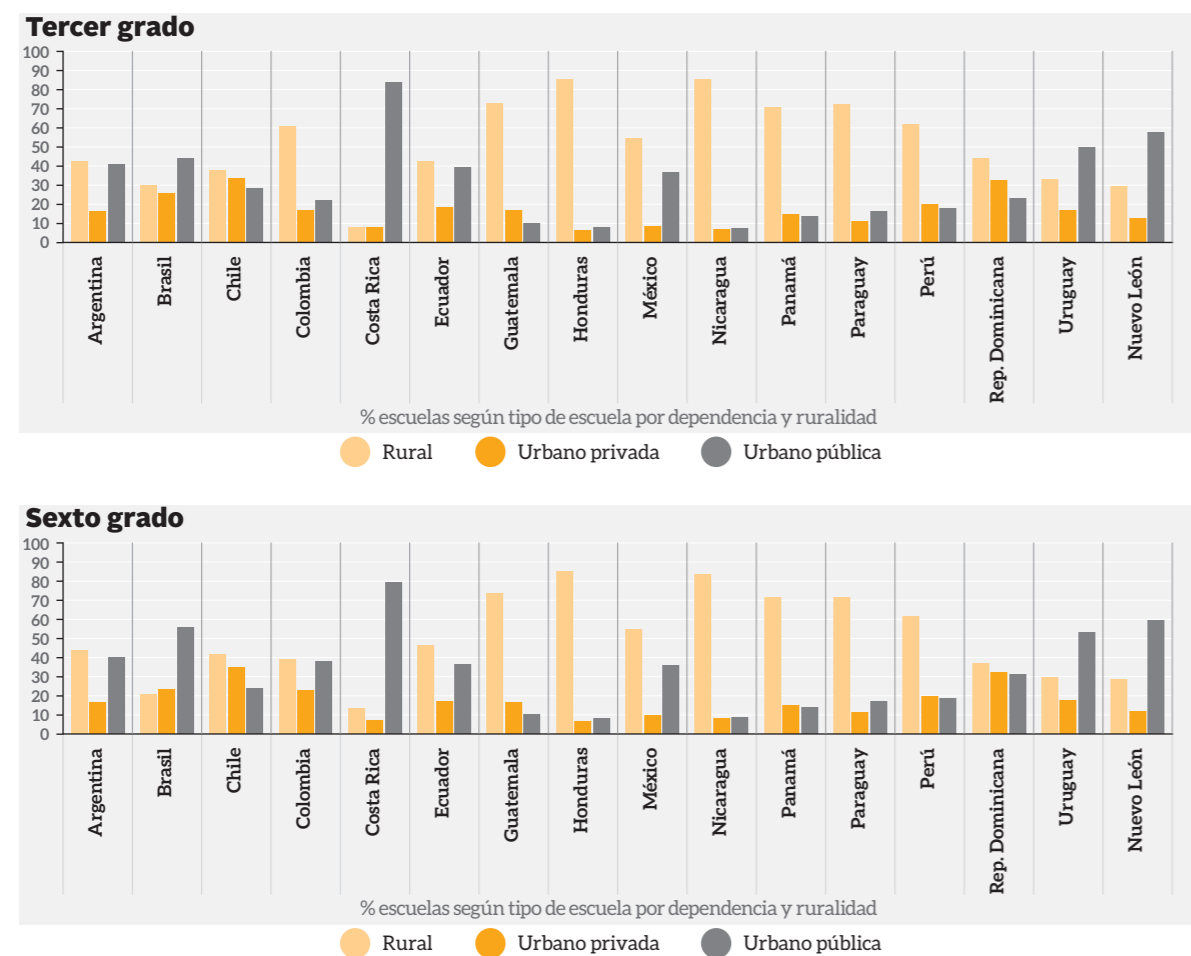
## 2.2. Ruralidad

La ruralidad es una realidad generalizada en los sistemas escolares de la región, pues en todos los países participantes, con la excepción de Costa Rica, las escuelas rurales representan, al menos, el 30% del total de establecimientos educativos. Esto implica que la dispersión poblacional impide hacer economías de escala en los servicios educativos, pues la atención educativa requiere un amplio número de escuelas que atienden a pocos alumnos cada una. A su vez, esta situación lleva a que se deban implementar esquemas multigrado, que la dotación de personal escolar sea limitada y que muchas veces el acceso a la tecnología sea acotado.

### Desafíos

Según se observa en el Gráfico 4, Honduras y Nicaragua presentan la más alta proporción de escuelas rurales, seguidos de Guatemala, Paraguay y Panamá, sobre el 70% en ambos grados. Para el caso de las escuelas urbanas, Chile y República Dominicana concentran más del 30% en manos de privados, en contraste con Costa Rica, cuyas escuelas públicas bordean el 80%, tanto en tercero como sexto grado.

**Gráfico 4.** Distribución porcentual de tipos de escuela por país en tercer y sexto grados.



**Nota:** En el TERCE se usaron las definiciones de ruralidad nacionales, que no son comparables entre países, pero sí muestran la configuración del sistema escolar dentro de cada país.

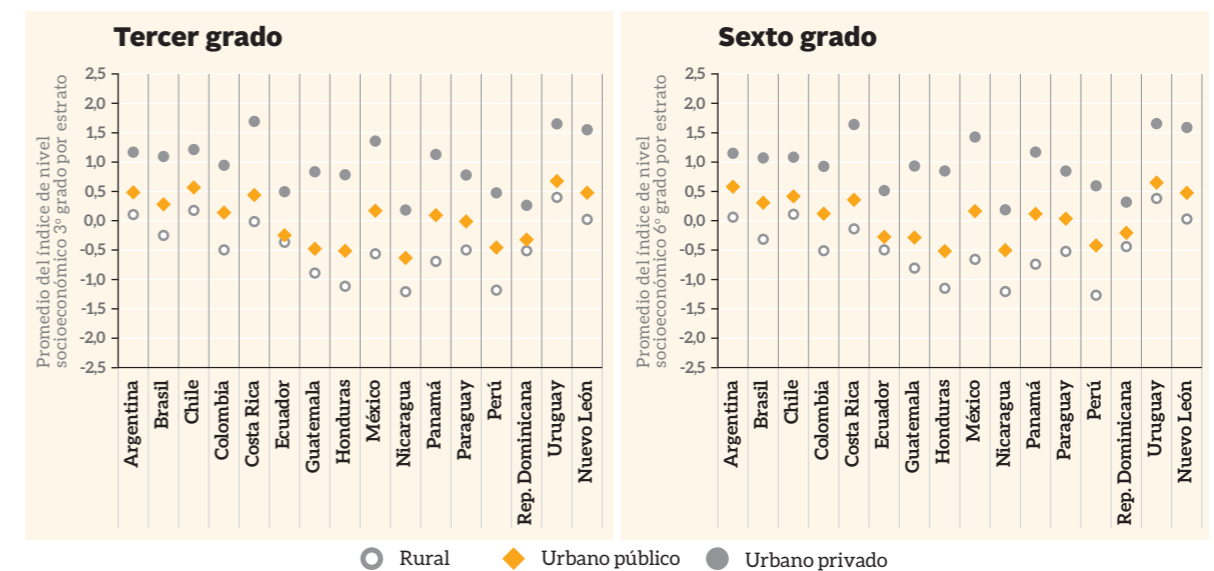
**Fuente:** UNESCO/OREALC. (2015). Treviño et al. (p.133). Informe de resultados de Factores Asociados.

La ruralidad también está asociada a una mayor pobreza, donde el acceso a la educación formal puede ser limitado. Producto de la dispersión geográfica de la población, las escuelas en zonas rurales suelen ser numerosas, pero con una baja cantidad de alumnos, frecuentemente en modalidad multigrado, y su acceso a recursos e infraestructura es menor en comparación con escuelas de zonas urbanas. El promedio de población rural en los países participantes en TERCE fue de 27% en 2012, siendo Guatemala el país con mayor proporción de población rural (49,8%), seguido de Honduras (47,3%) y de Nicaragua (42,2%). Los países con menor proporción de residentes rurales fueron Argentina y Uruguay, con alrededor de 7%.

El Gráfico 5 muestra el índice de nivel socioeconómico del TERCE para los distintos tipos de escuela evaluados en el estudio, distinguiendo entre tercer y sexto grados. En éste es evidente que las escuelas rurales atienden a la población de menor nivel socioeconómico, mientras que las urbanas públicas atienden a estudiantes que se encuentran a la mitad de la distribución en este indicador y las escuelas privadas, a estudiantes de nivel socioeconómico significativamente más alto. Esto sugiere que la población rural efectivamente enfrenta condiciones de mayor precariedad.

Coincidentemente, las escuelas rurales son las que cuentan con menores recursos, seguidas por las urbanas públicas, mientras que las privadas ostentan la mayor disponibilidad de recursos. Aún más, existen altos niveles de segregación socioeconómica entre las escuelas, lo que implica que los establecimientos escolares atienden a poblaciones relativamente homogéneas, y los niños y niñas de los estratos socioeconómicos bajos tienen escasas o nulas posibilidades de encontrarse con contrapartes provenientes de familias de mayores recursos en la escuela.

**Gráfico 5.** Índice de Nivel Socioeconómico para tercer y sexto grados por estrato



**Fuente:** UNESCO/OREALC. (2015). Treviño et al. (p.133). Informe de resultados de Factores Asociados.

<sup>7</sup> Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO. Nota: el dato de porcentaje de población rural (respecto del total de la población) es reportado por los países en función de los criterios nacionales para definir ese grupo poblacional. Por lo tanto, las cifras son válidas al interior de los países, pero no son comparables dadas las diferencias de definiciones de ruralidad entre países.

## Recomendaciones de política

Existe consenso en la necesidad de apoyar a los estudiantes en condición de vulnerabilidad y a las escuelas que los atienden (UNESCO, 2014). Como se señalará más adelante, este tipo de medidas ya han sido adoptadas por algunos países de la región, sin embargo, es necesario continuar implementándolas, perfeccionándolas y redirigiéndolas (Rivas, 2015). Lo anterior es imperativo por la gran influencia del tipo de escuela y del nivel socioeconómico de los alumnos sobre el aprendizaje. A manera de contextualización: mientras la década de los 90 estuvo caracterizada por la implementación de políticas compensatorias dirigidas a las escuelas que atendían a población vulnerable, la década del 2000 lo estuvo por la generalización de transferencias monetarias condicionadas y dirigidas a los sujetos. Es claro que para mejorar los aprendizajes resulta necesaria una coordinación explícita entre ambas políticas. El apoyo a la demanda (transferencias condicionadas), es decir, a los estudiantes y sus familias, mejora las condiciones económicas y las probabilidades de asistir y permanecer en la escuela. Sin embargo, esta política es insuficiente si las escuelas no cuentan con los recursos y capacidades de enseñanza y organizacionales necesarias para atender adecuadamente a las poblaciones más desfavorecidas del país. Los países deben promover también programas innovadores para potenciar la oferta en sectores rurales (políticas compensatorias), diferenciando respecto de la intensidad de la ruralidad y principales dificultades del trabajo en este sector. Esta combinación entre programas focalizados en la oferta o en la demanda ha potenciado la creación de múltiples programas en la región a nivel gubernamental, tal como se muestra en el Cuadro 2, que entrega tres ejemplos de políticas y programas implementados durante los últimos años.

### > Cuadro 2. Programas Nacionales de Apoyo a las Escuelas Rurales

Durante la última década, varios países de la región han desarrollado programas nacionales que, desde diferentes perspectivas, buscan potenciar a los establecimientos rurales. En Brasil, en 2010, se establece el Programa Nacional de Educación sobre Políticas y Educación en la Reforma Agraria. Posteriormente, desde 2013 está en marcha el **Programa Nacional de Educación Rural (Pronacampo)**, que tiene como objetivo desarrollar una política nacional de educación rural, apoyando a estos establecimientos con infraestructura (construcción de escuelas, formación digital, apoyos monetarios a las escuelas), trabajo con jóvenes y adultos (a través de programas de fomento y acceso a herramientas tecnológicas), formación inicial y formación continua para docentes (programas especializados al contexto rural, como “Escola da Terra”) y disponibilidad de textos específicos para los estudiantes. A diferencia de experiencias anteriores, este programa también está orien-

tado a apoyar a niños, niñas y jóvenes que viven en los quilombos, asentamientos nativos con altos niveles de independencia política y administrativa. El programa también incorpora a otras poblaciones del campo, como los caiçaras y los povosda floresta.

En contraste con Pronacampo, el **Proyecto de Educación Rural (PER)** desarrollado en Colombia ha puesto un foco especial en el apoyo a los estudiantes que viven en sectores rurales. El PER se orienta a desarrollar estrategias pedagógicas y educativas flexibles, que permitan la incorporación de los estudiantes de población vulnerable, con especial énfasis en niñas y niños que trabajan y que se ven afectados por violencia. El Proyecto de Educación Rural incluye apoyos en transporte escolar, apoyo para uniformes, alimentación, atención psicosocial, tutorías familiares y planes de retención escolar, entre otras acciones. También destaca la iniciativa de Guatemala de esta-

blecer una **Modalidad Educativa Itinerante** entre 2006 y 2010, que busca responder a los problemas de la ruralidad. En ese país se consolidó un modelo donde el docente entregaba lecciones de manera alterna a dos grupos de menos de 20 estudiantes de educación preprimaria ubicados en regiones rurales. Para desarrollar esta tarea, el docente contaba con el apoyo de un facilitador de la comunidad, quién

lo sustituía cuando el primero atendía a la otra comunidad. Según los datos del Ministerio de Educación del país, este proyecto atendió a 1.809 niños y niñas, en 103 comunidades de 12 departamentos.

**Fuente:** Informes Nacionales de Educación para Todos (2015, 2014), UNESCO-OREALC (2007).

## Recomendaciones para implementación local

Parte importante de las innovaciones en este tema, sin embargo, no dependen necesariamente de la voluntad o capacidad del nivel central. La particularidad de cada región y los problemas propios asociados a la ruralidad, involucran también a Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s), a las comunidades locales y a las propias escuelas para potenciar procesos orientados a relacionar las actividades y dinámicas propias de los sectores rurales con los procesos escolares. Esto se puede observar en el caso del “Bachillerato Rural Focalizado” (Cuadro 3) puesto en práctica en una región de Colombia, donde son las propias comunidades las que, en conjunto con jóvenes y adultos, desarrollan la educación colaborativa para potenciar la productividad autónoma y ecológica.

### > Cuadro 3. Bachillerato rural focalizado, con énfasis en proyectos productivos

El **Bachillerato Rural Focalizado con Énfasis en Proyectos Productivos** es una experiencia desarrollada en el Municipio de Supia (Colombia) desde el año 1997, que tiene como objetivo apoyar a la población indígena, campesina y rural que habita en zonas alejadas del municipio, para ingresar a la universidad. Esto, mediante el desarrollo de proyectos productivos en áreas como la piscicultura, avicultura y horticultura, panadería, maderas, marroquinería, construcción, metalmecánica y electricidad. A diferencia de otras, esta iniciativa se fundamenta en las capacidades previas adquiridas por los jóvenes y adultos, potenciando el desarrollo de procesos de formación autónoma para el trabajo productivo, bajo un ambiente basado en la democracia y la justicia. Por lo mismo, las estrategias didácticas utilizadas están basadas en procesos personales de instrucción,

disciplina, aprendizaje y dirección, los que son complementados con prácticas técnicas en las parcelas o terrenos de los estudiantes; y en el desarrollo de proyectos transversales sobre solución de conflictos. Según el informe de la Red Innovemos, los efectos que ha producido la propuesta a nivel de los estudiantes han sido un aumento en “la asistencia en su contexto, la formación técnico agropecuaria en cultivos y especies propios de sus tierras, del municipio y de la región, el mejoramiento de la calidad de vida de las familias de los estudiantes, la organización de huertas caseras para mejorar la nutrición familiar, el ofrecimiento de atención educativa a poblaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas y, el registro del programa en el plan de desarrollo sostenible de la ecorregión cafetera”.

**Fuente:** Red Innovemos (2015)

## 2.3. Asistencia a la escuela

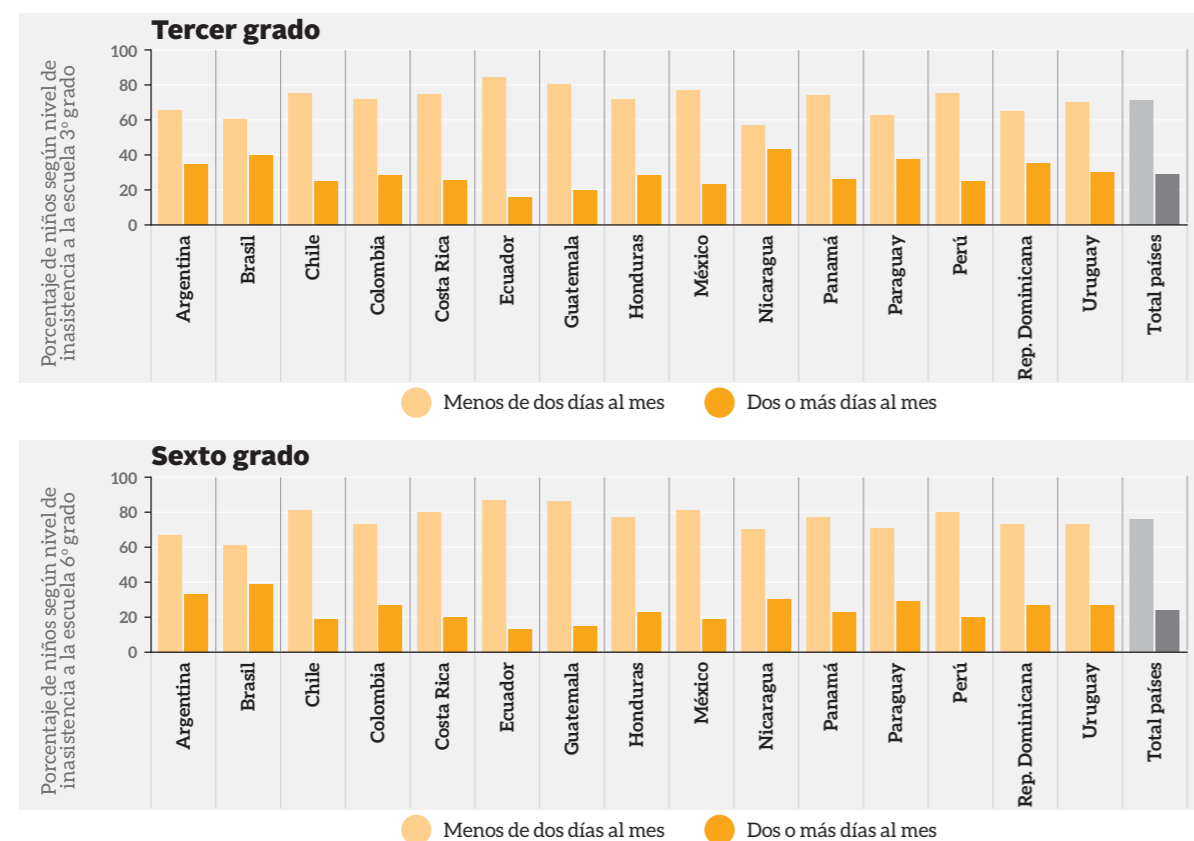
Un alto porcentaje de los estudiantes de América Latina muestra índices de ausentismo escolar crónico. Aquellos alumnos que faltan 10% o más del año escolar incurren en esta condición y están en riesgo educativo (Balfanz & Byrnes, 2012). Los estudiantes que faltan frecuentemente a la escuela pierden un sinnúmero de oportunidades de aprendizaje y tienen menores resultados académicos. Los resultados del TERCE, obtenidos a partir de la opinión de los estudiantes (y por lo mismo, posee evidentes limitaciones), indican que la inasistencia a clases se relaciona negativamente con el logro académico.

### Desafíos

Faltar, en promedio, dos o más días al mes es sinónimo de ausentismo crónico, pues esto representa el 10% o más de los 20 días de clase que caben aproximadamente en cada mes. En la región, entre 16 y 43% de los estudiantes de tercer grado faltan a la escuela dos o más días al mes, cifra que oscila entre 13 y 39% para los estudiantes de sexto grado.

El fenómeno de la inasistencia crónica implica que los niños y niñas tienen menos tiempo para aprender y corren el riesgo de dejar vacíos de conocimiento que conllevan dificultades para alcanzar objetivos curriculares más complejos que requieren de bases sólidas. Adicionalmente, en estos estudiantes se reduce el compromiso con la educación y con el entorno social, ya que el ausentismo escolar se relaciona con la repetición de grado, el abandono escolar, un débil desarrollo emocional y mayores índices de aislamiento y enajenación, incrementando comportamientos de riesgo para la salud y las posibilidades de estar desempleado en la adultez.

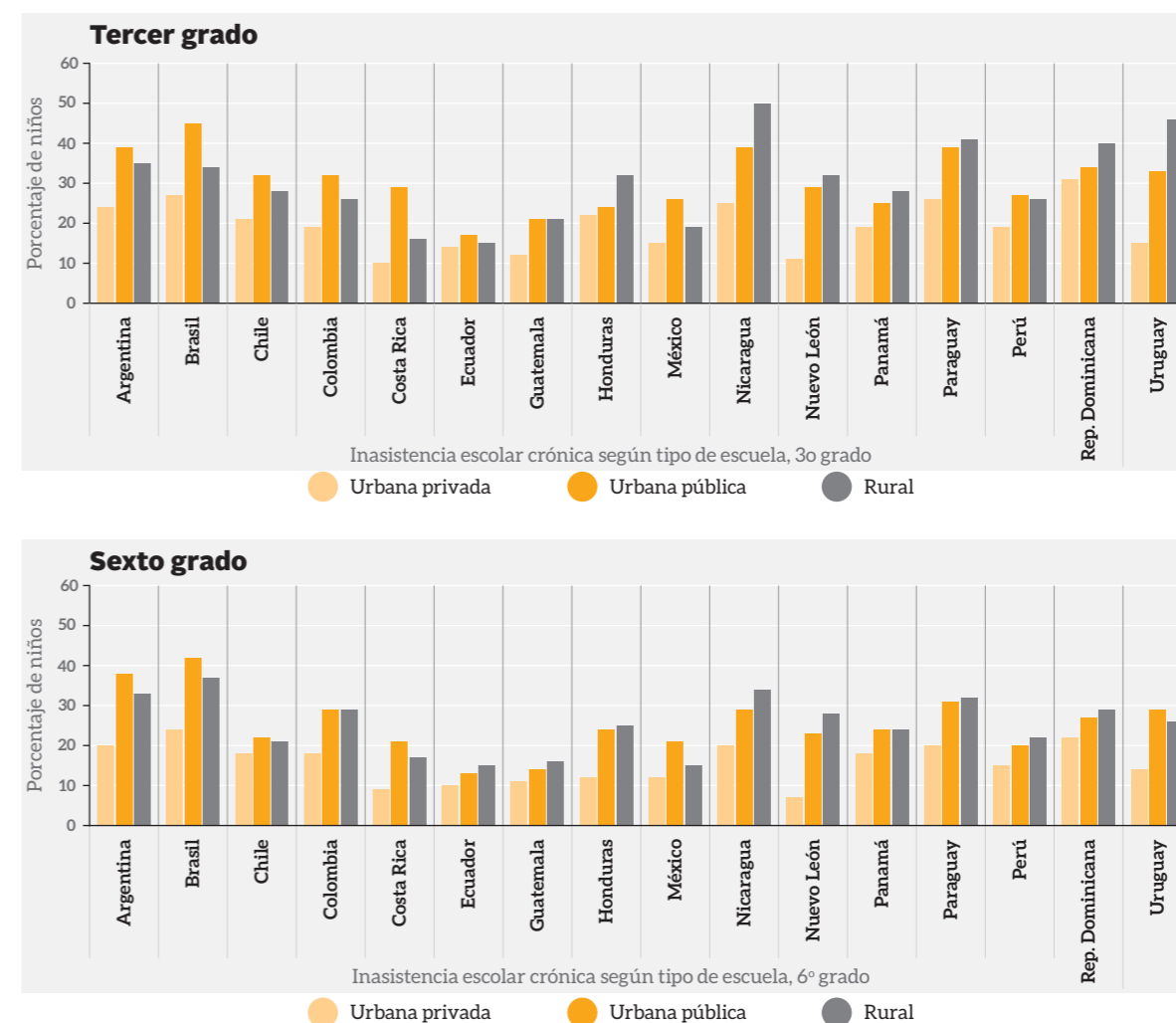
**Gráfico 6.** Porcentaje de inasistencia escolar, según grado evaluado



Fuente: UNESCO/OREALC. (2015). Treviño et al. (p.123). Informe de resultados de Factores Asociados.

Considerando solamente la inasistencia escolar crónica (dos o más días al mes), es en las escuelas rurales y urbanas públicas donde se concentra la mayor tasa de inasistencia escolar. Según se observa en el Gráfico 8, esta oscila entre 14 y 50% para tercer grado y entre 14 y 34% en sexto grado. Las escuelas en estas zonas, por tanto, requieren atender de manera específica el fenómeno de la inasistencia por los perjuicios para el aprendizaje anteriormente señalados.

**Gráfico 7.** Inasistencia escolar crónica, según tipo de escuela



Fuente: Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

Los estudiantes cuyas familias declaran recibir subsidios estatales condicionados a la asistencia escolar o a la participación en controles regulares de salud muestran, en promedio, un desempeño menor que los estudiantes provenientes de familias que no reciben este apoyo. Tal hallazgo es esperable, puesto que este tipo de ayudas en la región tiende a focalizarse en la población más vulnerable. En otras palabras, no es el subsidio estatal a la asistencia el que provoca menores resultados académicos, sino que este, al correlacionarse con la vulnerabilidad del estudiante, da cuenta de la brecha socioeconómica entre grupos de estudiantes. Considerando los altos niveles de ausentismo crónico en la región, es necesario desarrollar políticas educativas y sociales que ayuden a mejorar la asistencia a la escuela y aumentar el tiempo disponible para el aprendizaje.

## Recomendaciones de política

Como ya se señaló, los sistemas escolares de la región son altamente segregados en términos socioeconómicos, por lo que se requieren políticas específicas que impidan que el sistema educativo recrudezca la segregación social y geográfica que se da en el continente y, desde ahí, contribuya a disminuir la inasistencia a las escuelas.

Tal como reconoce Rivas (2015), el fortalecimiento de la educación pública es uno de los más grandes desafíos en la lucha contra la segregación escolar. Para trabajar este aspecto, TERCE propone cuatro medidas que pueden coadyuvar a mejorar la equidad en la asistencia, el acceso, la permanencia y la retención de los estudiantes en las escuelas. En primer lugar, es necesario eliminar todo tipo de cobros a las familias de parte de las escuelas o de las asociaciones de padres que, explícita o implícitamente, puedan imponer una barrera económica a las familias más pobres (Lopez, 2014). Un ejemplo es la iniciativa colombiana “Promundo Activo”, desarrollada a nivel de comunidad, y que buscó ampliar la cobertura educativa en sectores desfavorecidos (Cuadro 4).

### > Cuadro 4. Promundo Activo

**Promundo Activo** es un proyecto desarrollado en el municipio de Soacha (Colombia) entre 1999 y 2001, que buscó ampliar la cobertura educativa para niños y niñas de preescolar y primaria que se encuentran en situación de desplazamiento forzado. Esta iniciativa les entrega un acceso sin costo a la educación, brindando, además, apoyo social y psicológico a las familias. Durante el año 2001 “se matriculó a 136 menores y en el mes de abril se comenzó la atención educativa con el apoyo del equipo de práctica de la Universidad Nacional de Colombia en las áreas de trabajo social, psicología

y nutrición y salud. Este equipo colaboró en la conformación y fortalecimiento de la asociación de padres, realizó procesos de atención psicosocial e identificación de las condiciones socioeconómicas, de salud y alimentarias de la población beneficiaria” (Red Innovemos, 2015). De esta manera, el programa amplió el Derecho a la Educación, apoyando multisectorialmente a aproximadamente 152 niños, niñas y sus familias.

*Fuente: Red Innovemos y Colombia Aprende (2015).*

En segundo lugar, se considera relevante prohibir explícitamente los procesos de selección, directa o indirecta, en las escuelas que reciben recursos públicos. En ocasiones, las políticas para impedir la selección han llevado a instaurar sistemas de selección aleatoria en escuelas que tienen una más demanda que los cupos disponibles. En tercer lugar, es importante potenciar y desarrollar programas gratuitos de alimentación y/o transporte escolar local que ayuden a que familias con menores recursos tengan mayores incentivos para enviar a sus hijos a la escuela y amplíen sus opciones de escuelas para sus hijos. De esta manera, la política de asistencia se entiende como un efecto “secundario” de otras políticas sociales, que se complementan y desarrollan conjuntamente. Una política de alcance nacional desarrollada desde esta perspectiva por un país donde la inasistencia a la escuela era uno de los principales desafíos, se puede observar en el caso del programa gubernamental “Perú Saludable” (Cuadro 5), donde el desarrollo de estas actividades viene a ser un importante aliciente para el mejoramiento de la asistencia escolar en la región.

### > Cuadro 5. Programa Perú Saludable

Desde enero de 2013, los ministerios de Educación, de Salud y de Desarrollo e Inclusión Social de Perú desarrollan el **Programa Adelante Perú Saludable**. El programa tiene como objetivo articular y coordinar las distintas actividades, políticas y servicios locales ofrecidos a las escuelas para potenciar la alimentación y desarrollo de capacidades en niños, niñas y jóvenes. Según los datos del Informe de Educación Para Todos, entrega alimentación (desayunos y refrigerios) a 2,6 millones de niños y niñas de la educación inicial y primaria en más de 53 mil instituciones educativas públicas a nivel nacional, que tienen como uno de sus objetivos declarados aumentar la asistencia de los estudiantes a las escuelas.

Adicionalmente, desde el segundo semestre del 2013, distintos municipios incorporaron nuevas actividades, como la evaluación nutricional y el desarrollo de mediciones a estudiantes respecto de la anemia, agudeza visual, errores de refracción y situación de inmunizaciones, complementando el componente alimenticio con estadística biopsicosocial de los estudiantes. Uno de los objetivos de estas mediciones es también aumentar el porcentaje de asistencia de los estudiantes, especialmente de aquellos vulnerables.

*Fuente: Adelante Perú Saludable e Informe de Educación Para Todos (2015).*

## Recomendaciones para la implementación local

Adicionalmente, y para motivar la asistencia de los estudiantes, las acciones a nivel de escuela pueden ser muy efectivas. Esto, porque son los docentes y directores quienes tienen mayor contacto y conocimiento de los patrones de ausentismo que se registran en sus establecimientos escolares. En el Cuadro 6 se presenta una innovación de mejora continua desde la sala de clases que ha contribuido a disminuir drásticamente la inasistencia, desarrollado desde una organización no gubernamental, lo que da cuenta de los amplios rangos de acción locales a este respecto.

### > Cuadro 6. Aumentar la asistencia de estudiantes a través de la mejora continua en el aula

El ausentismo es un importante obstáculo que puede aminorarse con intervenciones de aula adecuadas. A través de estrategias de mejora continua, una docente del **Programa Un Buen Comienzo**, implementado en Chile desde el año 2007, se propuso mejorar la asistencia diaria aumentando la motivación de los padres, niños y niñas. Se establecieron indicadores de proceso para medir la asistencia diaria y la entrega de reportes de asistencia quincenales a los padres. Se sumó la elección de una reina y un rey de la asistencia,

quienes deberían haber asistido la totalidad del mes. También se incorporó un panel de asistencia diaria hecho en la sala de clases con papel, que es un gráfico muy sencillo en donde todas las mañanas los estudiantes que llegaban a clase pegaban una ficha (círculo de papel). Todos los lunes, además, se premia a los alumnos que hayan asistido la totalidad de la semana anterior con una calcomanía de estrella.

*Fuente: Varela y Durán (2016).*

Finalmente, son necesarios programas de incentivos y apoyo para que las escuelas sean más eficaces en la retención y desarrollo de los aprendizajes de los alumnos más vulnerables. En algunos casos, esto implica el desarrollo de Sistemas de Alerta Temprana, que permitan prevenir la desescolarización de los estudiantes, incorporando procesos de monitoreo y evaluación de las posibles dificultades sociales y personales de los niños y niñas (UNESCO, 1998). En otros casos, implica generar modalidades de atención especial, como las Escuelas de Segunda Oportunidad o los proyectos de extraedad, que permitan insertar a los estudiantes con rezago o en situación de alejamiento del sistema escolar, tal como lo ha desarrollado la iniciativa local del “Proyecto de Extraedad” generado en Quilpué, Chile (Cuadro 7). Este ejemplo es interesante, pues se desarrolla en un contexto semirural y con altos niveles de vulnerabilidad.

### > Cuadro 7. Proyecto Extra-edad. Alumnos marginados del sistema.

En una escuela de la comuna de Quilpué (Chile), el Proyecto de Extra-edad se propuso entregar una opción educativa a los jóvenes que habían abandonado el sistema escolar y se encontraban en situación de vulnerabilidad y marginalidad. Este programa fue desarrollado entre 1996 y 2000, a través de una estrategia pedagógica que considera importantes modificaciones en el currículum nacional. El proyecto se articuló en función de los perfiles y las necesidades de los alumnos de extra-edad, generando actividades de aprendizaje, talleres formativos y acciones psicoeducativas diseñadas especialmente para esa población. De esta manera, el proyecto buscó, desde una experiencia local, reformular los aprendizajes en el aula teniendo como base conceptual

una pedagogía de la diversidad, a partir del establecimiento de un contrato de colaboración entre alumnos extra-edad, la escuela y sus familias, lo que constituye una innovación pedagógica y curricular de alto impacto. Por ello, son especialmente relevantes las actividades basadas en la participación de los estudiantes y el trabajo en equipo. Evaluaciones preliminares han mostrado que la escuela logró re-escolarizar a los jóvenes, integrando a estos alumnos excluidos del sistema educativo y, al mismo tiempo, mejorando el proceso de enseñanza en la escuela y generando una mayor autoestima en los estudiantes con extra-edad.

**Fuente:** Red Innovemos (2015)

Como se puede apreciar, las medidas propuestas tienen los elementos necesarios que podrían generar diferencias entre los actores de los estamentos escolares: directivos, asociaciones de padres de familia y transportistas locales, especialmente debido a las dificultades económicas de implementación de estos programas. Por esto, es necesario que los Estados tomen acciones tendientes a disminuir el conflicto e implementar acciones que promuevan, por ejemplo, sistemas de transporte gratuito. Además de las medidas señaladas, se podrían incluir acciones para asegurar el cumplimiento de las políticas emitidas, por ejemplo, a través de sistemas de monitoreo y evaluación de las iniciativas señaladas.

## 2.4. Trabajo infantil

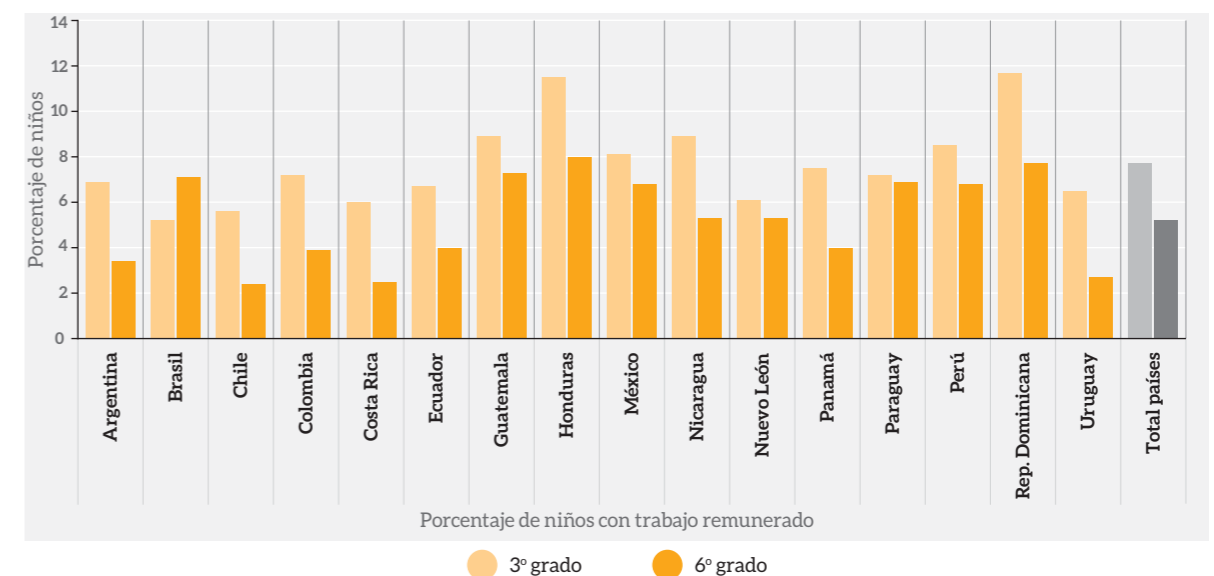
El trabajo infantil remunerado se asocia consistentemente a menores oportunidades educativas (Post, 2011; Post & Pong, 2009). En general, los niños y niñas que trabajan obtienen menores resultados de aprendizaje, alcanzan menos años de escolarización, son más propensos a repetir grado y también a abandonar la educación formal, constituyéndose en uno de los fenómenos de contexto que incide poderosamente en el ejercicio del Derecho a la Educación en la región.

### Desafíos

Los resultados del TERCE, construidos en base a la opinión de los estudiantes, confirman la relación negativa entre trabajo remunerado y logros de aprendizaje.

En tercer grado, Honduras y República Dominicana presentan la mayor cifra de estudiantes con trabajo remunerado (cerca al 12%). Les siguen Guatemala y Nicaragua, con 9%. Cabe señalar que la cifra menor se ubica en el 5% en Brasil. En sexto grado, los más altos porcentajes están en Honduras, República Dominicana, Guatemala y Brasil, los que oscilan entre 7 y 8%. Estas cifras sugieren que los estudiantes de tercer grado tienen una tendencia a reportar mayores tasas de trabajo infantil, incluso por encima de las reportadas en encuestas de hogares, lo que podría estar indicando algún tipo de sesgo al respecto, por, entre otras posibles razones, un no entendimiento cabal de la idea de trabajo. Sin embargo, el dato para los estudiantes de sexto grado está alineado con las cifras de encuestas de los países de la región.

**Gráfico 8.** Porcentaje de estudiantes con trabajo remunerado, según grado evaluado.



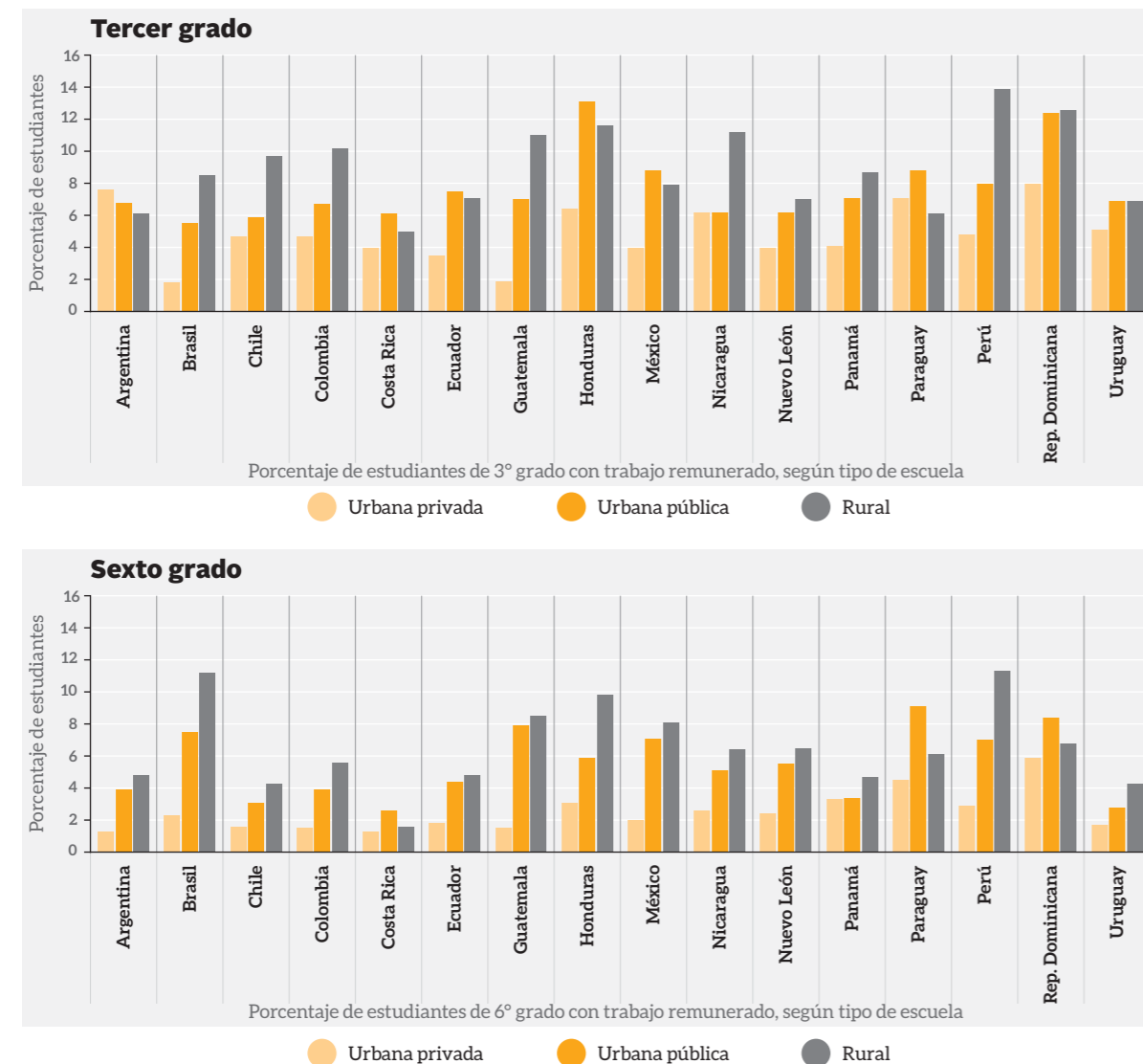
**Fuente:** Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

Para el caso de las escuelas rurales, los países que tienen una proporción mayor al 10% de niños y niñas que trabajan son Perú, República Dominicana, Honduras, Guatemala y Nicaragua. En las escuelas urbanas públicas, lideran en este ámbito Honduras y Guatemala, con rangos superiores al 12%. Solamente en Argentina se aprecia que hay un mayor porcentaje en las escuelas urbanas privadas, distinto a la tendencia de la región, donde estos establecimientos concentran



la menor tasa de ocupación laboral infantil. En sexto grado se acentúan las brechas de estudiantes que trabajan según tipo de escuela. En Perú y Brasil más del 10% de los estudiantes tiene un trabajo remunerado, en comparación con el 7% que estudia en escuelas urbanas públicas y menos del 3% en escuelas urbanas privadas. En esas últimas, en República Dominicana se tiene el mayor porcentaje de estudiantes que trabaja, correspondiente al 6%.

**Gráfico 9.** Porcentaje de estudiantes con trabajo remunerado, según tipo de escuela



Fuente: Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

## Recomendaciones de política

Las transferencias monetarias condicionadas son una de las políticas más eficaces para contrarrestar el trabajo infantil en aquellos países donde este problema tiene una alta extensión e incidencia. La racionalidad detrás de este instrumento es simple. Entre las familias de escasos recursos, especialmente entre las que viven en sectores rurales, los menores de edad aportan ingresos económicos fundamentales para la subsistencia del hogar, por ejemplo, a través del trabajo agrícola. Ante esta situación, la asistencia a la escuela y la participación en actividades escolares representan un costo de oportunidad, pues implica que los niños y niñas no puedan trabajar. Por ello, es necesario financiar este costo de oportunidad a través de un subsidio a la familia, que reponga los ingresos perdidos por

la imposibilidad de trabajar. Además, los subsidios se condicionan a que los niños y niñas asistan a la escuela con alta regularidad. El valor del subsidio es diferenciado, ya que su monto es mayor cuando más edad tienen los estudiantes y también hay diferencias por género, dando más recursos a los estudiantes del género que enfrenta el mayor costo de oportunidad para asistir a la escuela.

Esta estrategia, sin embargo, no puede considerarse como la única forma de fomentar los procesos de escolarización en los niños y niñas trabajadores, ya que en muchos casos los contextos culturales y sociales impiden una efectividad de los programas de transferencias monetarias, lo que es especialmente evidente en los sectores rurales, donde en muchos casos existe una cultura que desincentiva el valor de la escolarización y del sistema educativo. En muchos otros casos, es necesario acompañar estos programas focalizados con políticas e iniciativas de corte socioeducativo, que tengan como objetivo apoyar a los niños, niñas y jóvenes que se encuentran enfrentados día a día a la realidad del trabajo infantil, tal como lo han llevado a cabo diversos programas de países que se encuentran en procesos iniciales de desarrollo de sus sistemas educativos, como en El Salvador, Paraguay, Panamá y Guatemala (Cuadro 8).

## > Cuadro 8. Políticas e iniciativas socioeducativas relacionadas con el Trabajo Infantil

En la última década, países de Centroamérica han diseñado e implementado programas educativos orientados a niños, niñas y jóvenes trabajadores. Tal es el caso del **Programa Todos Iguales** en El Salvador desde 2005, que, junto a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha buscado erradicar el trabajo infantil e insertar a los estudiantes en el sistema regular de educación a través de apoyos académicos (las “Salas de Nivelación”) y de estrategias de sensibilización y capacitación a los docentes, directivos y paradocentes respecto de este fenómeno y sus consecuencias en los niños.

En esta misma línea está el **Programa Abrazo** desarrollado en Paraguay desde 2005 por la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia. Su meta es disminuir progresivamente el trabajo infantil en las calles y en las peores formas (en vertederos, en olerías y en la caña de azúcar), contribuyendo a la superación de la pobreza a través de estrategias de apoyos psicosociales destinadas a aumentar la asistencia y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en la escuela.

Desde la sociedad civil también se han desarrollado distintas iniciativas. Por ejemplo, en Panamá, **Casa Esperanza** (<http://www.casaesperanza.org.pa/>), una organización sin fines de lucro que tiene como misión ofrecer oportunidades de desarrollo a los niños, niñas y adolescentes que viven en condiciones de pobreza, en especial a los que generan ingresos a sus familias. Una de sus líneas de trabajo involucra la orientación y capacitación de niños, niñas y jóvenes trabajadores. Para ello, la organización desarrolla procesos de contacto con los niños en las zonas de trabajo, ya sea en el sector informal o en el sector agrícola rural, así como la atención en centros orientados al retiro de la actividad laboral en los menores de 14 años y al mejoramiento de las condiciones de trabajo en el caso de mayores de 14, mediante su incorporación progresiva en el sistema escolar regular.

Desde otro punto de vista, el **Centro de Atención a la Familia y al Niño Maltratado (CAFNIMA)** de Guatemala también apoya a los niños, niñas y adolescentes trabajadores en educación extraescolar alternativa. El

programa acepta a estudiantes en cualquier época del año, buscando nivelarlos por medio de un plan intensivo aprobado por el Ministerio de Educación Nacional, a través de una propuesta que recoge sus experiencias como niños que trabajan y busca potenciar

los lazos afectivos entre estudiantes y la comunidad escolar.

**Fuente:** Red Innovemos (2015), Informes Educación Para Todos (2015, 2014), Reportes Nacionales de Educación Para Todos (2014).

## 2.5. Desigualdades de género

En la región también aparecen importantes disparidades de género. En términos de rendimiento, el patrón observado revela que las niñas tienen mejores resultados en las pruebas de lectura, mientras que los niños alcanzan mayores logros en matemática y ciencias. Las tendencias generales en la región también muestran que las ventajas en el aprendizaje de las niñas por sobre los niños son explicadas por diferencias en variables observables, mientras que las ventajas de los niños se mantienen aún después de considerar las características de las escuelas y los estudiantes. Los datos obtenidos del TERCE sugieren que las ventajas a favor de las niñas se podrían deber a ciertos atributos como dedicar más horas al estudio o a realizar tareas; mientras que las ventajas de los niños parecieran deberse a patrones de socialización, que llevan a que en las escuelas se ofrezcan más y mejores oportunidades de aprendizaje a los varones, especialmente influenciadas por la distribución de roles y funciones que se desarrollan en las sociedades latinoamericanas, que tienden a favorecer a los hombres por sobre las mujeres.

### Desafíos

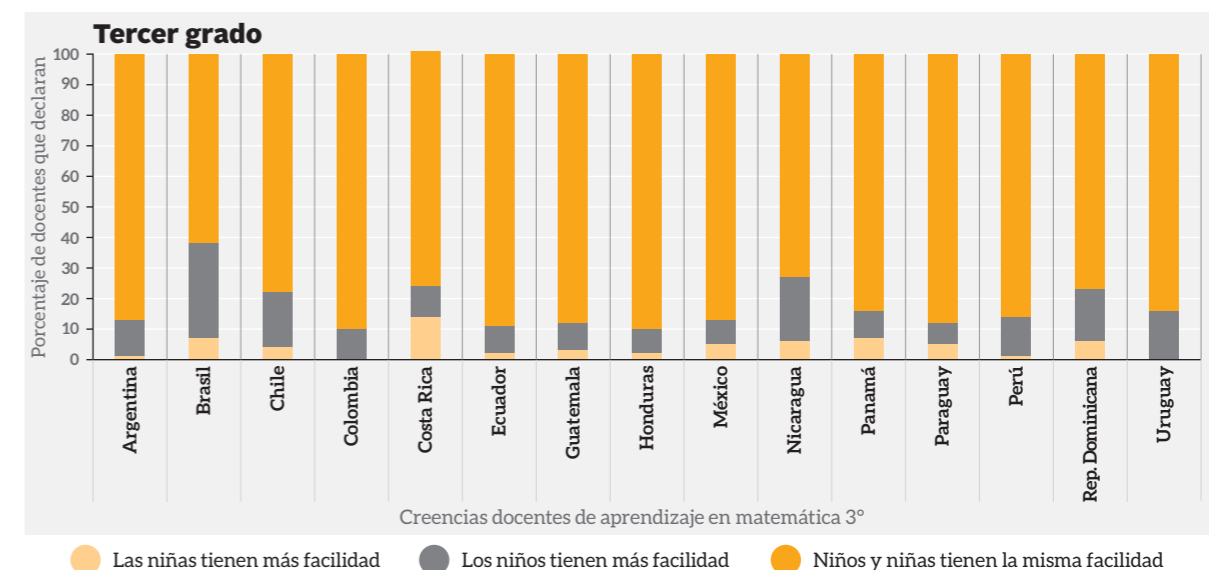
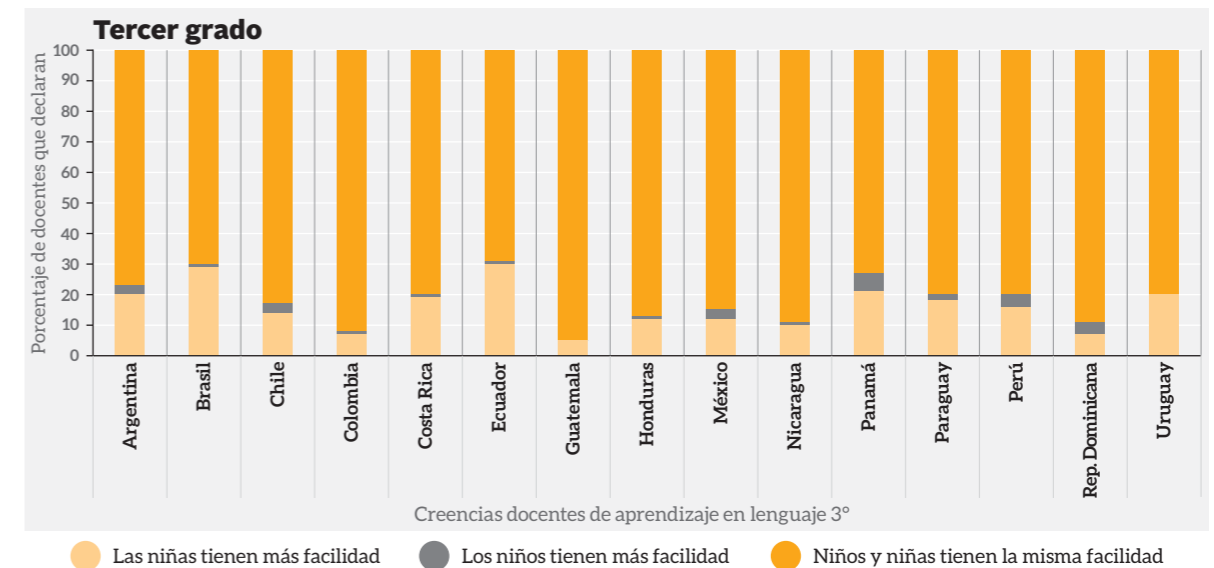
En el caso de matemática, se observa una ampliación de las brechas a favor de los niños en sexto grado. En tercer grado no existen diferencias significativas en los resultados de aprendizaje de niñas y niños en 13 de los 16 sistemas educativos evaluados para esta asignatura. En términos generales, las diferencias de logro académico por género muestran considerable variación a través de los países, no existiendo un patrón claro en la región.

Dos elementos podrían estar asociados con estos resultados. Es evidente que los países de la región generan procesos de diferenciación de roles, distribución y responsabilidad de cuidados, responsabilidades y otras que podrían estar generando una brecha en contra de las niñas. Este fenómeno se relaciona con las creencias y expectativas de docentes sobre sus alumnos y alumnas en cuanto al aprendizaje y desempeño académico según asignaturas, que tiende a pensar en que las niñas y niños tienen determinadas habilidades “innatas”, lo que, evidentemente, es parte o reflejo de la construcción de estereotipos respecto de los géneros en el conjunto de los países de la región.

Estos resultados se visualizan claramente en los datos que entrega el TERCE. En lenguaje, si bien más del 70% de los docentes de esta asignatura en tercer grado cree que existe la misma facilidad de aprendizaje tanto para niños como niñas, un porcentaje que oscila entre 7 y 30%, según país, cree que las niñas tienen mayores facilidades para aprender. Aquí sobresalen República Dominicana (30%), Brasil (29%), Nicaragua (21%) y Uruguay y Argentina (20%).

En matemáticas para este mismo grado, se invierte la creencia docente según género, donde serían los niños quienes tendrían mayor facilidad de aprender. Esta varía entre 7% y 31%, según país, siendo Brasil donde está mayormente arraigada esta creencia docente, seguido de Nicaragua con 21% y Chile con 18%.

**Gráfico 10.** Creencias docentes de tercer grado, según asignatura que imparten



**Fuente:** Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

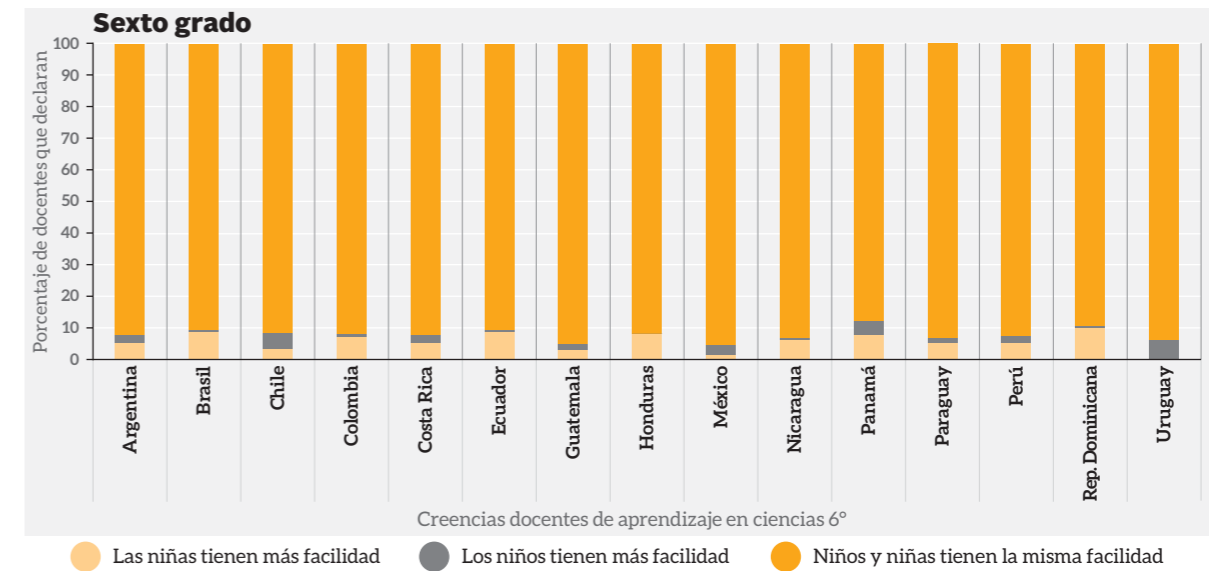
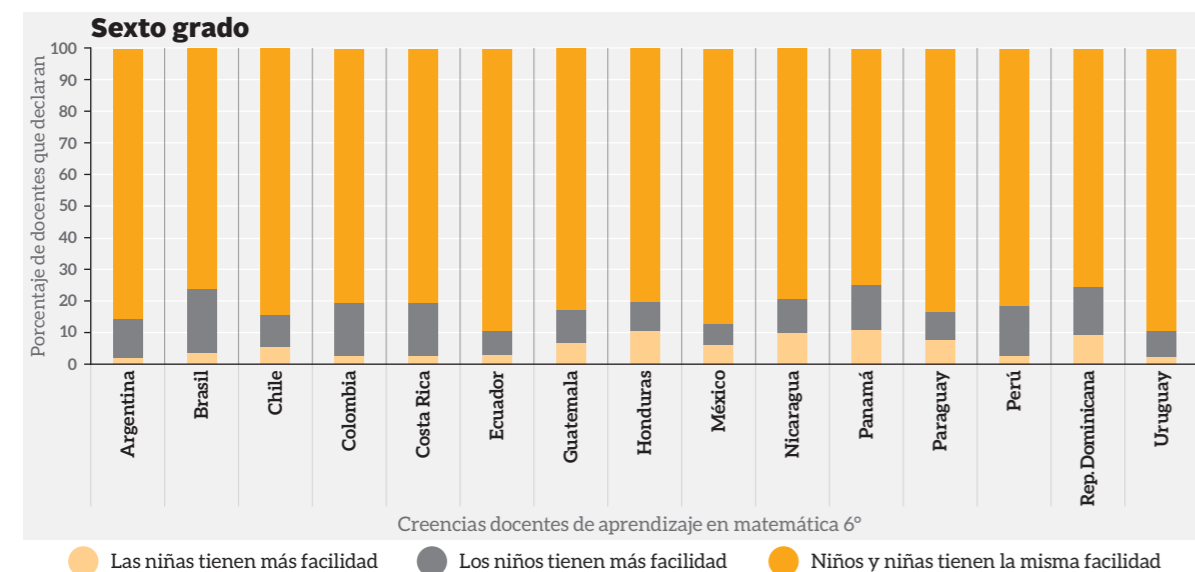
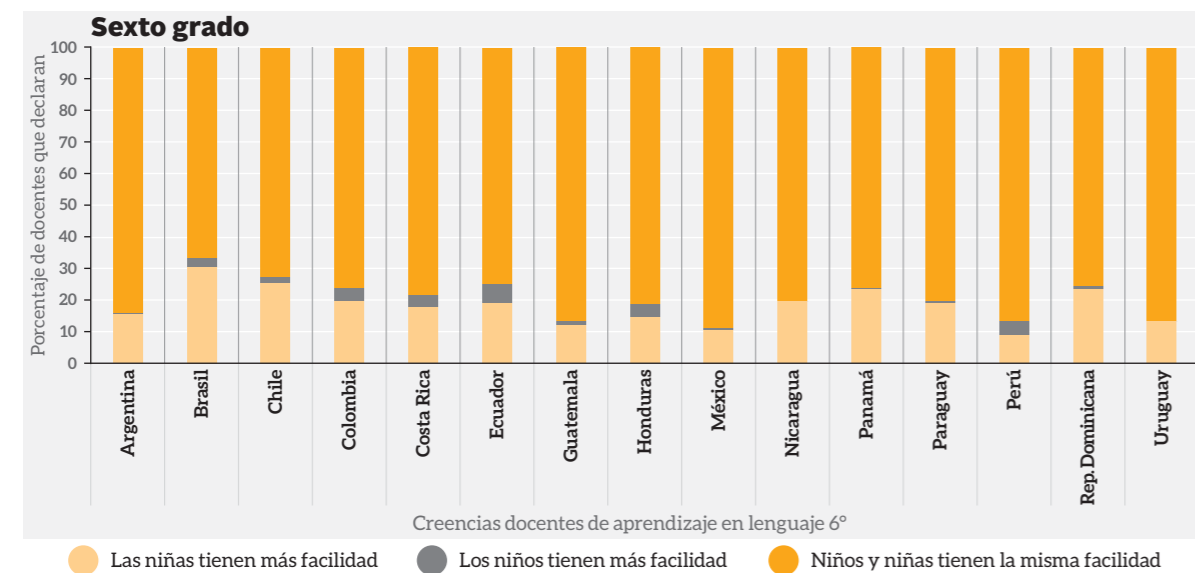
Más del 60% de docentes considera que ambos géneros tienen facilidades en la asignatura de lenguaje en sexto grado. Liderando estas cifras está México (89%) y Guatemala (87%). Brasil es el país con menor porcentaje de docentes con esta creencia (67%) y atribuye a las niñas la proporción de logro más alta (30%) de la región. Le siguen Chile (26%), Panamá (23%) y República Dominicana (23%).

En matemática en sexto grado se observa el fenómeno inverso. A nivel regional, más del 75% de docentes de este grado tiene las mismas expectativas respecto del desempeño

académico de niños y niñas. Según país, entre el 8 y 20% de los maestros y maestras señala que son los niños quienes tienen más facilidad para esta área en desmedro de las niñas. Estas expectativas diferidas, sobresalientes en Brasil (20%), Colombia (17%), Costa Rica (17%), al igual que en lenguaje, tendría incidencia en las interacciones pedagógicas en el aula, como parte del currículo oculto que reproduce desigualdades de género en cuanto a la apropiación de contenidos para el posterior desarrollo en el nivel educativo terciario.

La asignatura de ciencias aparece con la mayor inclinación hacia la equidad en el aprendizaje escolar (90%). El 10% restante se distribuye de manera dispar entre naciones que otorgan mayores expectativas de logro para los niños, como es el caso de Chile, México, Panamá y Uruguay. En el resto de los países, esta cifra se inclina hacia la creencia de que las niñas tienen mayor facilidad para aprender ciencias.

**Gráfico 11.** Creencias docentes de sexto grado, según asignatura que imparten

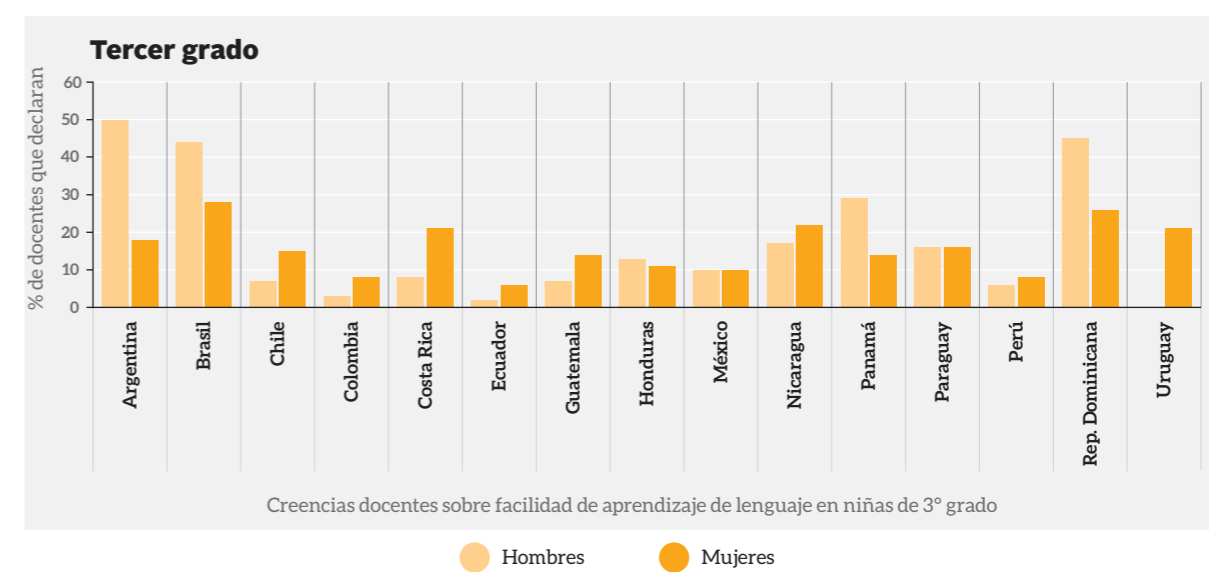


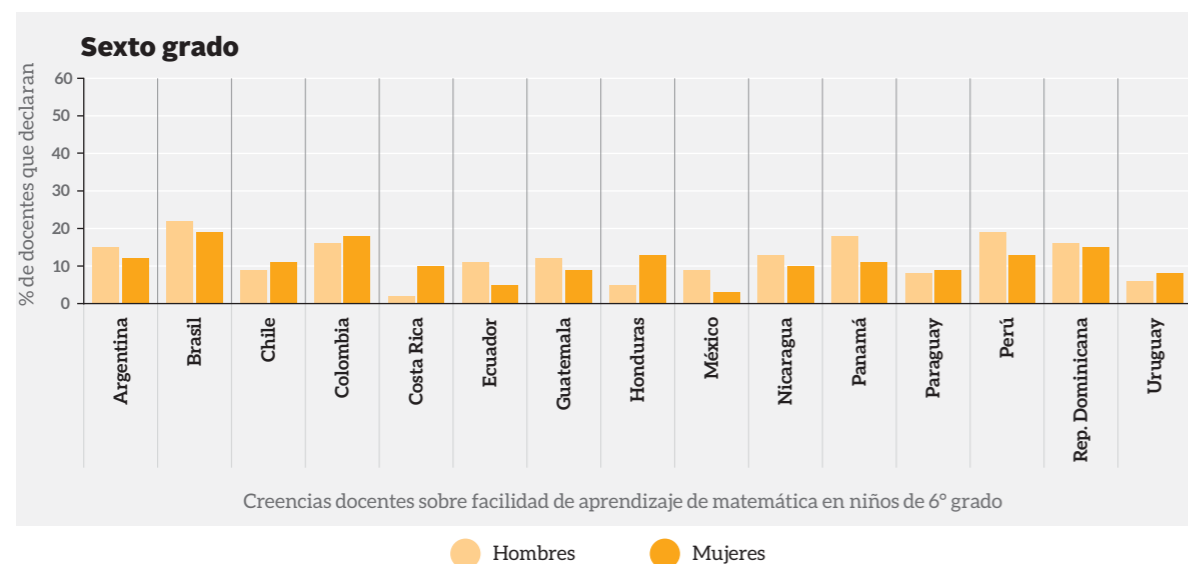
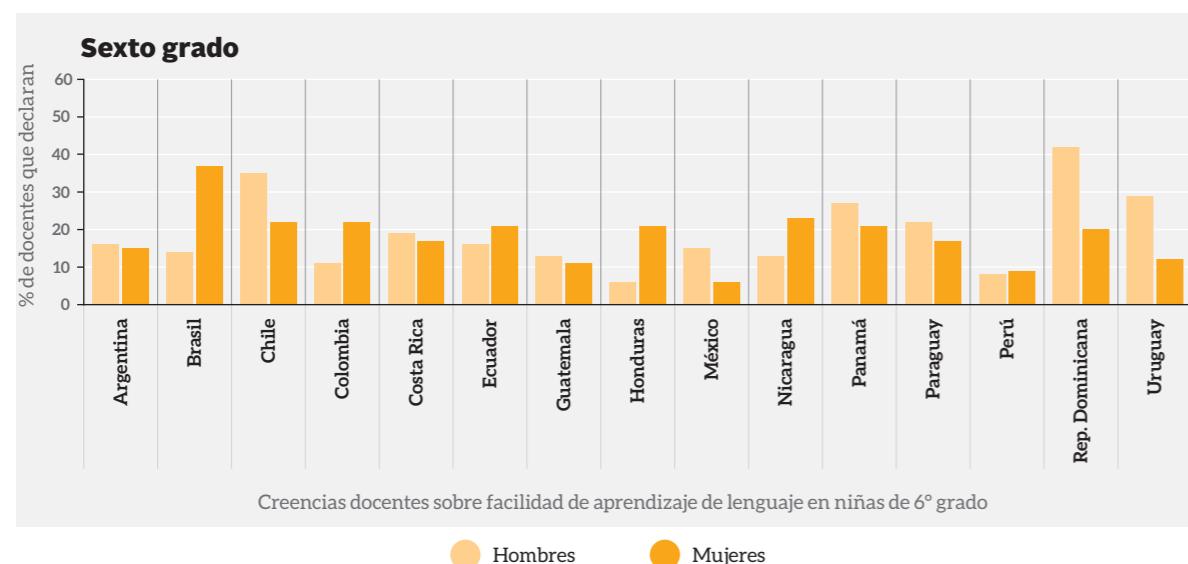
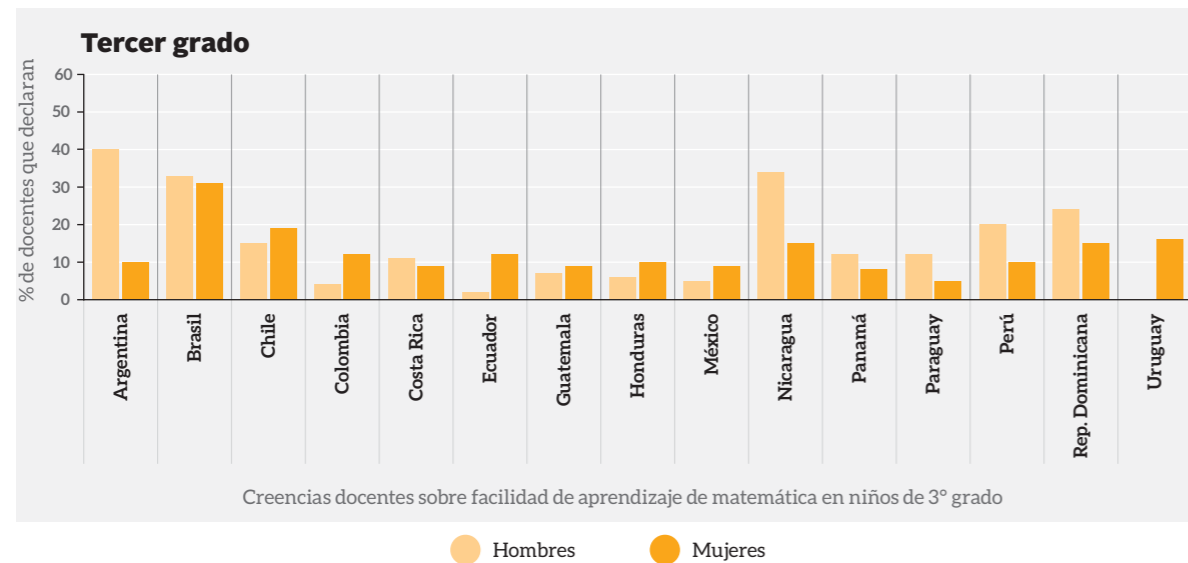
**Fuente:** Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

Analizando la composición del género de docentes, en tercer grado son principalmente las profesoras de lenguaje quienes sostienen que las estudiantes tienen mayor facilidad para esta materia en 8 de los 15 países (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú y Uruguay). En Paraguay la proporción de profesores y profesoras que se inclina hacia esta creencia es equivalente. Mientras que en Argentina, Brasil, República Dominicana y Panamá son los docentes varones quienes mayoritariamente declaran que el aprendizaje de lenguaje favorece a las niñas. En matemática es variada la distribución según género del docente para tercer grado. Aunque en 7 países de la región, las profesoras consideran que los niños tienen mayor facilidad de aprender esta asignatura.

En sexto grado la proporción de maestros que cree que las niñas aprenden más fácilmente lenguaje es mayoritaria en Argentina, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Uruguay. En matemáticas, la mirada de los profesores de esta asignatura nuevamente inclina la balanza hacia los niños.

**Gráfico 12.** Creencias desagregadas por género del docente en lenguaje y matemática, según grado





Fuente: Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

## Recomendaciones de política

En sintonía con esta recomendación encontramos lo expuesto en la revisión regional 2015 de Educación Para Todos, que entre sus objetivos considera trabajar en pro de la “Paridad e igualdad de género en la educación”(UNESCO, 2014). Para cerrar estas brechas se requieren políticas educativas explícitas, que apunten a equiparar las oportunidades de aprendizaje, y que deben considerar tanto los elementos estructurales como de proceso en la educación. En este sentido, resulta indispensable que los Estados, en especial aquellos que ya han logrado disminuir algunas brechas de género y aquellos que se encuentran en niveles intermedios y elevados de desarrollo de sus sistemas educativos, definan abiertamente que estas disparidades son un problema de política pública que atañe al sector educacional y al trabajo de escuelas y docentes. Ejemplo de esta priorización lo constituye Brasil, que durante los últimos años ha implementado el innovador programa “Niñas y jóvenes mujeres en Ciencias Exactas, Ingeniería y Computación” (Cuadro 9).

### > Cuadro 9. Niñas y jóvenes mujeres en Ciencias Exactas, Ingeniería y Computación

Con el objetivo de expandir el número de mujeres en carreras científicas y tecnológicas, la Secretaría de Políticas para las Mujeres de la Presidencia de la República (SPM/PR), en conjunto con el Ministerio de Ciencia y Tecnología y Petrobras, han implementado el programa **Niñas y jóvenes mujeres en Ciencias Exactas, Ingeniería y Computación** (Projeto Meninas e Jovens Fazendo Ciências Exatas, Engenharias e Computação). El programa busca promover el apoyo financiero a proyectos desarrollados por las escuelas que tengan como objetivo fomentar la formación de las mujeres para las carreras de ciencias exactas, la ingeniería y la informática en Brasil, buscando así despertar el interés profesional

de las mujeres estudiantes de secundaria para tales profesiones. El programa se inserta en un Plan Nacional de Educación, que tiene como uno de sus objetivos el “fomentar la participación de las mujeres en los cursos de post-grado, en particular los relacionados con las áreas de Ingeniería, Matemáticas, Física, Química, Informática y otros en el campo de la ciencia”. Para la implementación de los proyectos que son seleccionados en el programa se realiza un concurso abierto nacional, del cual se seleccionaron 320 proyectos.

Fuente: Secretaría de Políticas para las Mujeres e Informe de Educación Para Todos (2015).

De esta forma, es necesaria una cuidadosa revisión del currículum, de los textos y de los materiales educativos para que, explícitamente, se aborde la equidad de género, mostrando a hombres y mujeres en distintos roles sociales por igual. Por ejemplo, en las labores del hogar, en el cuidado de los niños, en el desarrollo de las ciencias, en los liderazgos en los ámbitos políticos y de los negocios, por mencionar algunas posibilidades. La escuela y los docentes juegan un rol clave, por lo que deberían recibir la formación necesaria para que en sus prácticas cotidianas tengan como orientación la paridad de género, como distribuir labores de organización del aula con igual número de niños y niñas en distintas actividades, fomentar la participación en actividades científicas, promover la participación de niños y niñas al realizar preguntas o debates en clase, asignar posiciones de liderazgo en los trabajos grupales y, mantener expectativas similares de que niñas y niños pueden lograr buenos resultados en las distintas disciplinas. Iniciativas desarrolladas por las propias comunidades educativas (Cuadro 10) pueden ser ejemplos virtuosos para el desarrollo de procesos de equidad de género en la región.

### > Cuadro 10. Programa Escuela de formación para mujeres en oficios no tradicionales de su sexo

Desarrollado en México, el **Programa Escuela de formación para mujeres en oficios no tradicionales de su sexo** busca generar una propuesta educativa que fortalezca el liderazgo en mujeres pertenecientes al medio urbano y que viven en situación de marginalidad. Organizado por distintas entidades sindicales, como Mujeres Trabajadoras Unidas, A.C., Mujeres de Acción Sindical y MUTUAC-MAS, y con el apoyo de la Direc-

ción Nacional de Empleo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el programa se focaliza en atacar la discriminación y la segregación ocupacional a través del aprendizaje activo en distintos oficios técnicos con poca presencia tradicional de las mujeres, como electricidad, serigrafía, albañilería o plomería.

*Fuente: Informe Educación Para Todos (2015)*

La preparación docente que promueva una perspectiva de género integradora y equitativa en los procesos de enseñanza debe ser parte de su formación inicial y de su capacitación continua. Además, es necesario realizar esfuerzos para incluir a los padres en este tipo de acciones, de modo de trabajar también desde la familia en favor de la equidad de género. En resumen, se requiere un trabajo explícito y deliberado desde todos los niveles de la política y de la práctica educativa para cerrar las disparidades de aprendizaje asociadas al género, puesto que estas se relacionan con prácticas de socialización enraizadas en las culturas y que las escuelas suelen transmitir inadvertidamente (Aikman & Rao, 2012).

También es necesario mencionar que las acciones del sistema educativo no sólo deben focalizarse en disminuir las brechas de aprendizaje, sino también en apoyar procesos de desarrollo integral equitativo entre niños y niñas. Esto implica que las escuelas, sistemas escolares y gobiernos deben promover acciones y programas para atacar fenómenos particulares que afectan principalmente a las mujeres (sobre todo a las más vulnerables), como la prostitución, el maltrato, el abuso y el acoso infantil. Si bien esto es algo necesario para todos los países de la región, resulta indispensable para los de América Central, que cuentan con mayores incidencias de embarazo adolescente y prostitución. Guatemala puede ser considerado como un ejemplo a este respecto, ya que desde 1991 desarrolla programas psicosociales asociados a estas temáticas (Programa de la Niña, Programa de Becas para Niñas Indígenas en el Área Rural, entre otros) y que actualmente se cataliza a través de la Estrategia Integral en Sexualidad y Prevención de la Violencia Escolar (Cuadro 11).

### > Cuadro 11. Estrategia integral en Sexualidad y Prevención de la Violencia Escolar

Desde 2010, el Ministerio de Educación de Guatemala desarrolla la **Estrategia Integral en Sexualidad y Prevención de la Violencia Escolar**, que involucra a la Dirección General de Acreditación y Certificación, a la Dirección General de

Educación Especial, a la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa y a la Unidad de Equidad de Género con Pertinencia Étnica. Todas estas instancias se coordinaron para una estrategia que busca generar un protocolo para la identificación,

atención y referencia de casos de violencia, y una guía para la atención y prevención del acoso escolar, entre otras acciones. Adicionalmente, se elaboraron protocolos y actividades escolares que permitieran entregar una educación integral en temas

de sexualidad en los niveles primario y medio del sistema educativo, incluyendo la capacitación de docentes en estos temas.

*Fuente: Ministerio de Educación de Guatemala (2012)*

## 2.6. Pueblos originarios

Los pueblos originarios se encuentran a la zaga en todos los indicadores sociales en América Latina, en comparación con la población no indígena (Borja-Vega, Lunde, & García Moreno, 2007). Tal situación conspira contra la consecución de resultados educativos de mayor equidad. Sin embargo, las disparidades sociales son solamente una parte de los desafíos que enfrentan los pueblos originarios. Ellos están insertos en sociedades con culturas dominantes que mantienen prejuicios respecto de las poblaciones indígenas y donde se registran actos de discriminación (Treviño, 2005). No es todo. Las diferencias, tanto de formas de aprender como de lenguaje, entre las culturas dominantes de la región y las de los pueblos originarios plantean exigencias de adaptabilidad importantes sobre los sistemas educativos, de modo que puedan satisfacer adecuadamente las necesidades educativas de la población indígena.

### Desafíos

Los estudiantes indígenas tienen logros de aprendizaje consistentemente más bajos en los distintos ámbitos. Dada la diversidad cultural de la región, es preocupante el hecho de que estudiantes de condición indígena tiendan, en promedio, a obtener resultados más bajos que los no indígenas. Lamentablemente, este resultado es consistente con las evaluaciones anteriores realizadas por la UNESCO en la región (Treviño et al., 2010).

En Paraguay, en tercer y sexto grados se registra el porcentaje más alto de estudiantes pertenecientes a pueblos originarios (17 y 14%, respectivamente), según lo autodeclarado por los propios estudiantes que participaron en el TERCE (¿Pertenece a alguna etnia indígena?), lo que evidentemente puede generar algunos sesgos de sobre o sub representación, pero que de todas maneras entrega una imagen comparativa interesante de los distintos países de la región. En el resto de los países, esta cifra es inferior al 10%. En Perú, Paraguay, Panamá y Nicaragua es mayor la relación entre el logro y la pertenencia a un pueblo originario, medida a través de la ascendencia materna y uso de la lengua indígena en el hogar.

**Gráfico 13.** Porcentaje de estudiantes de pueblos originarios según grado



**Fuente:** Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

**Nota:** Los datos presentes en el gráfico 13, reflejan las respuestas de los estudiantes que participaron en el estudio del TERCE y no reflejan una representación de la población de cada país.

## Recomendaciones de política

El cierre de las disparidades entre indígenas y no indígenas es un desafío mayúsculo para la política educativa y social. Los pueblos originarios se han mantenido a la zaga en la mayoría de los indicadores sociales. Sin embargo, las disparidades entre ambos permanecen aún después de considerar las diferencias en el nivel socioeconómico. Esto sugiere que existen desventajas probablemente asociadas a patrones de relaciones sociales en los distintos países de la región, que se manifiestan en diferencias de oportunidades (Borja-Vega et al., 2007; Hall & Patrinos, 2006; Psacharopoulos & Patrinos, 1996). Desde la educación, los países de la región han reconocido a sus pueblos originarios en distintas leyes y en muchos se han implementado políticas de educación para atender esta diversidad, comúnmente denominadas educación intercultural bilingüe (López, 2001; López & Sichra, 2004). Si bien se han logrado avances en la atención educativa a los pueblos originarios desde los marcos legales y de política, los resultados de TERCE muestran que quedan desafíos pendientes en el ámbito de la equidad de oportunidades y de los resultados. En este sentido, se recomienda fortalecer la educación para los pueblos originarios desde el respeto a su cultura y a sus lenguas en, al menos, tres ámbitos.

En primer lugar, se debe reforzar la capacidad de los docentes para la inclusión proactiva de los niños y niñas indígenas en los procesos educativos. Los programas de formación docente inicial y continua deberían ofrecer opciones concretas para la inclusión de la diversidad cultural y lingüística en la escuela. Resulta indispensable que la formación inicial de los docentes que atienden a las poblaciones indígenas provea de las herramientas para la enseñanza de una segunda lengua, que permita que los estudiantes hagan una transición adecuada entre su lengua materna y la segunda lengua. Cabe mencionar que esto puede tener dos direcciones. Por un lado, en contextos donde se busque revitalizar la lengua indígena, este tipo de habilidades docentes permitirían que los estudiantes transiten de la lengua mayoritaria hacia la lengua indígena. Por otro, en contextos de uso intensivo de lenguas originarias, este tipo de formación docente facilitaría el aprendizaje de la lengua mayoritaria, sin perder ni menospreciar la lengua materna. Al respecto, algunos países que no cuentan con profesores bilingües, como Argentina, Ecuador, Chile y Colombia, han implementado la participación de asesores culturales indígenas para que enseñen la lengua en las escuelas mediante referentes culturales propios de su

grupo étnico (UNESCO, 2014). Sin embargo, es necesario continuar trabajando para perfeccionar este tipo de estrategias, ya que han acarreado algunas dificultades. Entre las principales dificultades en la implementación se encuentra la falta de preparación pedagógica, la resistencia y desvalorización de parte de algunos estamentos escolares, y la falta de materiales educativos en las lenguas con menor número de hablantes (UNESCO, 2014). Por lo mismo, algunas iniciativas han buscado desarrollar procesos de sensibilización con el conjunto de la comunidad escolar, para valorar la cultura y lenguas originarias, como en el caso de las escuelas de San Juan de la Costa en el sur de Chile (Cuadro 12). Estas estrategias aparecen como centrales para aquellos países y sistemas educativos que, de una u otra forma, han desvalorado el rescate y desarrollo de algunas de sus lenguas originarias.

### > Cuadro 12. Recuperación del ce sumún y fortalecimiento de la identidad

Un grupo de 17 establecimientos de San Juan de la Costa (Chile) inició a mediados de la década de los noventa un proceso de **Recuperación, Valoración y Enseñanza del ce sumún**, junto con el fortalecimiento de la identidad cultural huilliche. El proyecto involucró diversas dimensiones del trabajo escolar, como el desarrollo de adaptaciones curriculares que permitieran incluir contenidos sobre la cultura huilliche, la incorporación de la escuela al Programa de Educación Intercultural Bilingüe,

el desarrollo de proyectos comunitarios en la escuela (programa de radio sobre la lengua ce sumún) y talleres de escritura. Adicionalmente, la comunidad docente y directiva de los establecimientos desarrolló materiales educativos propios, que decantaron en alrededor de 3.500 cartillas culturales destinadas a enseñar la lengua nativa y dar a conocer su cultura a los estudiantes de origen huilliche.

**Fuente:** Red Innovemos (2015)

En segundo lugar, es necesario desarrollar métodos de enseñanza y evaluación diversos, que consideren las características culturales de la población originaria, que se asocian a distintas formas de organizar los procesos de aprendizaje y su evaluación (De Haan, 2000; Treviño, 2006). Esto implica potenciar modificaciones en los procesos de enseñanza y evaluación, que permitan incorporar elementos culturales y lingüísticos de los pueblos originarios (Cuadro 13), para desarrollar procesos educativos equitativos que fomenten la igualdad de oportunidades de todos los estudiantes. De esta manera, se configuran procesos sinérgicos entre la escuela y la comunidad, potenciando programas y políticas locales que sean de utilidad para ambos actores sociales.

### > Cuadro 13. Proyecto Quechua en la escuela

El **Proyecto Quechua en la Escuela**, desarrollado en Perú, busca crear una metodología activa para la enseñanza y aprendizaje del idioma quechua como segunda lengua en niños y niñas castellano hablantes, enfatizando y relacionando sus realidades e intereses con su mundo actual. Para lograr estos objetivos, las escuelas diseñaron actividades pedagógicas

destinadas a que los estudiantes pudieran relacionar los contenidos con su entorno cultural, a través de diversas guías metodológicas que fueron aplicadas en las clases de quechua. Adicionalmente, se elaboraron materiales educativos para el aprendizaje del quechua, recogiendo otras experiencias de enseñanza de segundas lenguas y prácticas educativas. La evaluación

cualitativa existente da cuenta de resultados promisorios del programa, ya que habría permitido a los estudiantes disfrutar trabajando con las guías y participar activamente en clase, ya sea manipulando el material, dramatizando

situaciones y practicando los diálogos y frases de los textos, aportando también para el desarrollo de la autoeficacia y autoeficiencia docente.

**Fuente:** Red Innovemos (2015)

En tercer lugar, es indispensable fortalecer el diseño curricular y desarrollar materiales educativos que fomenten la interculturalidad y que estén a disposición de todas las escuelas. Esto porque, dadas las dinámicas de migración territorial, es cada vez más común encontrar estudiantes indígenas en escuelas urbanas y en zonas que tradicionalmente no han sido reconocidas como indígenas. Las escuelas deben disponer de los materiales para una inclusión adecuada y responder con eficiencia a los desafíos educativos que plantea la diversidad cultural, particularmente en los establecimientos escolares que no han tenido la experiencia de recibir alumnos de pueblos originarios. De igual manera, es importante que todos los niños y niñas estén expuestos y conscientes sobre la diversidad cultural de la región, principalmente para evitar conductas discriminatorias. México, Chile y Perú han dado algunos pasos en este sentido, al implementar clases de Lengua o Cultura indígena, aunque principalmente en escuelas con estudiantes pertenecientes a alguna etnia o grupo (UNESCO, 2014). Ejemplos innovadores son el Programa “Escuela Viva Hekokatúva”, implementado en Paraguay, y “Proyecto Territorios Narrados” en Colombia, que, con distintas estrategias pedagógicas y educativas, buscan potenciar las lenguas y culturas originarias (Cuadro 14).

### > Cuadro 14. Proyectos gubernamentales de apoyo a los pueblos originarios

En el contexto de la implementación de Reforma Educativa en los últimos años, Paraguay ha desarrollado el **Proyecto Escuela Viva Hekokatúva**. Este plan piloto buscó apoyar y fortalecer los procesos de educación bilingüe (castellano-guaraní) en el distrito de Quiindy, Departamento de Paraguari. Específicamente, se trabajó en dos áreas educativas, con más de 300 niños y niñas y 26 docentes de preescolar y educación primaria. Los resultados preliminares del programa mostraron un avance sustancial de los estudiantes en 1) Expresión oral; 2) Comprensión oral; 3) Comprensión lectora; y 4) Expresión Escrita, tanto en Castellano como en Guaraní. Adicionalmente, se visualizaron mejoras en otros indicadores educativos, como mayor asistencia escolar, menos repetición, mayor interacción entre estudiantes, y nivel más alto de involucramiento de los padres con esta propuesta educativa.

Otra experiencia relevante de Educación Intercultural Bilingüe de la región es el **Proyecto Territorios Narrados** en Colombia. Este proyecto se desarrolla desde 2010 y busca fomentar las competencias comunicativas de niños, niñas y jóvenes de grupos étnicos, para contribuir con la revitalización lingüística en sus comunidades, en el marco de los proyectos de educación propia y etnoeducación. Para ello, se focalizó en la producción de textos bilingües, el desarrollo de procesos de formación a las comunidades etnoeducativas por medio de talleres de acompañamiento pedagógico y audiovisual, y la conformación de la red de trabajo en lenguaje, cultura y educación.

**Fuente:** Informes Nacionales de Educación Para Todos y Ministerios de Educación (2015).



## Sistema escolar

En este capítulo se revisan las características de los sistemas educativos que condicionan las oportunidades educativas de los niños y niñas que asisten a la educación primaria en los países de la región y que consideran los principales atributos del sistema escolar. El análisis se divide en dos grandes apartados. En primer lugar, se revisan las condiciones estructurales y principales atributos de los sistemas educativos, particularmente en lo que se refiere a la organización de la educación formal, la toma de decisiones basada en la evidencia y el financiamiento educativo. En segunda instancia se analizan aquellos factores relacionados con los aprendizajes según el TERCE.

La obligatoriedad y estructura del sistema educativo, la atención educacional a la primera infancia, los procesos de repetición y atención al rezago educativo, la formación docente, la toma de decisiones basada en evidencia, las tecnologías de la información y la comunicación, y el financiamiento son los elementos relativos a la organización del sistema escolar que se revisan en seguida.

## 3.1. Características estructurales del sistema educativo

Las características estructurales de los sistemas educativos generan condiciones de funcionamiento que pueden afectar de manera importante las oportunidades educativas y los resultados de distintos tipos de escuela y de los estudiantes. En este apartado, se abordan la organización del sistema educativo, el financiamiento y la toma de decisiones basada en evidencia.

### 3.1.1. Organización y obligatoriedad de la educación

La estructura y funcionamiento de los sistemas educativos también plantea condiciones y desafíos específicos para los distintos países de la región. La forma actual de los sistemas educativos responde a dinámicas históricas de los contextos locales, cuyos fenómenos sociales, políticos y económicos han moldeado continuamente los servicios educativos. En esta sección se analiza el estado actual de los sistemas educativos, considerando algunas características básicas que se relacionan con los desafíos específicos de los sistemas de acuerdo a los resultados de TERCE.

La estructura de los sistemas educativos y, particularmente, la obligatoriedad de la educación es una de las características básicas de la institucionalidad educativa y da cuenta del piso de exigencia que enfrentan las políticas de educación.

En general, la estructura de los sistemas educativos en América Latina y el Caribe es muy diversa. Los países muestran gran heterogeneidad respecto de la duración y las transiciones entre distintos niveles escolares, la organización de la enseñanza secundaria y los cambios realizados en la estructura escolar en los últimos años<sup>8</sup> (ver Tabla 4).

Los años de educación obligatoria, además de establecer una exigencia legal para la política educativa, representan las metas que los sistemas educativos están obligados a alcanzar en cuanto a la cobertura y finalización de los años de escolarización. Los países participantes en TERCE tienen, en promedio, 12 años de educación obligatoria, con un rango que varía entre los 9 y 14 años según país. La excepción es Nicaragua, donde la obligatoriedad es solamente por seis años de escolarización, aunque se ha legislado para incorporar un año de educación preescolar obligatorio. En general, se observa que entre el año 2006 (del estudio SERCE) y el 2013 (TERCE) ocho de los quince países participantes en ambas instancias aumentaron el número de años de educación obligatoria en un promedio de dos años.

Al 2013, la mayor parte de los países contaba con al menos un año de educación obligatoria antes al ingreso a primaria, con excepción de Chile<sup>9</sup>, Guatemala y Nicaragua. Al respecto, Brasil<sup>10</sup>,

<sup>8</sup> La información que se presenta a continuación corresponde al año 2013, período en el cual se aplicó el TERCE. Para información detallada sobre la estructura de los sistemas educativos de la región revisar los documentos elaborados por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO en <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx>

<sup>9</sup> En 2015 en Chile empezó a regir la obligatoriedad del kínder o nivel de transición 1, que representa el último año de educación inicial previo a la primaria.

Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay y Uruguay han extendido la educación inicial obligatoria en los últimos años. La primaria es obligatoria en todos los países en estudio, mientras que en educación secundaria se observan grandes diferencias respecto a la obligatoriedad. Por ejemplo, Honduras<sup>11</sup>, Nicaragua y República Dominicana no poseen ningún año de secundaria obligatorio, aunque en el caso de este último desde el 2010 se encuentra en proceso de implementación una reforma que ampliará la educación hasta los 17 años. En Costa Rica, Guatemala, México y Panamá es obligatoria la asistencia al ciclo inicial de educación secundaria, mientras que el segundo ciclo es opcional. En Argentina, Chile y Uruguay es obligatoria toda la enseñanza secundaria.

La educación formal empieza antes de los cinco años en países como Argentina, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y República Dominicana, mientras que en Nicaragua y Paraguay se inicia recién a partir de esa edad. Pese a esto, la educación primaria comienza a los seis años de edad en todos los países observados, salvo en Guatemala y Costa Rica, donde se inicia a los siete años. La duración de este nivel escolar fluctúa entre cinco (Brasil y Colombia) y nueve años (Honduras y Paraguay), aunque lo habitual es una extensión de seis años (Argentina, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay). Lo anterior implica que en la mayoría de los países observados los estudiantes entran a la educación secundaria a los 12 años de edad, si bien en Brasil y Colombia lo hacen un año antes, y en Honduras y Paraguay ingresan recién a los 15 años.

**Tabla 4.** Años de educación obligatoria de los países participantes en TERCE, 2013

Países	Años	Niveles educativos		
		Preescolar	Primaria	Secundaria (baja y alta)
<b>Argentina</b>	13	1	6	6
<b>Brasil</b>	14	2	5	7
<b>Chile</b>	13	1	8	4
<b>Colombia</b>	12	1	5	6
<b>Costa Rica</b>	13	2	6	5
<b>Ecuador</b>	15	3	6	6
<b>Guatemala</b>	9	0	6	3
<b>Honduras</b>	10	1	9	0
<b>México</b>	15	3	6	6
<b>Nicaragua</b>	6	0	6	0
<b>Panamá</b>	11	2	6	3
<b>Paraguay</b>	13	1	9	3
<b>Perú</b>	12	1	6	5
<b>R. Dominicana</b>	9	1	8	0
<b>Uruguay</b>	14	2	6	6

Fuente: (Treviño, Fraser, et al., 2015; Treviño, Place, & Chávez, 2013)

<sup>10</sup> En noviembre de 2009, se acordó que la duración de la educación obligatoria en Brasil se incrementaría a 14 años y que los estados y municipios debían completar el proceso de extensión progresiva de la educación obligatoria para 2016.

<sup>11</sup> En enero de 2012 Honduras promulgó la Ley para hacer obligatoria la educación secundaria, la cual se implementó en 2014.



Si bien existen importantes diferencias de estructura en los sistemas educativos de los países, la revisión de la participación de la población en la educación primaria permite ver el grado de atención en este nivel educativo que es obligatorio en todos los países de la región.

Los datos muestran que durante los últimos años la región experimentó un aumento en la tasa neta de matrícula en primaria, lo que representó una mejora progresiva de la cobertura de este nivel educativo<sup>12</sup>. Entre 2009 y 2013 se observan diferentes tendencias en la tasa neta de matrícula en la educación primaria (ver Tabla 5). La gran mayoría de los países supera el 90% de matrícula en el grupo de edad oficial<sup>13</sup>. Al desagregar los datos por país, se presentan diferencias mayores a 15% entre el país con mayor (Uruguay) y menor (Paraguay) cobertura de primaria.

**Tabla 5.** Tasa neta de matrícula en educación primaria, ambos sexos (%)

Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	99,0	99,1	99,4	98,7	98,6	99,1	98,7	99,5	..
Brasil	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Chile	..	97,5	97,0	94,5	95,0	93,7	93,1	92,5	..
Colombia	92,6	92,0	92,7	93,3	..	..	..	..	..
Costa Rica	..	..	..	..	..	98,4	98,5	98,5	97,4
Ecuador	96,9	97,0	..	97,2	95,3	..	95,0	96,9	94,7
Guatemala	93,3	94,1	94,5	97,3	96,5	94,2	91,4	88,7	86,4
Honduras	95,6	92,1	96,2	96,7	96,1	97,5	97,3	93,8	94,0
México	93,5	93,4	93,4	93,9	94,7	94,7	95,4	96,0	95,6
Nicaragua	96,6	96,4	97,3	..	97,0	..	..	..	..
Panamá	98,2	98,0	97,5	95,1	97,4	96,8	96,6	95,9	..
Paraguay	93,1	91,3	89,8	88,9	89,0	88,9	88,5	..	..
Perú	96,2	96,0	95,9	96,1	96,2	95,9	91,0	93,2	92,8
República Dominicana	80,2	86,3	82,6	89,2	89,3	88,5	86,8	85,7	83,6
Uruguay	99,7	97,8	98,9	99,1	99,5	..	..	..	..

**Nota:** Es necesario considerar que la tasa neta ajustada de matrícula contrasta a la población en edad escolar con el número de niños y niñas en ese grupo etáreo que asiste a la escuela. En algunos casos es posible que factores como la entrada tardía o extra-edad lleven a que se presente una diferencia con la tasa bruta de matrícula que compara la población en edad escolar con respecto a la población que asiste a la escuela, independientemente de su edad.

**Fuente:** Instituto de Estadística de la UNESCO.

<sup>12</sup> La tasa neta de matrícula mide el porcentaje de la población en edad escolar que efectivamente participa en el sistema educativo. Dada la definición anterior, esta tasa representa no solamente la matrícula del grupo de edad correspondiente al nivel de primaria, sino también a los niños y niñas en edad oficial de primaria que se encuentran en la educación secundaria.

<sup>13</sup> La edad oficial para cursar cada nivel educativo es definida independientemente por cada país.

A pesar de los avances en la tasa neta de matrícula en primaria, se puede observar que entre 5 y 14% de la población en edad escolar no participa del sistema educativo. Es probable que este grupo poblacional incluya a los estudiantes más vulnerables o con mayores dificultades de acceso, ya sea por su condición de origen social, por necesidades educativas especiales o por vivir en áreas geográficamente aisladas, por mencionar solamente algunas características posibles.

## Recomendaciones de política

La organización de los sistemas escolares está ligada con las oportunidades educativas de los estudiantes en, al menos, dos sentidos. Por un lado, al definir los años de escolaridad obligatorios para la población, los Estados se comprometen explícitamente a que toda la población alcance esa meta. La obligatoriedad de la educación también ofrece una base legal para las políticas públicas, y estimula a las autoridades a buscar distintas fórmulas para sortear los obstáculos que se presentan para alcanzar ese umbral mínimo que ha establecido cada sociedad. Por lo mismo, es relevante que los países generen las condiciones políticas, sociales y jurídicas para aumentar la escolaridad en la educación secundaria.

Por otro lado, la estructura del sistema educativo define las transiciones entre niveles educativos y el sentido de cada uno de ellos. En el caso de las transiciones, es común que los estudiantes más vulnerables no continúen sus estudios si ésta implica un cambio de escuela y/o un desplazamiento en los territorios. Este fenómeno suele verse recrudescido cuando la transición conlleva la separación de los estudiantes en distintos tipos de escuela u opciones educativas dentro de la misma escuela, todo esto en función de sus rendimientos académicos previos o de pruebas de selección. La existencia de trayectorias curriculares —explícitas u ocultas— tiende a rigidizar las posibilidades de ofrecer mejores oportunidades educativas para estudiantes considerados de bajo desempeño académico y a solidificar diferencias socioeconómicas y académicas de los estudiantes (Treviño, Valenzuela, & Villalobos, 2013). Considerando la perspectiva temporal dentro de la transición educativa en los ciclos que cada país establece como obligatorios, los gobiernos pueden desarrollar programas que apoyen a las familias en los procesos de elección e inducción de los establecimientos, fomentando de esta forma procesos de tránsito efectivos y eficientes, especialmente (aunque no únicamente) a través de iniciativas nacionales, tal como ha intentado el gobierno uruguayo mediante el “Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos” (Cuadro 15).

### > Cuadro 15. Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos

El año 2012, el gobierno uruguayo creó el Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos (PTCE). Este nace a partir del diagnóstico que se hizo sobre la mantención y profundización de altos niveles de repetición durante la última década (que llegan a cerca del 10% de los estudiantes en los primeros años de educación), sumados a marcados problemas de extraedad y rezago educativo. Ello genera que, en el tránsito al próximo

nivel educativo (la educación media), una parte importante de estudiantes emigre del sistema, desvinculándose del proceso formal de enseñanza. El objetivo del PTCE es apoyar a los estudiantes más vulnerables de educación básica (primaria) en el desarrollo de una exitosa inserción en la educación media, con el objetivo de que estos puedan desarrollar trayectorias educativas continuas y completas. Para ello, el PTCE se basa en

tres principios orientadores: 1) diseño e implementación basada en la participación; 2) refuerzo de los lazos existentes entre la educación primaria y la educación secundaria, generando, además, los espacios operativos de coordinación; y 3) conexión del sistema educativo formal con instancias territoriales de educación. El programa se estructura en tres fases de trabajo: a) el segundo semestre de 6° (último) año de educación primaria, donde se desarrollan procesos de información

y apoyo psicosocial a los estudiantes; b) el período de vacaciones, donde, a través de actividades como campamentos escolares, se fomenta la mantención del vínculo con el sistema educativo y c) el primer semestre del 1° año de educación media, donde se entrega apoyo pedagógico a los estudiantes y se trabaja con los docentes de ambos establecimientos.

*Fuente: Villalobos (2013).*

Los niveles educativos también definen su sentido en función de la estructura y las tradiciones en cada país. Un ejemplo típico de esta situación se da en la educación secundaria alta, que se ubica antes de la educación superior. En algunos contextos (como Guatemala y Ecuador) las escuelas secundarias altas se consideran como un nivel con propósitos selectivos para la universidad, lo que lleva a que se presenten elevados niveles de reprobación y de deserción, particularmente de los estudiantes más desaventajados, por lo que los países de la región deben repensar su pertinencia y utilidad para el aumento de la cobertura del sistema escolar. Asimismo, es importante rediscutir la diferenciación presente en la mayoría de los países de la región (Chile, Colombia, Argentina, México, Perú, Costa Rica, Uruguay) entre la educación técnica profesional versus la educación humanista, ya que en muchos casos esta diferencia “vocacional” oculta desigualdades y diferencias de oportunidades educativas. En la mayoría de los países, los apoyos, infraestructura y docentes en la educación técnica tienen menos recursos, generando diferencias en el corto, mediano y largo plazo en términos académicos y laborales. Finalmente, es interesante evaluar lo que sucede en la educación inicial, que desde sus orígenes ha mantenido una diferenciación con la educación primaria (Fuller, 2007). En muchos contextos, los actores de la educación inicial resisten el uso de la palabra “preescolar”, puesto que consideran que la educación inicial tiene una definición y propósitos propios que no necesariamente significan escolarizar a los niños y niñas. Estos elementos deben considerarse como aspectos centrales para el mejoramiento de la estructura de los sistemas educativos.

### 3.1.2. Financiamiento

La pobreza y la desigualdad son factores que dificultan la eficacia de las políticas educativas y que requieren la canalización de recursos para paliar los efectos de estas barreras económicas. Por tal motivo, es necesario analizar el tamaño de las economías de la región, para lo cual se usa el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de los países. Este indicador describe la capacidad económica de un país, que se relaciona directamente con la disponibilidad de recursos para realizar inversiones en Educación. Cuanto mayor sea el PIB per cápita, mayores serán los recursos disponibles para Educación.

Los países de la región tienen, en muchos casos, niveles de PIB per cápita lejanos a los que se encuentran en países desarrollados. Como puede verse en la Tabla 4, existe un amplio rango de PIB per cápita entre los países. El valor de este indicador al año 2013 es mayor a 18 mil dólares en Chile, Uruguay y Panamá, que son los países con mayores ingresos por habitante en la región. Nicaragua supera apenas los 4.400 dólares por habitante. Solamente como contraste, basta señalar que el promedio de ingresos per cápita de los países integrantes de la OCDE en 2014 fue 37.905 dólares (OECD, 2014).

Los niveles de ingreso per cápita en la región crecieron de manera importante gracias a un período de dinamismo económico entre 2006 y 2013<sup>14</sup>, aunque actualmente se vive una etapa de desaceleración que afecta a todo el mundo y, por ende (aunque en menor medida), a los países de América Latina. Aun así, y visto en términos globales, durante el período citado la producción interna experimentó un crecimiento generalizado y sostenido. Todos los países considerados aumentaron su PIB per cápita, aunque hubo heterogeneidad en el crecimiento. Panamá, Perú y Uruguay destacan por un crecimiento más acentuado de su economía (Tabla 6), mientras que Guatemala, Honduras y México muestran el menor incremento en este período. Estos patrones de crecimiento dejan a Guatemala y Honduras en una situación de mayor escasez de recursos, puesto que son países con bajo PIB per cápita y muestran un bajo dinamismo en el crecimiento. En cambio, Nicaragua y Paraguay, si bien tienen una producción económica por habitante baja en comparación con el resto de los países, muestran un alza favorable en el período bajo análisis.

De todas maneras, los niveles de ingresos de las economías de la región se encuentran aún lejos de la magnitud alcanzada por los países desarrollados y esta situación se combina con una amplia y persistente desigualdad, aunque en la última década se han suscitado reducciones significativas en las tasas de pobreza. Este panorama de claroscuros es en el que se insertan los sistemas educativos.

**Tabla 6.** Producto interno bruto per cápita PPA<sup>15</sup>

Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Argentina</b>	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>Brasil</b>	12.533	13.150	13.679	13.528	14.406	14.827	14.970	15.282	15.162
<b>Chile</b>	17.797	18.507	18.906	18.506	19.357	20.266	21.142	21.801	21.980
<b>Colombia</b>	9.760	10.307	10.547	10.600	10.901	11.497	11.840	12.304	12.743
<b>Costa Rica</b>	11.592	12.338	12.504	12.215	12.659	13.072	13.589	13.900	14.232
<b>Ecuador</b>	8.837	8.880	9.286	9.184	9.352	9.927	10.322	10.626	10.849
<b>Guatemala</b>	6.413	6.666	6.734	6.623	6.668	6.799	6.855	6.963	7.112
<b>Honduras</b>	4.146	4.324	4.429	4.249	4.337	4.434	4.548	4.608	4.683
<b>México</b>	15.598	15.851	15.813	14.826	15.359	15.730	16.136	16.141	16.284
<b>Nicaragua</b>	3.899	4.051	4.113	3.949	4.024	4.223	4.388	4.533	4.692
<b>Panamá</b>	12.062	13.287	14.253	14.567	15.159	16.511	17.903	19.082	19.934
<b>Paraguay</b>	6.319	6.568	6.892	6.532	7.290	7.505	7.312	8.227	8.502
<b>Perú</b>	7.998	8.574	9.244	9.225	9.878	10.379	10.851	11.324	11.438
<b>República Dominicana</b>	9.679	10.352	10.531	10.487	11.208	11.376	11.528	11.930	12.653
<b>Uruguay</b>	13.486	14.330	15.308	15.901	17.082	17.905	18.439	19.316	19.924

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial*

*Nota: El PIB por paridad del poder adquisitivo (PPA) es el producto interno bruto convertido a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo.*

<sup>14</sup> Específicamente, en los años entre la implementación del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) del LLECE, en 2006, y el TERCE (2013).

<sup>15</sup> Indicador sin información disponible para Argentina en el/los año(s) considerado(s).

Lógicamente, la situación de desigualdad y los niveles de pobreza de los países inciden en las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes, y se transforman finalmente en desigualdades educativas.

El gasto en Educación es un indicador fundamental que revela la magnitud del esfuerzo que una sociedad hace para garantizar el Derecho a la Educación. Este ámbito se analiza a través del gasto en Educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y el porcentaje del gasto público total.

La década del 2000 estuvo marcada por la disminución de los niveles de pobreza e indigencia en la mayoría de los países de la región. Durante este período, la región vivió una caída en los niveles de desigualdad, el fortalecimiento del sistema democrático, la implementación de políticas redistributivas y el robustecimiento de las instituciones laborales (Lustig & Lopez-Calva, 2009; Rivas, 2015). Esto estuvo acompañado de un crecimiento del PIB per cápita de 3,8% en términos anuales entre 2002 y 2011.

Estos progresos estarían vinculados a las políticas educativas implementadas en la región en los últimos años, pues se ha evidenciado un notable incremento y una mayor progresividad del gasto público (CEPAL, 2013). Entre 2010 y 2011, el gasto social, que incluye la educación, también se habría incrementado como porcentaje del PIB (19.2%) y como porcentaje del gasto público total (65.9%), dando cuenta de un mayor involucramiento del Estado en la provisión de la educación como bien.

Dentro del esfuerzo fiscal de los países, la inversión educativa mostró uno de los mayores incrementos. El gasto en Educación supera 4% del PIB (Tabla 7) en la mayoría de los países y en algunos de ellos la inversión educativa alcanza por sobre el 15% del gasto público total (ver Tabla 8). El crecimiento en el gasto educativo se explica, principalmente, por la expansión de los servicios a poblaciones no atendidas (Bellei, 2013), tal como se observó anteriormente en relación al incremento en las tasas de matrícula. Esto implica que los esfuerzos en inversión han estado concentrados en aumentar el acceso a la educación de las poblaciones más desfavorecidas y más difíciles de alcanzar.

Hay diferencias importantes en cuanto a la inversión educativa que realizan los distintos gobiernos. En 2013, en Guatemala, Perú y República Dominicana el gasto en Educación no superó el 3% del PIB, mientras que en Argentina, Brasil, Costa Rica y México excedió el 5%. Al mismo tiempo, se aprecian disimilitudes en la evolución de este porcentaje a través del tiempo. En los casos extremos, Costa Rica ha aumentado más de dos puntos porcentuales su gasto en Educación entre 2006 y 2013, mientras que en el mismo período no ha habido mayores variaciones en Guatemala respecto de este indicador.

**Tabla 7.** Gasto en Educación como porcentaje del PIB (%)

Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Argentina</b>	3,65	3,90	4,34	4,89	4,61	4,99	5,10	5,34	..
<b>Brasil</b>	4,87	4,98	5,27	5,47	5,65	5,74	5,91	..	..
<b>Chile</b>	3,02	3,22	3,79	4,24	4,18	4,07	4,57	4,56	..
<b>Colombia</b>	3,89	4,06	3,91	4,75	4,83	4,46	4,39	4,90	4,67
<b>Costa Rica</b>	4,65	4,73	5,04	6,28	..	..	..	6,87	..
<b>Ecuador</b>	..	..	..	..	4,08	4,31	4,18	..	..
<b>Guatemala</b>	2,98	3,04	3,18	..	2,80	2,92	2,96	2,84	..
<b>Honduras</b>	..	..	..	..	..	..	..	5,87	..
<b>México</b>	4,74	4,73	4,86	5,22	5,19	5,15	..	..	..
<b>Nicaragua</b>	..	..	..	..	4,49	..	..	..	..
<b>Panamá</b>	..	..	3,54	..	..	3,29	..	..	..
<b>Paraguay</b>	..	3,55	..	..	3,77	4,97	4,96	..	..
<b>Perú</b>	2,68	2,63	2,84	3,13	2,85	2,68	2,92	3,28	3,66
<b>República Dominicana</b>	..	2,05	..	..	..	..	..	..	..
<b>Uruguay</b>	2,88	..	..	..	..	4,36	..	..	..

*Fuente:* Instituto de Estadística de la UNESCO. Dato de 2013 en Uruguay proviene de Anuario Estadístico de Educación MEC. [http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/927/1/anuario\\_2013.pdf](http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/927/1/anuario_2013.pdf).

Los países con cifras relativamente bajas de gasto en Educación como porcentaje del PIB -como Guatemala y República Dominicana- muestran una alta inversión en Educación respecto del gasto público total del gobierno. Particularmente República Dominicana, donde se registra un marcado incremento en este indicador en los últimos años (ver Tabla 7).

**Tabla 8.** Gasto público en Educación como porcentaje gasto total del gobierno (%)

Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Argentina</b>	16,35	15,83	16,63	16,61	15,57	15,73	15,06	15,09	...
<b>Brasil</b>	12,42	13,22	14,08	14,72	14,56	15,27	15,57	...	...
<b>Chile</b>	16,16	16,65	17,48	17,19	17,51	17,50	19,28	19,07	...
<b>Colombia</b>	13,77	14,48	14,68	16,08	16,42	15,53	15,51	16,91	15,86
<b>Costa Rica</b>	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>Ecuador</b>	...	...	...	...	11,75	10,96	10,35	...	...
<b>Guatemala</b>	20,34	21,28	23,35	...	19,30	20,25	21,11	20,64	...
<b>Honduras</b>	...	...	...	...	...	...	...	19,23	...
<b>México</b>	20,75	20,25	18,80	18,47	19,43	19,01	...	...	...
<b>Nicaragua</b>	...	...	...	...	22,75	...	...	...	...
<b>Panamá</b>	...	...	14,89	...	...	13,02	...	...	...
<b>Paraguay</b>	...	19,33	...	...	18,72	23,25	19,60	...	...
<b>Perú</b>	14,04	14,14	14,53	14,60	13,56	13,55	14,38	15,21	16,24
<b>República Dominicana</b>	„	12,58	...	...	...	...	...	...	...
<b>Uruguay</b>	9,90	...	...	...	...	14,93	...	...	...

*Fuente:* Instituto de Estadística de la UNESCO.

El progreso económico de los países ha llevado a un incremento notable del gasto público en Educación que se tradujo en aumento de la cobertura. En los últimos siete años, la mayoría de los países ha incrementado los años de escolaridad obligatorios, garantizando su provisión a través del Estado. Los frutos de estos esfuerzos pueden observarse en el aumento sostenido de la matrícula en educación preescolar a nivel regional<sup>16</sup>. A pesar de los avances, aún quedan pendientes algunos desafíos, como la educación primaria, con la ampliación de la cobertura y el acceso. Asimismo, el incremento en la participación de la población en educación plantea el reto de mejorar los recursos y procesos educativos enfocados en el desarrollo integral de los estudiantes y en la construcción de capacidades que les permitan ejercer sus derechos dentro de la sociedad.

Los índices de participación están influenciados tanto por la capacidad económica de los países para invertir en Educación, como por el tamaño de la población en edad escolar. En este último punto, la región vive un fenómeno de transición demográfica que ha traído consigo un progresivo envejecimiento de la población, marcado por el aumento en la esperanza de vida y el descenso de la natalidad. En 1980 la población menor de 14 años correspondía, en promedio, al 40% del total<sup>17</sup>. En 2013 esta cifra no alcanzó el 30% e, incluso, en algunos países como Chile y Uruguay se acercó al 20%. Si bien este cambio en la estructura de edad de la población ha sido acelerado a nivel global, es un proceso heterogéneo entre los países. A modo de ejemplo, hace 30 años en Guatemala y México, los menores de 14 años eran cerca del 45%. En 2013 esta población representaba 40% del total en Guatemala y 28% en México. Esta transición demográfica implica que, a medida que crecen económicamente los países y disminuye la población a atender, se pueden destinar más recursos per cápita por estudiante en los niveles escolares.

Finalmente, también es necesario considerar que 90% del gasto público en Educación se destina a gastos corrientes en la mayoría de los países de la región, lo que deja escaso margen para gastos de inversión y desarrollo (CEPAL-OEI, 2009). Esto puede ser interpretado de dos formas. Por un lado, la alta proporción de gasto corriente podría indicar que hace falta aumentar el monto de recursos dedicados a educación para tener una mayor flexibilidad en cuanto al destino del financiamiento. Por otro, el elevado porcentaje de gasto corriente refleja la naturaleza de la organización del sistema educativo, que requiere un uso intensivo de recursos humanos (docentes) para atender las necesidades de cobertura educativa.

## Recomendaciones de política

Con respecto al financiamiento se pueden plantear, al menos, cuatro criterios a tomar en consideración. El primero está relacionado con el monto de recursos públicos que se destinan a Educación. El segundo se relaciona con las fórmulas de financiamiento y la consideración de situaciones específicas; el tercero tiene que ver con el uso de indicadores de gestión para la asignación y rendición de cuentas relativa al uso de los recursos; y el cuarto, con las leyes asociadas al financiamiento.

En cuanto al monto de recursos destinados a Educación, las recomendaciones recientes de UNESCO apuntan a que los países deben invertir, al menos, 6% del PIB y/o 20% del presupuesto público total (EFA-GMR, 2014). Pero, si bien el monto de financiamiento es importante, la

<sup>16</sup> Colombia, Guatemala, Paraguay y Uruguay son excepciones a este fenómeno. No se reportan datos para Brasil.

<sup>17</sup> Según información del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org/>)

mera entrega de mayores recursos a los sistemas educativos no asegura que se mejoren las capacidades de enseñanza en los sistemas educativos, ni que se ofrezcan más oportunidades de aprendizaje a los estudiantes y tampoco que mejoren los índices educativos de resultados y de equidad. Al igual que en otros casos, invertir montos relevantes es una condición necesaria, pero no suficiente para el mejoramiento de la calidad educativa. Los incrementos deben estar vinculados con objetivos y metas específicas. El aumento de recursos requiere que, simultáneamente, se desarrollen políticas específicas que apunten a cumplir los objetivos. De lo contrario, se puede caer en lo que algunos autores han denominado la estrategia de “regar y rezar” (Rivas, 2015), al hacer referencia al incremento de los fondos sin llevar aparejada una estrategia clara de mejoramiento de la calidad y equidad del sistema.

El segundo criterio corresponde a la creación de fórmulas de financiamiento generales que, además, se corrijan al contemplar especificidades de los sistemas educativos. Bastan dos ejemplos sobre el tipo de consideraciones que han de tenerse en las fórmulas de financiamiento. En la provincia de Ontario, Canadá, se toman en cuenta distintos tipos de elementos para el financiamiento: el número de estudiantes, los costos fijos y extraordinarios de las escuelas, fondos con propósitos especiales, financiamiento para educación especial, fondos para educación en una segunda lengua, recursos específicos para estudiantes de pueblos originarios, fondos para fortalecer las oportunidades educativas, financiamiento para mejorar la convivencia en escuelas prioritarias, pagos de transporte escolar, recursos para el mantenimiento de la infraestructura de las escuelas y fondos para mejorar las capacidades docentes mediante programas de formación continua, por mencionar algunos (MoE, 2011). Por otro lado, en Europa, si bien existe una alta variabilidad en las fórmulas de financiamiento, se han podido establecer tres formas generales en que se organiza la distribución de recursos a las escuelas. En primer lugar, están los sistemas en los que existe una fórmula de financiamiento transparente y conocida por todos. La segunda es a través de propuestas de presupuesto que las escuelas envían a las autoridades competentes y están sujetas a aprobación. La tercera vertiente consiste en la determinación discrecional de recursos de parte de la autoridad, donde cada año tiene el poder total para determinar el presupuesto enviado a cada escuela. La manera más común en que se financian las escuelas en Europa es a través de fórmulas de financiamiento establecidas por las autoridades de mayor rango para los costos fijos, mientras que los gastos de capital se realizan con un mayor nivel de discrecionalidad de parte de las autoridades locales (Eurydice, 2014).

De los ejemplos anteriores, es recomendable que los sistemas educativos establezcan fórmulas transparentes de financiamiento, que consideren las particularidades de los sistemas escolares —por ejemplo, educación especial, escuelas en el contexto rural, educación para pueblos originarios— y también tengan esquemas que permitan financiar gastos fijos y gastos extraordinarios cuando se requieran.

El tercer criterio dice relación con el tipo de indicadores usados para asignar recursos, los cuales pueden ser de insumos o de resultados. Acudiendo nuevamente a la experiencia en Europa, en la mayoría de los países se han establecido sistemas que usan datos de insumos para determinar el financiamiento, tales como el número de estudiantes, nivel socioeconómico de los alumnos, necesidades especiales, enseñanza de la lengua local a quienes no la hablan, así como especificidades geográficas o demográficas (Eurydice, 2014). Este tipo de fórmulas es similar al ejemplo de Ontario. Las fórmulas de financiamiento vinculadas a indicadores de rendimiento no son de uso generalizado en la educación primaria. Sin embargo, en algunos países, como Holanda e Inglaterra, se utilizan algunos criterios de desempeño para asignar

parte de los recursos a las escuelas. Estos sistemas de financiamiento con base en el desempeño se vinculan a incentivos o castigos, que en ocasiones pueden traer efectos colaterales no esperados que producen desigualdad, como cuando las escuelas compiten por fondos, sin considerar a la población que atienden y las capacidades instaladas de las mismas. Esto puede llevar a que las escuelas que atienden a las poblaciones más desaventajadas tengan menos probabilidades de acceder a financiamiento (Eurydice, 2014).

Por lo mismo, es problemático usar indicadores de desempeño para asignar recursos. Se sugiere utilizar una combinación de indicadores de insumos y, en caso de incluir algunos de desempeño, deberían estar vinculados a compromisos de atención de la escuela. Los sistemas que recurran a financiamiento asociado al desempeño deberían usar indicadores de progreso de la escuela a lo largo de los años escolares, más que hacer una comparación que ponga a competir a las escuelas entre sí. Esto quiere decir que las propias escuelas puedan establecer metas específicas de mejora en función de su situación inicial (Eurydice, 2014).

El último aspecto refiere a las leyes asociadas al financiamiento. En este sentido, la principal recomendación es que los países de la región puedan contar con compromisos o pactos fiscales, que se constituyan en políticas de Estado respecto del financiamiento de los sistemas escolares. Esto permitiría, por una parte, no depender de las políticas o gobiernos de turno, consolidando una política de mediano plazo. Además, desarrollar estos pactos fiscales permitiría organizar las arcas fiscales, de manera de responder mejor en momentos de crisis económicas o sociales. Vale la pena mencionar que, para garantizar un financiamiento estable, algunos países de la región —Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Paraguay— tienen Constituciones que establecen un piso mínimo de financiamiento público para la Educación o la Salud (CEPAL, 2016).

Chile ha implementado un sistema de subvención escolar preferencial, orientada a escuelas que atienden a población vulnerable y, por tanto, tienen menores oportunidades educativas, lo que aparece como un ejemplo interesante de aplicación de estas recomendaciones en el contexto latinoamericano. El Cuadro 16 presenta este ejemplo, dando cuenta de las principales particularidades y características de esta subvención.

### > Cuadro 16. La Subvención Escolar Preferencial

La Ley sobre Subvención Escolar Preferencial (SEP) de 2008 puede entenderse como una de las mayores políticas de financiamiento aprobadas en Chile durante las últimas décadas. En términos conceptuales, la SEP se plantea como una iniciativa específica, pero de gran alcance educativo, carácter permanente y elevados montos financieros, que puede entenderse en una triple dimensión: 1) en términos económicos, como una medida a favor de un financiamiento público que busca una mayor equidad en la educación; 2) en términos del proceso educativo, como un nuevo paradigma respecto de cómo puede provocarse la mejora escolar; y 3) en términos de la política educativa, como un anticipo de nuevas reglas del juego para los sostenedores y los establecimientos escolares. La Ley que crea la Subvención Escolar Preferencial define que su objetivo es “compensar las desigualdades sociales de origen que afectan a los niños y niñas de los sectores más modestos, entregando un aporte adicional a los establecimientos que los acogen y comprometiendo con ellos una estrategia

de mejoramiento educativo” (Congreso Nacional de Chile, 2008), entregando un significativo financiamiento adicional para el uso de actores del sistema escolar, especialmente de los directores de escuela, que han podido desarrollar acciones en cuatro áreas críticas: a) gestión del currículo; b) liderazgo directivo; c) convivencia escolar; y d) gestión de recursos.

Dado que el financiamiento escolar en Chile se estructura en función de subsidios por estudiante vinculados a la asistencia

a la escuela, la SEP introduce un par de innovaciones. Aumenta el monto individual de la subvención específicamente para estudiantes prioritarios, que provienen de los sectores de menor nivel socioeconómico. Y otorga montos adicionales de financiamiento a la escuela de acuerdo a la concentración de estudiantes prioritarios, reconociendo que la concentración de estos alumnos en condiciones de precariedad requiere recursos adicionales para apoyar su aprendizaje.

*Fuente: Weinstein y Villalobos (2015).*

### 3.1.3. Toma de decisiones basada en evidencia

La región ha avanzado enormemente en la producción de datos relativos al funcionamiento de los sistemas educativos. Sin embargo, estos no siempre se utilizan en la toma de decisiones. Este fenómeno parece deberse a una combinación de prácticas culturales, falta de capacidades técnicas y ausencia de integración entre los sistemas (Elacqua & Alves, 2014).

Reconociendo la riqueza de información presente en los sistemas educativos, este apartado enfatiza en los sistemas de evaluación de estudiantes, pues ellos producen evidencia sobre los logros de aprendizaje y los factores que los explican. De hecho, estos factores en ocasiones podrían estar dados por información proveniente del resto de los sistemas de información. Por otro lado, los sistemas de evaluación de estudiantes son una fuente constante de debate educativo en relación al uso y a las consecuencias que tienen los resultados en los estudiantes, los docentes, las escuelas y los sistemas educativos.

Desde mediados de los noventa, la disponibilidad de mayor información sobre los resultados de aprendizaje permitió expandir el concepto de equidad e ir más allá del acceso y la graduación, y relevó en las conversaciones de política los desafíos que enfrentan los sistemas escolares y las políticas sociales para equiparar el aprendizaje de estudiantes de distinto origen social. En la región más desigual del mundo, como lo es América Latina, la información sobre resultados de aprendizaje de los alumnos puede ayudar a comprender más profundamente los fenómenos educativos y ofrecer soluciones más adecuadas. Esto, siempre que la información se transforme en conocimiento y, a su vez, ese conocimiento se utilice en la toma de decisiones de política educativa.

Es necesario advertir que existen distintas perspectivas respecto del uso de resultados de pruebas estandarizadas, las cuales se deben considerar al momento de diseñar políticas educativas. Aquí se mencionan tres. La primera perspectiva indica que el uso de resultados de evaluaciones y exámenes estandarizados para la rendición de cuentas en las escuelas puede ayudar a mejorar la calidad de la educación. Esto, particularmente, en sistemas educativos donde las competencias de enseñanza son bajas o muy variables. En estos contextos, el uso de evaluaciones con propósitos de rendición de cuentas de las escuelas podría ayudar a asegurar un piso mínimo de calidad en todas las escuelas y monitorear su desarrollo (Mourshed et al., 2010). De hecho, se ha propuesto que entre

los años 2000 y 2015 las políticas educativas han logrado avances en términos de resultados de aprendizaje gracias al “efecto tenaza” que han tenido la distribución de libros de texto gratuitos y la implementación de evaluaciones estandarizadas. Así, por un lado, los libros y materiales orientaron el trabajo de los profesores y alumnos hacia el currículum, mientras que los sistemas de evaluación ejercieron presión por alcanzar los objetivos curriculares (Rivas, 2015). Este enfoque respecto del uso de los resultados puede traer algunas ganancias en términos de desempeños educativos cuando los sistemas educacionales están aún construyendo capacidades de enseñanza. Sin embargo, el uso de los resultados académicos como medio de presión a las escuelas puede traer importantes consecuencias indeseadas en el mediano plazo, como se ve enseguida.

La segunda perspectiva respecto del uso de resultados de los exámenes estandarizados propone que la rendición de cuentas externa interfiere gravemente en los procesos educativos en distintos ámbitos. En cuanto a la calidad de la enseñanza, la evidencia internacional muestra que la rendición de cuentas lleva a restringir los contenidos educativos solamente hacia aquello que se evalúa, a que la enseñanza se centre en el docente, se generen currículos altamente prescriptivos y hacia una fragmentación del conocimiento (Au, 2007; Diamond & Spillane, 2004; Koretz, 2008). Este tipo de sistemas de rendición de cuentas también pueden afectar la motivación de los actores escolares y generan amplio escepticismo sobre la eficacia de estas medidas para mejorar el aprendizaje (Firestone, 2014; Mintrop, 2004a; Mintrop & Trujillo, 2007). Además, las escuelas enfrentan una fuerte presión para evitar sanciones (Mintrop, 2004b) y aquellas con mayor fragilidad institucional y menores capacidades de enseñanza recurren frecuentemente a estrategias de corto plazo para mejorar sus resultados sin, necesariamente, enfocarse en desarrollar las capacidades necesarias para un mejoramiento sostenido.

El tercer enfoque respecto del uso de datos provenientes de exámenes estandarizados propone que estos son de gran utilidad para monitorear el desarrollo de los sistemas educativos a nivel global. En este caso, los resultados que arrojan las evaluaciones nacionales e internacionales sirven para tomar el pulso de los sistemas educativos e identificar los desafíos más prominentes. Desde esta perspectiva, los hallazgos de evaluación sirven para generar diagnósticos que pueden ser complementados con información adicional para alimentar la toma de decisiones. La rendición de cuentas en este caso recae en las autoridades, quienes son los encargados de generar políticas para la superación de los desafíos en educación.

Los datos que las autoridades recolectan de los sistemas educativos corresponden a una amplia gama de sistemas. Como se aprecia en la Tabla 9, en la región se han identificado los siguientes sistemas (Elacqua & Alves, 2014): a) de datos escolares; b) de información para la gestión educativa; c) de información para la gestión de docentes; d) de información financiera; e) de inspección y evaluación escolar; f) de evaluación docente; g) de exámenes nacionales obligatorios; y, h) de evaluación de estudiantes. La información que se produce en estos distintos sistemas puede ser de gran ayuda para el diagnóstico y monitoreo de programas, políticas y sistemas educativos.

De los países participantes en el TERCE, todos tienen sistemas de datos escolares, de gestión educativa (con la excepción de Panamá, donde existen pruebas, pero son esporádicas) y de evaluación de estudiantes. El desarrollo de sistemas de información para la gestión de docentes, la gestión financiera, la inspección y evaluación escolar y la evaluación docente son menos generalizado. Llama la atención que solamente Chile tiene un sistema de gestión financiera, que se relaciona con el tipo de financiamiento (subsidio a la demanda basado en asistencia) que funciona en ese país.

**Tabla 9.** Sistemas de información educativa en los países de la región.

Países	Sistemas de información educativa							
	Insumos				Procesos		Resultados	
	Datos escolares	Gestión educativa	Gestión de docentes	Gestión financiera	Inspección y evaluación escolar	Evaluación docente	Exámenes nacionales	Evaluación de estudiantes
Argentina	✓	✓	✓					✓
Brasil	✓	✓						✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Colombia	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Costa Rica	✓	✓					✓	
Ecuador	✓	✓				✓		✓
Guatemala	✓	✓			✓		✓	✓
Honduras	✓	✓						✓
México	✓	✓	✓		✓	✓		✓
Nicaragua	✓	✓						✓
Panamá	✓				✓			✓
Perú	✓	✓	✓			✓		✓
Paraguay	✓	✓	✓			✓		✓
R. Dominicana	✓	✓						✓
Uruguay	✓	✓						✓

*Fuente:* Adaptado de (Elacqua & Alves, 2014)

Los principales desafíos relativos a los usos de información para la toma de decisiones en la región están relacionados con los marcos legales, diseños institucionales, capacidades técnicas y, la diseminación y el uso de la información para la toma de decisiones.

La mayoría de los países de la región carecen de marcos legales que regulen la producción y uso de información. Donde existen estas regulaciones (como en Brasil, Chile y México) se asocian a leyes de transparencia. En relación con los diseños institucionales, es particularmente importante el caso de la evaluación de estudiantes, donde algunos países han desarrollado agencias autónomas o semiautónomas que se hacen cargo de la recolección de datos sobre la calidad de las escuelas. Los arreglos institucionales son importantes porque dan independencia y legitimidad a las entidades encargadas de la evaluación, y así evitan ser sujetos de presiones políticas por las autoridades de turno. Muchos países están aún en las fases iniciales de construcción de capacidades técnicas (p. ejemplo, República Dominicana y Nicaragua), mientras el resto tiene mayores avances. Brasil y Chile cuentan con los sistemas de evaluación y producción de información más sofisticados hasta la fecha en la región. Comúnmente, la falta de recursos para el desarrollo de capacidades es la causa principal de la fragilidad técnica de muchos de estos sistemas. Los países de la región han avanzado de forma importante para mejorar la diseminación de información, en particular las de evaluaciones de los estudiantes, a diferentes actores. La forma de diseminación es distinta, en algunos casos se publican resultados por escuela (como Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú), aunque no en todos los países se utiliza la infor-

mación para la toma de decisiones o investigación. En otros casos, los resultados no se publican según datos de escuela (Argentina y Uruguay), pero la información se utiliza con fines de análisis y toma de decisiones (Elacqua & Alves, 2014).

La toma de decisiones basada en evidencia empírica no es todavía una práctica generalizada en la región. Este fenómeno parece producirse más por la falta de una cultura del uso de esta evidencia y la falta de capacidades técnicas, puesto que existen datos en todos los países que podrían utilizarse con estos propósitos (Elacqua & Alves, 2014).

Cabe reiterar que la mayoría de los países cuenta con evaluaciones de estudiantes. En Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Paraguay se realizan evaluaciones muestrales cada año. Los otros países de la región tienen operativos censales (Elacqua & Alves, 2014; Treviño, Place, et al., 2013). En el caso de República Dominicana existen evaluaciones muestrales en primaria, pero censales en secundaria.

Dentro del grupo de países con sistemas de evaluación censal, el uso de la información toma distintas formas. Argentina y Uruguay publican solamente puntuaciones agregadas a nivel territorial, pero no proveen información por escuela (Elacqua & Alves, 2014). En Uruguay, el sistema de evaluación provee información detallada en tiempo real para que los docentes puedan monitorear los aprendizajes de los estudiantes, los directores puedan conocer los datos de su escuela y los inspectores manejen la información de su jurisdicción (ANEP, 2015). Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Perú publican resultados promedio por escuela que están accesibles al público. Brasil genera un índice de desarrollo educativo, tomando en consideración los resultados de las pruebas y la tasa promedio de repetición, que se usa para toma de decisiones de política. Chile estableció un sistema de rendición de cuentas con altas consecuencias, que clasifica a las escuelas de acuerdo a su desempeño —considerando parcialmente otros indicadores de calidad y el nivel socioeconómico de los estudiantes— y que incluye incentivos y sanciones (Elacqua & Alves, 2014).

## Recomendaciones de política

La gran cantidad de información que recolectan los ministerios de Educación y agencias públicas ofrece enormes oportunidades para el monitoreo de los sistemas educativos y su desempeño. Sin embargo, es necesario promover desarrollos institucionales capaces de vincular los datos de distintas áreas, de forma que sea posible consolidar la información disponible.

Sistemas de información consolidados permitirían conocer las trayectorias educativas de los niños y niñas desde que ingresan al sistema educativo para comprender de mejor manera las oportunidades y desafíos que enfrentan. Así, por ejemplo, se podría conocer si los niños y niñas que asistieron al preescolar tuvieron menos índices de repetición y deserción durante la educación primaria y secundaria. Esto se podría vincular con los recursos disponibles en las escuelas a las que asistieron y también a los resultados de aprendizaje que obtienen en las distintas evaluaciones estandarizadas oficiales. A través de esta información, se podrían conocer y monitorear los nudos críticos de los sistemas escolares y diseñar y focalizar políticas educativas para destrabarlos, proveyendo a los alumnos de una educación de mayor calidad y equidad.

Ahora bien, para iniciar esta consolidación de los sistemas de monitoreo y evaluación al servicio de la toma de decisiones, es indispensable crear a los menos cinco elementos: 1) marcos legales para el monitoreo y evaluación en educación, dado que estos son importantes para el desarrollo de los sistemas y definen responsabilidades y propósitos con claridad; 2) diseños institucio-

nales adecuados, que permitan aportar las condiciones para el desarrollo sólido del monitoreo y evaluación, y establecer importantes mecanismos de coordinación entre las distintas entidades que producen información; 3) desarrollar distintas capacidades técnicas de recolección, procesamiento, consolidación, explotación y diseminación de datos relevantes para la toma de decisiones. Aunque algunos países cuentan con estas capacidades, en otros aún es necesario presupuestar recursos para que los ministerios otorguen oportunidades laborales competitivas para este tipo de equipos, buscando instalar una “cultura del uso de datos” en la región; 4) mejorar la diseminación de la información, ya que muchas veces se hace un intensivo uso de los datos, pero queda pendiente la diseminación y uso por otros actores clave, tales como tomadores de decisiones a nivel local, directores, docentes y padres de familia; y 5) generar el apoyo político para el uso de la información, ya que los sistemas de monitoreo y evaluación deben estar acompañados de procesos de concientización para los tomadores de decisiones y los actores clave del sistema (Elacqua & Alves, 2014).

Finalmente, es necesario tener en consideración que se requiere un trabajo minucioso para diseñar distintos formatos de entrega de información relevante para los distintos actores. En este sentido, por ejemplo, es plausible que los datos sin procesar no necesariamente representen información valiosa para algunas audiencias que requieren una interpretación de los mismos. Por otro lado, los análisis sofisticados de datos puede que tampoco provean información a los tomadores de decisiones, ya que la presentación de los mismos muchas veces se concentra en los aspectos metodológicos cuando los tomadores de decisiones requieren información sustantiva respecto de los principales hallazgos y las orientaciones de política que se desprenden de los mismos. Como puede observarse, la producción de información para la toma de decisiones y la diseminación requiere de equipos interdisciplinarios que diseñen entregas de información con mensajes clave específicamente orientadas a las distintas audiencias. Un ejemplo de este tipo de desarrollos se presenta en el Cuadro 17, que describe el proyecto Escuela de Cara Nueva implementado en Sao Paulo (Brasil), que busca mejorar la gestión administrativa y pedagógica de las escuelas a través de la incorporación de la cultura del uso de datos.

### > Cuadro 17. Proyecto Escuela de Cara Nueva

La Secretaría Estadual de Educación de Sao Paulo, Brasil, desarrolla desde 2000 el **Proyecto Escuela de Cara Nueva**. Esta iniciativa busca mejorar los aprendizajes de los estudiantes de ciclo básico, promoviendo cambios en la gestión administrativa y pedagógica, orientados a incidir en la cultura de las escuelas mediante la descentralización de las decisiones. Los ejes principales del proyecto son 1) la construcción de una propuesta pedagógica en estrecha relación con el contexto de los estudiantes y las necesidades particulares de cada estudiante, para identificar sus fortalezas y debilidades, de modo de aprovechar las primeras y redoblar esfuerzos para corregir

las segundas; 2) la autonomía escolar para la toma de decisiones administrativas y pedagógicas en las escuelas; y 3) la promoción automática que intenta eliminar la selectividad y el atraso de los alumnos al final de cada ciclo escolar, poniendo el énfasis en el aprendizaje y buscando cambiar la cultura de las escuelas para sustituir la evaluación punitiva —para decidir si un alumno o alumna aprueba grado— por procesos de evaluación formativa. También provee de infraestructura y equipo institucional, incorporando de esta manera distintos elementos para el uso de los datos al interior de los establecimientos educativos.

**Fuente:** Red Innovemos (2015).

## 3.2. Primera infancia

Los hallazgos de la investigación a nivel mundial muestran que la educación preescolar de calidad es una excelente vía para mejorar las oportunidades educativas y de vida de las poblaciones más vulnerables (Barnett, 1993; Belfield, Nores, Barnett, & Schweinhart, 2006; Heckman, 2006, 2008; Nores & Barnett, 2010; Nores, Belfield, Barnett, & Schweinhart, 2005).

### Desafíos

Los resultados del TERCE muestran que, consistentemente, los niños y niñas que asisten a la educación inicial o de primera infancia, entre los 4 y 6 años de edad, alcanzan mayores resultados de aprendizaje en primaria. Esto sugiere que la educación preescolar de calidad tiene importantes beneficios, que se mantienen después de considerar el nivel socioeconómico de los estudiantes.

La cobertura en educación preescolar en la región es relativamente baja, aunque con importantes variaciones entre países (ver Tabla 10). Chile, Ecuador, México, Uruguay y Perú superan el 80% de tasa neta de matrícula. Mientras tanto, en Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana la participación no alcanza el 50%. Estos datos sugieren la necesidad de mejorar la cobertura de los sistemas educativos en la primera infancia en el conjunto de la región. Este ciclo de educación es de particular importancia debido a su impacto en el desarrollo cognitivo futuro, así como en el desarrollo de valores, de la personalidad y del comportamiento, entre otros aspectos centrales del desarrollo personal (UNESCO, 2008).

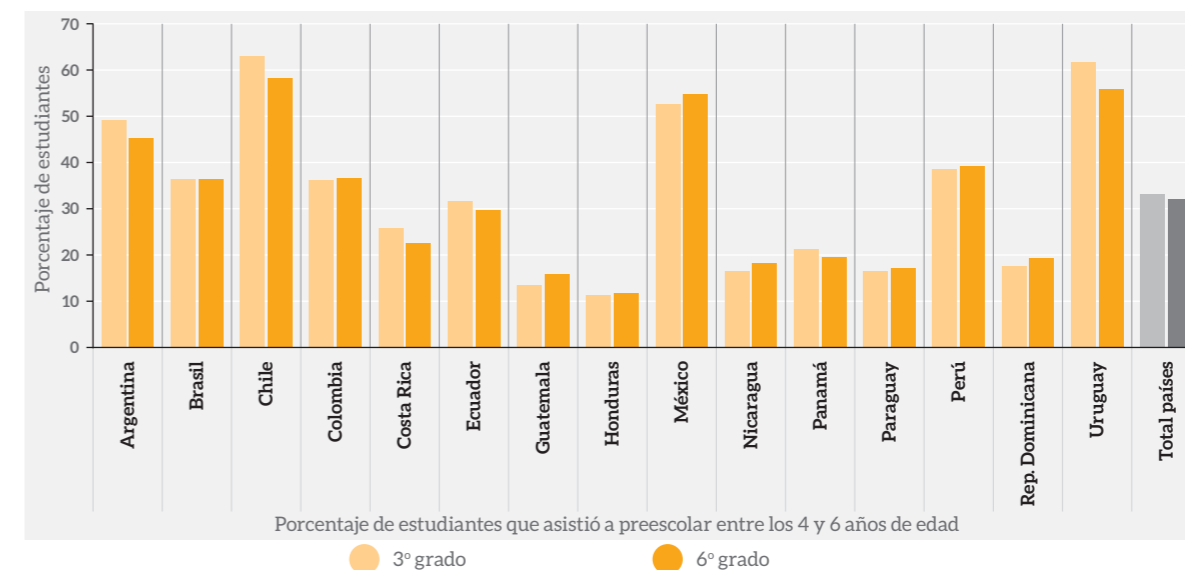
**Tabla 10.** Tasa neta de matrícula en educación preescolar 4 a 6 años, ambos sexos (%)

Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Argentina</b>	62,84	63,46	65,03	66,39	67,19	67,39	69,42	71,34	...
<b>Brasil</b>	...	67,60	70,10	72,80	74,80	77,40	78,20	...	...
<b>Chile</b>	...	67,46	66,38	67,87	81,88	83,36	86,58	91,16	...
<b>Colombia</b>	38,63	36,37	46,96	50,63	48,96	50,03	...	...	...
<b>Costa Rica</b>	...	...	...	...	...	75,29	74,65	75,73	77,57
<b>Ecuador</b>	71,19	79,44	...	...	75,99	79,13	84,50	86,93	89,33
<b>Guatemala</b>	48,29	48,83	50,23	58,92	57,45	50,31	47,40	49,04	51,15
<b>Honduras</b>	32,24	32,21	35,89	38,53	40,29	43,70	43,53	43,53	45,25
<b>México</b>	80,61	84,18	84,08	81,58	81,41	81,05	81,72	82,83	...
<b>Nicaragua</b>	54,93	56,68	58,68	...	58,32	...	...	...	...
<b>Panamá</b>	58,69	61,18	61,43	57,76	60,20	59,32	66,24	66,88	...
<b>Paraguay</b>	31,64	33,86	36,19	36,11	36,45	35,56	34,72	„	...
<b>Perú</b>	64,08	65,11	69,82	75,58	77,52	73,72	73,98	84,32	84,94
<b>República Dominicana</b>	29,85	29,36	30,95	33,66	35,66	35,52	37,00	41,02	42,93
<b>Uruguay</b>	79,40	72,01	75,28	78,17	77,55	79,60	82,00	81,90	...

**Fuentes:** Instituto de Estadística de la UNESCO. Los datos de Brasil fueron tomados del documento *Brazil: Education for All 2015 National Review*. Los datos de 2011, 2012 y 2013 de Uruguay provienen del Observatorio de la Educación de Uruguay <http://www.anep.edu.uy/observatorio/>. El dato para Panamá en 2013 no está disponible por lo que ha sido completado con información del año 2014.

El análisis de los datos del TERCE muestran que, de los estudiantes evaluados en tercero y sexto grados, aproximadamente una tercera parte asistió a la educación inicial. Aunque se verifican importantes diferencias en este indicador entre países. Chile y Uruguay alcanzan niveles de participación en inicial en torno a 60%, seguidos por México por encima de 50%. Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana son los países con menores niveles de participación en inicial entre los estudiantes participantes en el TERCE. En todos ellos, 20% o menos de los estudiantes evaluados en primaria declaran haber participado en la educación inicial.

**Gráfico 14.** Porcentaje de estudiantes que asistió a educación preescolar entre los 4 y 6 años de edad



**Fuente:** Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

La participación en educación primaria de estudiantes de zonas rurales es menor que la de zonas urbanas (UNESCO, 2015), lo que se relaciona también con el nivel socioeconómico de las familias, como pudo verse en el apartado de ruralidad.

Cabe insistir en que el acceso a la educación preescolar es una condición necesaria, pero no suficiente para que se alcancen los efectos que la investigación ha detectado. El logro de indicadores exitosos en la primera infancia es un trabajo multisectorial, debiendo asegurar condiciones mínimas de salud, bienestar social, infraestructura pública, vivienda, entre otros aspectos. Asimismo, es indispensable que los servicios de educación en este nivel sean de calidad, lo que implica el desarrollo de modelos pedagógicos sólidos, con implementación intensiva, para fomentar el desarrollo social, emocional y cognitivo de los niños y niñas pequeños. Finalmente, se requieren condiciones básicas de seguridad e infraestructura, aunque esto último no asegura necesariamente que la educación ofrecida sea de calidad.

### Recomendaciones de política

Consistente con la evidencia internacional, los resultados del TERCE muestran que la asistencia a la educación inicial tiene una relación estadísticamente significativa con el rendimiento posterior. De hecho, la educación en este nivel se ha vuelto una prioridad nacional para varios sistemas educacionales de la región (Treviño, Place, et al., 2013; UNESCO, 2014). En este sentido, es indispensable priorizar la ampliación de la cobertura y calidad de este



nivel educativo a la población más vulnerable, dado que este grupo tiene más dificultades de acceso. Las políticas nacionales “De Cero a Siempre” en Colombia y el “Programa Chile Crece Contigo” buscan entregar una atención integral a la población en este nivel de desarrollo (Cuadro 18), pudiendo considerarse ejemplos interesantes, sobre todo para aquellos países que se encuentran en mayores niveles de desarrollo de sus sistemas educativos.

Si bien en este apartado las recomendaciones se concentran en lo referido a las políticas educativas, es indispensable tomar en cuenta que para la atención de las necesidades en esta etapa de la vida deben converger un conjunto de acciones intersectoriales e integrales que garanticen los derechos del niño en la primera infancia. La satisfacción de tales derechos conlleva enfatizar en las obligaciones de los Estados, considerando las características específicas de los niños y niñas en esta etapa vital; alentando el reconocimiento de los niños y niñas pequeños como agentes sociales que requieren protección y apoyo; considerando la diversidad social y cultural; y, por último, insistiendo en la vulnerabilidad de los niños pequeños que enfrentan pobreza y discriminación. Todos estos elementos deberían ser tomados en cuenta en la formulación de políticas, programas y acciones que atiendan a la primera infancia (UNICEF, 2006).

### > Cuadro 18. Programas de Atención Integral a la Primera Infancia

En los últimos años, los gobiernos de Colombia y Chile han impulsado importantes iniciativas que buscan desarrollar una atención integral a la primera infancia. En el caso colombiano, se trata de la **Estrategia de Cero a Siempre** que, desde 2011, reúne políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a los niños y niñas de entre 0 y 5 años. La estrategia se organiza en torno a cinco grandes objetivos: 1) garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños en primera infancia; 2) definir una política pública de largo plazo que oriente a Colombia en materia de sostenibilidad técnica y financiera, universalización de la atención y fortalecimiento de los territorios; 3) garantizar la pertinencia y calidad en la atención Integral a la primera Infancia; 4) sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con las niñas y los niños más pequeños; y 5) hacer visible y fortalecer la familia como actor fundamental en el desarrollo infantil temprano. Para el logro de sus objetivos, la estrategia combina acciones focalizadas (especialmente a grupos vulnerables) con políticas universales de promoción, información y sensibilización. La Estrategia De Cero a Siempre coordina instituciones, tanto

públicas como privadas, para garantizar, en el largo plazo, una atención integral a 2.875.000 niños y niñas.

En esta misma línea, **Chile Crece Contigo**, de 2009, ha buscado ser el paraguas programático bajo el cual se estructure un sistema de protección integral a la infancia, cuyo objetivo principal es acompañar y hacer un seguimiento personalizado a la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas, desde el primer control de gestación hasta su ingreso al sistema escolar (4 años de edad). El programa busca establecer garantías de acceso a una red de servicios del Estado de manera focalizada en las familias más vulnerables, a través del Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADBP), orientado al control, vigilancia y promoción de la salud de los niños y niñas; y el Programa de Apoyo al Desarrollo Del Recién Nacido (PARN), dirigido a todas las familias que atienden su parto en la red de pública de salud. También contempla prestaciones diferenciadas de acuerdo con las características particulares de los niños y niñas, donde cabe el acceso gratuito a salas cuna y jardines infantiles de jornada extendida

y parcial, un Subsidio Único Familiar (SUF), desde el quinto mes de gestación hasta los 18 años de edad; nivelación de estudios; atención de salud mental; prevención y atención de la violencia intrafamiliar y maltrato infantil; incorporación al mundo del trabajo; mejoramiento de las viviendas; asistencia judicial; y dinámica familiar. Adicionalmente, el programa elabora y entrega información a toda la población sobre los cuidados y características de la primera infancia a través del sitio web, de Fono Infancia, del Programa radial Creciendo Juntos, redes sociales, cartillas educativas y una colección de música.

La coordinación y articulación del sistema de protección integral a la infancia corresponde al Ministerio de Desarrollo Social, pero también participan el Ministerio de Salud (MINSAL), el Ministerio de Educación (MINEDUC), el Ministerio del Trabajo (MINTRAB), el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, que reemplazó recientemente al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM); la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y el Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS).

**Fuente:** Informes Nacionales de Educación Para Todos (2015, 2014).

### Recomendaciones para la implementación local

La evidencia internacional ha alertado que el aumento en la cobertura de la educación inicial no es suficiente si no se asegura una educación de calidad, particularmente en cuanto a los espacios, los materiales, el cuidado y las interacciones sociales que promuevan el desarrollo infantil (Britto, Yoshikawa, & Boller, 2011). Por eso, es necesario también invertir en personal docente y técnico calificado, con estudios especializados en este nivel, como una forma de disminuir la relación entre niño/niña y el personal técnico de las organizaciones, tal como lo han realizado algunos países angloparlantes. Desarrollar infraestructura, materiales y textos apropiados para esta etapa son también componentes esenciales en la prestación de servicios de calidad. Finalmente, es muy relevante generar procesos y oportunidades colaborativas de aprendizaje, que permitan a las educadoras y a sus equipos desarrollarse profesionalmente en términos de conocimientos, habilidades y aptitudes.

A este respecto, distintas organizaciones de la sociedad civil también han buscado desarrollar intervenciones innovadoras que permitan, considerando los diferentes contextos y las distintas escalas, contribuir al potenciamiento de las capacidades y habilidades del personal docente y técnico existente en primera infancia. En esta tarea, tanto los gobiernos nacionales como instituciones locales tienen mucho que aportar. Ejemplo de estas intervenciones en este último nivel (local) es el “Programa Un Buen Comienzo”, desarrollado en Chile durante la última década (Cuadro 19).

### > Cuadro 19. Programa Un Buen Comienzo

El **Programa Un Buen Comienzo** se aboca al desarrollo profesional docente para educadores y técnicos en párvulo y busca contribuir en la disminución del impacto de las diferencias socioculturales en la educación inicial de niños y niñas que

viven en situación de vulnerabilidad social en Chile. Esto, a través de un trabajo integrado en cuatro ámbitos: desarrollo del lenguaje, desarrollo socioemocional, salud y trabajo con familia. El programa pertenece a la Fundación Oportunidad, organización no gubernamental

sin fines de lucro. La primera versión se desarrolló entre 2008 y 2011, siguiendo un modelo de coaching altamente estructurado, cuyo impacto fue evaluado mediante un diseño experimental. Las versiones posteriores se realizaron principalmente en la VI Región, siguiendo un modelo de mejora y aprendizaje continuo de los docentes. Tanto la primera versión del programa como la de mejora continua funcionaron en base a 12 ciclos mensuales de formación realizados durante dos años. Cada ciclo consta de una capacitación grupal, donde se presenta un tema de interés, y dos acompañamientos

en sala. Primero, la facilitadora modela una estrategia y, posteriormente, la educadora lidera la actividad; finalmente existe un acompañamiento de cierre y reflexión sobre lo realizado. Las versiones de mejora continua, además, incorporan como herramientas esenciales el uso de las pruebas de cambio en el aula e instancias de trabajo colaborativo entre equipos de sala de distintas comunas, y entre equipos de sala, cuerpos directivos, apoderados, investigadores y sostenedores.

**Fuente:** Varela y Durán (2015).

Por último, es necesaria la creación de una institucionalidad que potencie el desarrollo de capacidades en distintas modalidades de atención y educación de la infancia. Esta debe encargarse, por un lado, de establecer estándares de calidad sobre infraestructura, materiales y procesos de enseñanza, y, por otro, de verificar su adecuado cumplimiento. Por lo mismo, no extraña que distintos gobiernos de la región estén potenciando o creando instancias ministeriales específicas para apoyar la primera infancia, lo que les permitirá mejorar las capacidades en este sector.

### 3.3. Repetición y atención al rezago educativo

Los sistemas educativos organizan la educación primaria en años o grados escolares, y el currículum establece los aprendizajes que deben lograrse al finalizar cada uno de esos períodos. Esta forma de organización ha resultado altamente eficiente para expandir el acceso y ofrecer atención educativa de forma prácticamente universal. Sin embargo, este tipo de organización ha requerido implementar mecanismos para atender a los estudiantes que no alcanzan los aprendizajes requeridos por el currículum durante un año escolar. La repetición es el dispositivo remedial por excelencia presente en los sistemas escolares.

La lógica de la repetición es simple: si un estudiante no alcanza los aprendizajes esperados para un grado escolar, debe repetir el mismo grado y, de esa manera, puede afianzar y alcanzar los conocimientos y habilidades que no ha logrado. Según esta premisa, la repetición remediaría el rezago en el aprendizaje.

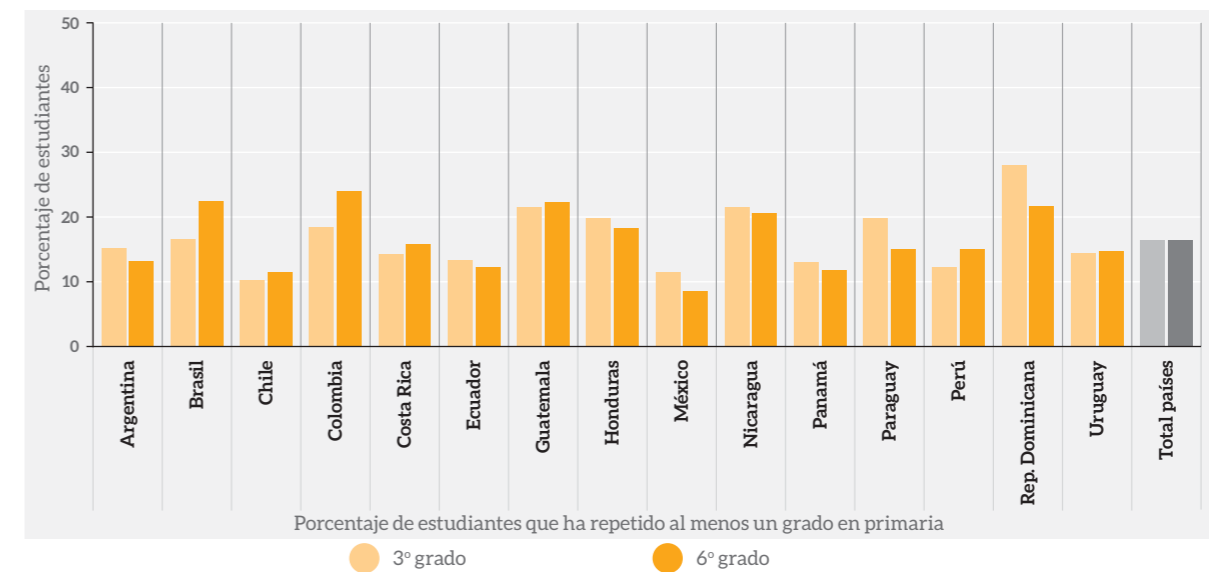
#### Desafíos

La repetición de grado se asocia negativamente con el logro de los aprendizajes, de forma consistente y en todos los países, grados y disciplinas evaluadas en el TERCE. Estos

hallazgos son coherentes con lo encontrado en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) en 2006 (Treviño et al., 2010). Aquellos estudiantes que repiten de grado, en vez de mejorar sus logros de aprendizaje, muestran niveles de logro menores que sus compañeros que no han reprobado. En este sentido, la repetición no parece resolver el problema del rezago escolar, sino que, más bien, lo agrava.

En la región, cerca de una cuarta parte de los estudiantes de tercer y sexto grados ha repetido al menos un grado escolar, aunque se registran importantes diferencias entre países. En Brasil, Colombia, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana entre un 20 y 30% de los alumnos evaluados en TERCE ha repetido algún grado de primaria. Un segundo conjunto de países, con niveles de repetición de entre 15 y 20%, lo constituye Argentina, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay. Por último, Chile y México ostentan niveles de repetición en menores a 15%.

**Gráfico 15.** Porcentaje de estudiantes que ha repetido al menos un grado escolar en primaria



**Fuente:** Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

De lo anterior, se desprende que la repetición de grado es un fenómeno generalizado y pedagógicamente poco eficaz para mejorar los aprendizajes. Se trata de un arreglo organizacional que, además, acarrea otros efectos sobre la vida de los niños y niñas, tales como la baja de autoestima, la baja percepción de autoeficacia y la pérdida de vínculos con sus compañeros. Asimismo, la repetición supone que las condiciones de los niños y niñas para aprender en la escuela son relativamente similares, desconociendo los importantes factores, tanto extraescolares (nivel socioeconómico, exposición a violencia, problemas psicosociales, falta de alimentación, entre otros) como intraescolares (desconocimiento de los distintos ritmos de aprendizaje o de trayectorias educativas diferenciadas), que se relacionan con el rezago y la repetición (Espíndola & León, 2002). Finalmente, es importante mencionar que el rezago y la repetición se asocian fuertemente a otras problemáticas, como la deserción o el abandono de los estudiantes del sistema educativo, especialmente en la región (Terigi, 2014). Por todo ello, es indispensable plantearse mecanismos alternativos de atención al rezago, diseñados para atender las áreas específicas donde el estudiante no ha alcanzado los aprendizajes y que se propongan una temporalidad clara para evaluar los avances del estudiante y, lo más importante, la eficacia de la intervención.

## Recomendaciones de política

La evidencia arrojada por el TERCE muestra que la repetición es uno de los factores que tiene una relación negativa de mayor magnitud con el rendimiento. Este resultado es consistente con la evidencia recolectada en el previo estudio regional (Treviño et al., 2010). La repetición, orientada supuestamente a mejorar los aprendizajes de los estudiantes, aparece como un mecanismo ineficaz que se asocia con menores aprendizajes. Es posible que traiga consigo problemas de estigmatización, motivación y de ambiente del aula que dificulten el desempeño de los estudiantes que han repetido grado. Por ese motivo, es indispensable buscar fórmulas preventivas para evitar el rezago y dejar la repetición como último recurso en situaciones excepcionales, sobre todo a través de indicaciones (políticas, pedagógicas y/o jurídicas) que sean comunes y tengan alcance nacional. Un caso interesante a este respecto es la iniciativa gubernamental de Costa Rica, que luego de cinco años de estudios y evaluaciones sobre esta materia en su particular contexto nacional, ha desarrollado una serie de transformaciones legales orientadas a limitar la repetición en el Tercer Ciclo de Educación Secundaria (Cuadro 20), dando así cuenta de una forma ejemplar de repensar el problema.

### > Cuadro 20. Cambios legales orientados a limitar la repetición

En el 2008, el gobierno de Costa Rica aplicó una serie de **Cambios Legales Orientados a Limitar la Repetición**, especialmente en el Tercer Ciclo de Educación Secundaria. En síntesis, estos cambios consistieron en 1) que los estudiantes repitan sólo las asignaturas que reprueban, con la posibilidad de adelantar asignaturas de niveles superiores; 2) que los cursos se aprueben con su nota ponderada anual; 3) que la nota de conducta no afecte la evaluación de las asignaturas; y 4) aumentó a cuatro el número de asignaturas de ampliación. Para evaluar los resultados de esta serie de cambios, el gobierno costarricense decidió desarrollar seis

estudios, dos de corte cuantitativo y cuatro de corte cualitativo. El resultado general de los estudios mostró un acuerdo relevante respecto del cambio en la nota del tercer trimestre y del aumento en el número de asignaturas para la prueba de ampliación, y un acuerdo parcial de los agentes de la comunidad educativa sobre el cambio en la nota de conducta y la estrategia de repetición de las asignaturas perdidas, generando nuevos procesos de reflexión y discusión en la política educativa del país.

*Fuente: Dirección de Desarrollo Curricular, Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (2011).*

Tanto en los niveles nacionales como locales, ya existen algunas experiencias de “cuidado de las trayectorias escolares”. En Argentina se han desarrollado las escuelas de reingreso, en Uruguay se ha implementado el programa de Maestros Comunitarios, y en Colombia se ha puesto en marcha el programa la “Escuela busca al niño”, que representan pasos en el camino para evitar la repetición de curso (Rivas, 2015). A la vez, distintos países han desarrollado programas orientados a que los niños, niñas y jóvenes finalicen sus estudios y/o se alfabeticen, a través de programas que entregan apoyos económicos, familiares, sociales y/o educativos a los estudiantes, tal como se muestra en el Cuadro 21.

### > Cuadro 21. Programas de finalización de estudios y alfabetización

Distintos programas han fomentado el desarrollo de programas de finalización de estudios para jóvenes de la región. Tal es el caso del **Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (EBJA)** desde 2011 en Ecuador, que promueve la integración de los ciudadanos alfabetizados de las zonas agrícolas y rurales a propuestas emprendedoras, para acceso a crédito y a redes de comercio solidario. De esta forma, se promueve el mejoramiento del nivel educativo de las personas alfabetizadas y se contribuye en la disminución de las desigualdades sociales, étnicas y culturales. Con este proyecto, se ha podido reducir la de tasa analfabetismo del 6,8% en 2010 al 4% de manera progresiva hasta septiembre del año 2013, promoviendo a 278.742 participantes alfabetizados.

En Panamá, el **Proyecto de Desarrollo Educativo (PRODE)**, a partir del 2008 junto al Ministerio de Desarrollo Social, ha atendido a jóvenes y adultos que necesiten reforzar los Procesos de alfabetización, por medio de la ejecución del proyecto de post alfabetización. En este se atiende a grandes poblaciones en rezago educativo y se les da continuidad a la educación primaria. Como meta, anualmente se atienden 4.500 jóvenes y adultos, con 126 facilitadores en 124 centros

ubicados en todo el ámbito nacional. Como cada grado es promovido trimestralmente se atiende de un 38% a 40% por trimestre.

Por último, el gobierno argentino ha implementado desde el 2008 el **Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs)**, destinado a todas las personas mayores de 18 años que no hayan finalizado sus estudios primarios/secundarios. Este Plan tiene un alcance nacional y contempla dos líneas de acción: i) FinEs Deudores de Materias, orientado a todas las personas mayores de 18 años que cursaron el último año de la educación secundaria como alumnos regulares, y adeudan materias sin haber alcanzado el título y; ii) FinEs Trayectos Educativos, destinado a las personas mayores de 18 años que no iniciaron o no completaron su educación primaria y/o secundaria. En ambos casos, el programa contempla un acompañamiento de tutores y profesores que guían a los estudiantes en este proceso de preparación de materias, con estrategias diferenciadas para los jóvenes de entre 18 y 25 años; respecto de los de 26 o más años.

*Fuente: Informes de Educación para Todos (2015, 2014), Ministerio de Educación, Ecuador (2015).*

## Recomendaciones para la implementación local

Se recomienda diseñar y probar programas de apoyo académico en disciplinas específicas para estudiantes rezagados. Estos programas deberían estar al servicio de escuelas y de los docentes, quienes deberán implementarlos con el apoyo de distintos profesionales, como trabajadores sociales, orientadores, psicólogos o psicopedagogos. Tales iniciativas requieren de un horizonte temporal definido para conseguir sus objetivos, de manera que se pueda evaluar el progreso de los estudiantes continuamente y ajustar o adoptar estrategias adicionales por períodos específicos en caso de que sea necesario. Es imprescindible que los programas de apoyo, los materiales y la implementación se evalúen rigurosamente, de forma tal que se transformen en herramientas basadas en la evidencia y se conozca su eficacia. En este mismo sentido, es importante que las escuelas tengan dispositivos de detección temprana de los desafíos de aprendizaje de los estudiantes, de manera que se ponga en marcha una intervención oportuna y no necesariamente a final de año.

### 3.4. Formación docente

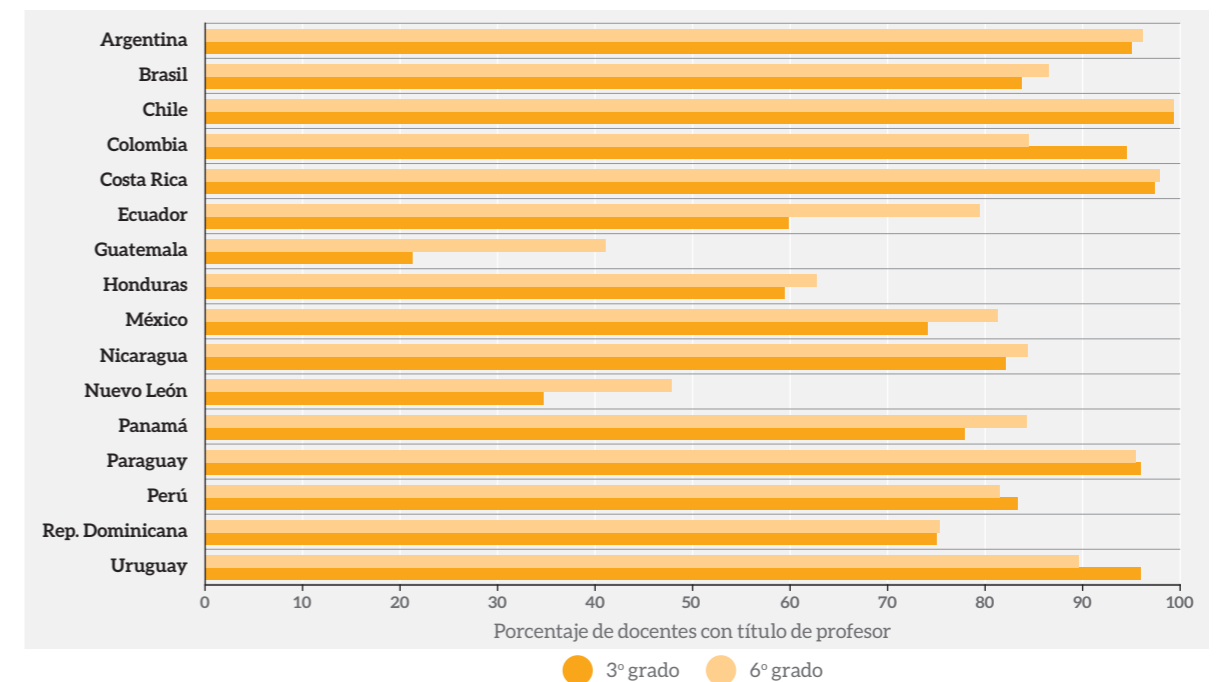
La formación docente representa una herramienta fundamental para generar capacidades de enseñanza en los sistemas educativos, tal como lo han destacado, entre otros, el reciente informe McKinsey (Mourshed et al., 2010). La preparación de los profesores tiene dos importantes etapas: la formación inicial que define los requisitos mínimos de estudios que deben cumplir quienes buscan desempeñarse como docentes en el sistema escolar, y la formación en servicio, que corresponde a las instancias de formación especializada que toman los profesores que ya han cumplido con la formación inicial (incluyendo la inducción para el ingreso a la vida laboral) y se encuentran trabajando en el sistema educativo. En la mayoría de los países de la región, ambas etapas están organizadas o estructuradas en una carrera docente, que da cuenta de los procesos de ingreso, progresión y formación continua de los maestros.

La investigación ha mostrado que los atributos observables de los docentes no suelen estar relacionados con los logros de aprendizaje (Rockoff, Jacob, Kane, & Staiger, 2008). Esta situación es más extendida al analizar la formación inicial, puesto que parte importante de los sistemas escolares de América Latina establecen normas respecto de la formación mínima requerida para ser docente y, dado que esta formación exigida es igual para todos los profesores (con las excepciones de Brasil y Chile), esta característica es casi una constante que no correlaciona con los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, la formación continua es un indicador interesante del apoyo que reciben los docentes en servicio para mejorar sus conocimientos y prácticas docentes, dado que, como profesionales, requieren de la especialización continua para atender las necesidades de los estudiantes conforme a los últimos avances en el saber.

#### Desafíos

Los datos de formación inicial docente muestran una amplia variabilidad entre países, según lo declarado por los profesores de tercer y sexto grados que fueron encuestados en el marco de la aplicación de la prueba TERCE. Como se aprecia en el Gráfico 16, 80% o más de los docentes tiene título de profesor en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Debajo de ese umbral se encuentran Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana. Solamente en Argentina, Chile, Costa Rica y Paraguay más del 95% de los docentes tiene un título que lo acredite en ambos grados evaluados como tal, lo que muestra que a nivel regional aún queda mucho por avanzar para regularizar la formación inicial docente.

Gráfico 16. Porcentaje de docentes con título de profesor

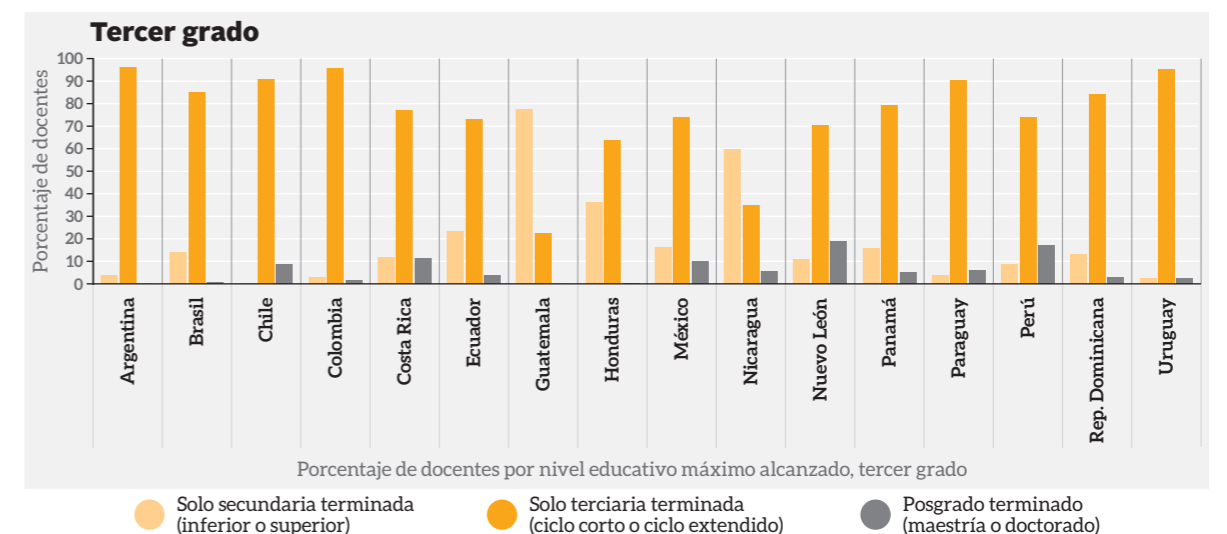


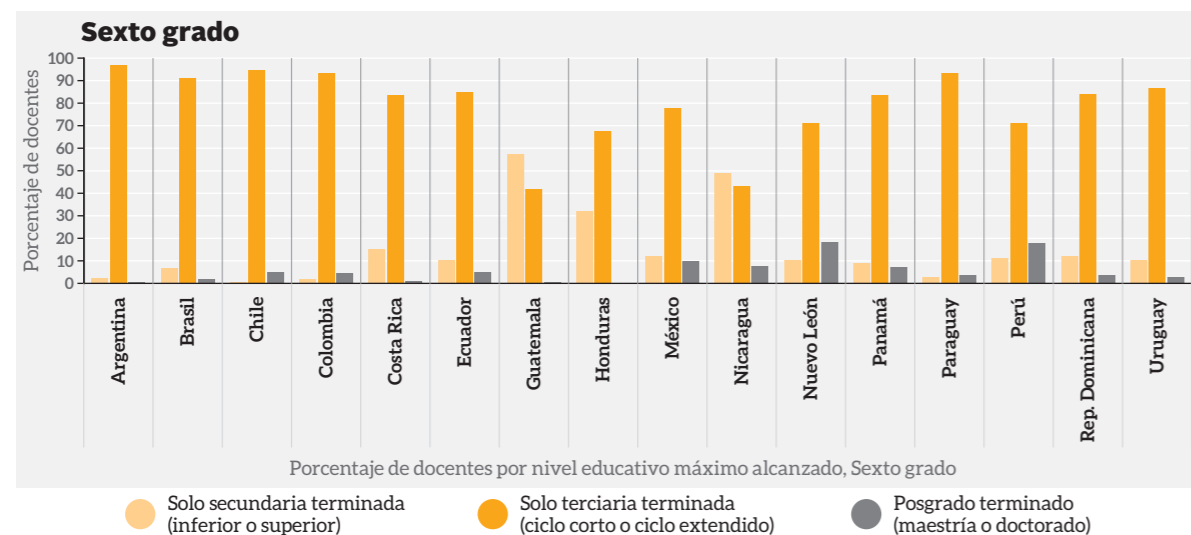
**Nota:** es necesario recordar que los datos del TERCE son autoreportados, por lo que estas cifras podrían tener algunas diferencias con registros oficiales.

**Fuente:** Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

Otra forma de ver la formación inicial docente es a través del nivel educativo alcanzado por los profesores en servicio. De acuerdo al Gráfico 17, en todos los países, al menos 60% de los docentes de tercer y sexto grados tiene estudios equivalentes a educación superior, con la excepción de Guatemala y Nicaragua. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay el 80% o más de los docentes de ambos grados tiene educación terciaria, aunque esto da cuenta más de intensidad que de calidad en la formación recibida.

Gráfico 17. Porcentaje de docentes según nivel educativo máximo alcanzado





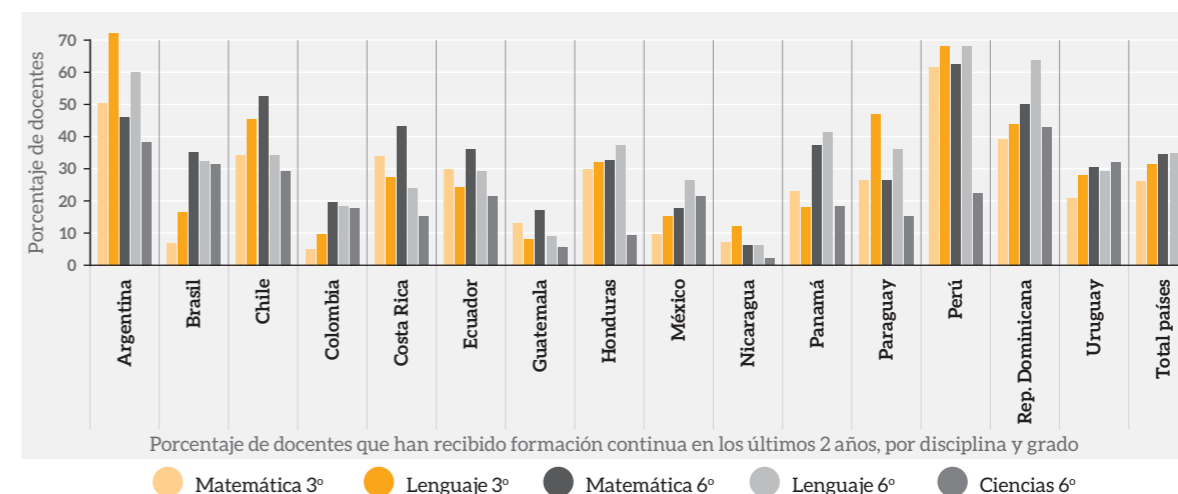
Fuente: Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

En resumen, los datos del TERCE sobre formación inicial docente muestran que en la mayoría de los países, más de dos tercios de los docentes tienen título de profesor y también han alcanzado un grado de educación terciaria. Sin embargo, con variabilidad entre países, también se aprecia que quedan espacios por avanzar para que todos los docentes del país tengan, como mínimo, título de profesor equivalente a educación superior. Vale la pena mencionar que elevar los estándares de certificación en la formación inicial docente es importante, pero también es necesario considerar la calidad de los programas de formación inicial, tema que escapa a la información del estudio TERCE pero que es de crucial importancia para la política y el desarrollo educativo de los países.

La segunda etapa en la preparación de los profesores corresponde a la formación continua: aquella que reciben cuando ya están en servicio en los sistemas escolares y que incluye, entre otros, estudios conducentes a grados académicos (maestría, doctorado), cursos de especialización disciplinar y diplomados.

Según los datos proporcionados por el TERCE, la formación continua del profesorado es relativamente escasa en la región, aunque existe una alta variabilidad entre países. Las cifras generales muestran que 30% o menos de los docentes de tercero y sexto grados han participado en cursos de perfeccionamiento en los últimos dos años (Gráfico 18). Argentina y Perú, seguidos por República Dominicana y Chile, son los países donde un mayor porcentaje de docentes reporta haber participado en actividades de formación continua en ese período. En estos países, aproximadamente entre 30 y 70% de los docentes afirma haber participado en estas actividades, con variaciones importantes según la disciplina y el grado.

Gráfico 18. Porcentaje de docentes que han recibido formación continua en los últimos dos años



## Recomendaciones de política

Los países en América Latina buscan satisfacer la necesidad de contar con un cuerpo docente profesionalizado. En los últimos 20 años se ha registrado un continuo incremento en los años de formación inicial docente, estableciendo, en la gran mayoría de los países, la exigencia de un título de educación superior. Sin embargo, este aumento en los años de escolarización no ha estado acompañado de mejoras en las prácticas docentes en el aula (Bruns & Luque, 2014), que son la base para generar una mejor calidad de la educación.

Ante este escenario, se requiere fortalecer la formación inicial, ofreciendo herramientas para que los docentes puedan poner en juego prácticas efectivas que apoyen el desarrollo social, emocional y cognitivo de los estudiantes. El informe sobre políticas docentes en América Latina y el Caribe de la UNESCO (2013) señala cuatro criterios esenciales para el fortalecimiento de la preparación inicial docente: 1) la promoción e ingreso a los estudios pedagógicos de los estudiantes con excelentes antecedentes académicos, como los graduados de la educación secundaria que están entre el 10% más alto de promedio de calificaciones; 2) el mejoramiento de la calidad de los programas de formación docente, colocando mayor énfasis en el conocimiento profundo de las disciplinas, mejorando las estrategias de formación y evaluación de aprendizajes; 3) el reforzamiento de la calidad de la formación focalizada en la enseñanza de grupos sociales desfavorecidos, a través, por ejemplo, de procesos de tutorías; y 4) sistemas de regulación, revisión y evaluación para los programas de formación y los docentes que egresan de éstos.

Considerando la disparidad en los años de formación continua en la región, un ejemplo interesante de estas políticas a nivel nacional lo constituye la Beca Vocación de Profesor, puesta en práctica en Chile desde 2011 (Cuadro 22) y que recientemente comenzó en Perú con el nombre de “Beca Vocación de Maestro”.

## > Cuadro 22. Beca Vocación de Profesor

La **Beca Vocación de Profesor (BVP)** tiene como objetivo atraer a jóvenes con mayores habilidades a la profesión docente. En síntesis, la BVP entrega incentivos a los estudiantes que se matriculen por primera vez como alumnos de primer año en carreras de pedagogía acreditadas por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) por, al menos, dos años (BVP Tipo 1). También incluye incentivos para estudiantes de otras carreras de licenciatura que opten por programas de formación pedagógica, buscando así mejorar la calidad del profesorado en la Educación Media (BVP Tipo 2). El monto del incentivo es diferenciado de acuerdo al puntaje del estudiante en la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Los estudiantes con puntajes menores reciben apoyo en el

pago del arancel y de la matrícula; mientras que los estudiantes con mayores puntajes reciben adicionalmente un aporte mensual de cerca de US\$ 150. Un último grupo, con resultados sobresalientes, puede optar a cursar un semestre de sus estudios en el extranjero. Los estudiantes deben comprometerse a retribuir el beneficio trabajando, a lo menos, tres años en establecimientos subvencionados del país (públicos o privados). Hasta 2014, se beneficiaron más de 8.300 estudiantes de pedagogía en ambas modalidades de la BVP y se espera poder ampliar esta cifra a 10.000 en los siguientes años.

*Fuente: UNESCO (2014), Ministerio de Educación, Chile (2015)*

En segundo término, es relevante mejorar la calidad de los programas de formación docente con mayor énfasis en el conocimiento profundo de las disciplinas y una orientación hacia la innovación pedagógica como método de enseñanza de los estudiantes acompañado de una mejora en la preparación académica de los formadores, por ejemplo, exigiendo estudios doctorales. Una forma a través de la cual los países de la región han buscado esta mejora es a través del fortalecimiento de las instancias de formación inicial que apunten a la calidad de la docencia de manera intersectorial, tal como ha ocurrido en Perú con la “Fijación de Estándares y Criterios de Evaluación para la Acreditación de las Instituciones Superiores de Formación Docente” (Cuadro 23), de manera bastante similar a lo que ha ocurrido en otros países de América Latina, como Chile. De esta manera, varios países han comenzado a fijar estándares y normas para organizar el conjunto de la formación inicial, aunque en algunos casos estos estándares son solo indicativos como una forma de mejorar la calidad de la docencia en la región.

## > Cuadro 23. Fijación de Estándares y Criterios de Evaluación para la Acreditación de las Instituciones Superiores de Formación Docente en Perú

Desde comienzos de 2009, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria (CONEACES) ha trabajado en el desarrollo de **estándares y criterios de evaluación para la acreditación de las Instituciones Superiores de Formación Docente**, con el

objetivo de mejorar la calidad de la formación integrada, que permita transitar a las instituciones desde niveles mínimos de aceptación hacia niveles óptimos de mejora continua. Este proceso de evaluación ha involucrado a todo tipo de instituciones (públicas, privadas, urbanas y rurales), incluyendo distintas instan-

cias de discusión y deliberación con agentes ministeriales, actores educativos y sociedad civil. La construcción de los estándares está basada en un enfoque procesos, holístico y multidimensional, en el cual se incorporan aspectos como la gestión institucional, los procesos académicos, los servicios de apoyo y los resultados e impactos del proceso de formación. Entre estos últimos, cabe destacar

el establecimiento de estándares y criterios de evaluación válidos, confiables y coherentes para ser aplicados con pertinencia en la formación de profesionales de la educación y la mejora en el desempeño docente, de los egresados de las Instituciones Superiores de Formación Docente acreditadas.

*Fuente: UNESCO (2014)*

Relacionado con lo anterior, es necesario establecer sistemas de regulación, revisión y evaluación para los programas de formación y los docentes que egresan de éstos, es decir, en el proceso de formación inicial. También resulta imprescindible reforzar la calidad de la formación focalizada en la enseñanza de grupos sociales desfavorecidos. Un ejemplo innovador al respecto (aunque aún incipiente) son las “Prácticas no Obligatorias” desarrolladas a nivel local por el Municipio de Río de Janeiro en Brasil (Cuadro 24).

## > Cuadro 24. Prácticas no Obligatorias

Iniciadas en 2009, el Municipio de Río de Janeiro cuenta con las **Prácticas no Obligatorias**. Esta iniciativa busca acercar a los alumnos universitarios de licenciaturas de instituciones públicas y privadas a la realidad de la escuela pública en sus diferentes aspectos, desarrollando tutoría a los estudiantes con mayores dificultades fuera de la jornada escolar. La idea es complementar la enseñanza y el aprendizaje tanto de los estudiantes vulnerables como de los estudiantes de pedagogía, a través de un acercamiento

paulatino pero significativo. Las actividades de las Prácticas No Obligatorias son fijadas de común acuerdo entre la Secretaría Municipal de Educación, las instituciones educativas y el estudiante, aunque deben durar entre 20 y 40 horas semanales, dependiendo de la modalidad de estudio del universitario. En 2013 había 2.157 estudiantes, pertenecientes a 30 universidades, participando en las Prácticas no Obligatorias.

*Fuente: UNESCO (2014)*

La formación inicial de calidad es una vía para mejorar las capacidades docentes en el largo plazo, pues se requiere el paso del tiempo para sustituir paulatinamente a los profesores que van jubilando o dejan la profesión. Con el objetivo de que los estudiantes no pierdan oportunidades educativas mientras se produce este recambio, es necesario complementar las acciones de mejora de la formación inicial con políticas y programas de formación continua. Dada la situación de los docentes en la región, es menester que las políticas de fortalecimiento sigan criterios que aseguren su calidad, entre los que se cuentan (UNESCO, 2013):

- 1 Asegurar que los profesores tengan derecho a una formación continua relevante y pertinente, enfocada en el desarrollo integral y en los aprendizajes de los estudiantes. Esto implica, por cierto, recursos suficientes para garantizar este derecho a todos los docentes de las escuelas financiadas con recursos públicos.

- 2 Enfocar la formación de manera que impacte directamente las prácticas de enseñanza y el desarrollo de los estudiantes.
- 3 Diseñar sistemas de desarrollo profesional docente vinculados con la formación continua, que distingan los apoyos proporcionados a los profesores en función de la etapa de vida laboral en la que se encuentran.
- 4 Diseñar e implementar dispositivos para regular la oferta de formación continua, de tal manera que sea de alta calidad y relevante a las necesidades de aprendizaje y desarrollo de los estudiantes.
- 5 Promover el aprendizaje colaborativo entre docentes en el contexto de la escuela, a partir del desarrollo de comunidades y redes de aprendizaje y de prácticas nacionales e internacionales, con un uso intenso de las actuales tecnologías de la información.
- 6 Regular la calidad y pertinencia de los posgrados en educación para que, aquellos orientados a profesores de aula, se enfoquen en las prácticas y el apoyo al desarrollo cognitivo, social y emocional de los estudiantes, teniendo como foco central del proceso formativo la comprensión de la escuela y el aula.

Existen en la región ejemplos de políticas y programas de formación continua que pueden nutrir a otros países. Estos ejemplos, desarrollados en distintos contextos y en países que cuentan con diversos niveles de desarrollo de sus sistemas educativos, pueden observarse en Brasil, con el Programa de Desarrollo Profesional (PDP); en Colombia, a través del Programa Todos a Aprender (PTA); o en Ecuador, mediante el Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (Sí Profe). Como experiencia de promoción del aprendizaje colaborativo se consideran el programa de acompañamiento a profesores noveles en Argentina, la Red Maestros de Maestros en Chile y el Programa de Mentoría en Ecuador (Cuadro 25). Todo esto da cuenta de que la heterogeneidad de la formación docente y del nivel de desarrollo de los países no es un impedimento para el desarrollo de estas iniciativas.

#### > Cuadro 25. Programas colaborativos de Formación Continua

Durante los últimos años, distintos gobiernos de la región han desarrollado iniciativas de formación continua que incluyen trabajo colaborativo y procesos de apoyo entre profesores. Tal es el caso del **Programa de Acompañamiento a Profesores Noveles** en Argentina, generalizado en 2007, que facilita que los docentes principiantes puedan analizar y conocer las particularidades del aula y construir junto a sus colegas preguntas y alternativas de acción. Dentro de las estrategias de acompañamiento están la coobservación de aula, la generación de seminarios disciplinares

(donde se profundiza sobre aspectos de la enseñanza), los seminarios transversales (se trabaja en temas que pueden atravesar la realidad de las escuelas) y los talleres de análisis de prácticas, que sirven para discutir y objetivar las prácticas de enseñanza. En 2012, 396 profesores de 220 escuelas participaban de este programa de formación continua.

El **Programa Red Maestros de Maestros, de 2002**, ejecutado por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) del Ministerio de Educación de Chile, busca

conectar a distintos docentes para aprovechar las capacidades de los profesores de excelencia, contribuyendo éstos al desarrollo profesional del conjunto de los docentes de aula. La estrategia de trabajo de la Red se basa en que los maestros acreditados entregan asesorías pedagógicas a través de Proyectos de Participación Activa (PPA), que son concebidos como instancias de formación en servicio según necesidades disciplinares y/o pedagógicas de docentes de aula de establecimientos subvencionados de su comuna, pudiendo además aportar en la creación de material educativo o de formas de trabajo virtual. El trabajo horizontal entre pares ha permitido promover la reflexión sobre la innovación en la enseñanza dentro del aula. La Red de Maestros de Maestros ha desarrollado más de 1.300 PPA en todo el país, beneficiando a 13.000 docentes de aula de establecimientos subvencionados.

El **Programa de Mentoría** de Ecuador, implementado en 2010, busca diseñar un sistema de apoyos entre docentes, a partir de procesos de capacitación y la elaboración de paquetes instruccionales que permitan guiar la formación

a mentores y maestros/as. Especialmente relevante son tres dimensiones del proceso de mentoría: 1) en su rol como docente en su aula; 2) en su rol como acompañante pedagógico; y 3) en su rol como investigador. Los mentores, a su vez, transmiten las experiencias de asesoría realizadas a los consultores de un equipo de investigación ministerial. El cambio en las concepciones y prácticas de los mentores ha sido fundamental para lograr una comprensión desde la experiencia vivida, de lo que supone hacer innovaciones pedagógicas. Este programa ha capacitado en habilidades pedagógicas a docentes de escuelas rurales, unidocentes y pluridocentes, y ha formado a 28 docentes-mentores en todo el país, acompañantes de un rango de 6 a 12 docentes en nuevas competencias curriculares, de acompañantes pedagógicos y formadores de otros docentes. También ha apoyado en aula a 228 maestros que se desempeñan entre el 2° y el 7° grado de educación general básica en 112 escuelas rurales de educación intercultural bilingüe y/o escuelas con bajo rendimiento en las pruebas estandarizadas.

*Fuente: UNESCO (2014)*

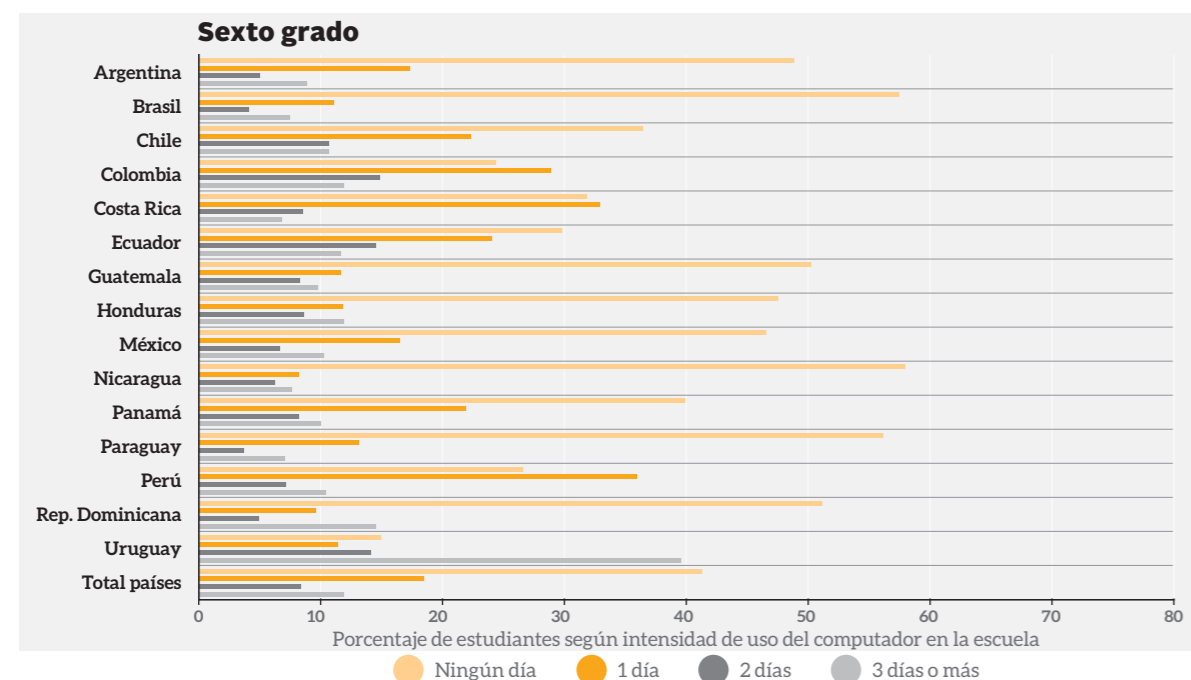
## 3.5. Tecnologías de información y comunicación

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han sido una constante promesa de apoyo al aprendizaje de los estudiantes. Si bien las TIC incluyen un amplio rango de equipos y opciones, este apartado se centra en el uso del computador, por tratarse de un componente tecnológico que ha sido parte de las políticas educativas de dotación y acceso en la región (Treviño, Place, et al., 2013). Sin embargo, los resultados del TERCE muestran que la relación entre el uso del computador en la escuela y el aprendizaje varía según la intensidad de la utilización de esta tecnología. Cuando los estudiantes usan entre uno y dos días a la semana el computador en la escuela no se observa una relación clara entre esta práctica y el aprendizaje, pues en algunos países hay una relación positiva, en otros una negativa y en otros, no existe asociación significativa. En cambio, cuando los estudiantes utilizan el computador en la escuela más de dos veces por semana, de manera generalizada, se encuentra una asociación negativa de esta práctica con el aprendizaje.

## Desafíos

En materia de uso del computador en la escuela, la región tiene dos desafíos. La brecha digital es el primero. Esto es, la desigualdad de acceso a los computadores y conexión a Internet. Como puede observarse en el Gráfico 19, en nueve países, la mitad o más de los estudiantes declara no usar el computador en la escuela. Aunque los datos no permiten ver si quienes usan el computador en la escuela tienen acceso a Internet, en la región existen importantes disparidades en términos de las oportunidades de usar el computador en la escuela que es necesario cerrar proveyendo de este insumo a los establecimientos escolares.

**Gráfico 19.** Porcentaje de estudiantes de sexto grado según intensidad de uso semanal del computador en la escuela



**Fuente:** Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

El segundo desafío relativo al uso del computador en la escuela es más complejo, pues apunta a la utilización de esta tecnología para apoyar los aprendizajes de los estudiantes. En este sentido, la integración del computador como herramienta de aprendizaje en la escuela encarna preguntas específicas que deben resolverse para alinear las expectativas de las políticas y prácticas educativas con las posibilidades reales que ofrece este tipo de tecnología. Dado el reciente arribo de este tipo de tecnología a la escuela y la acelerada masificación de la tecnología con conexión a Internet entre la población de la región desde el año 2000 (Internetworldstats, 2015), surge un conjunto de preguntas respecto de los propósitos que puede tener este tipo de tecnología en la escuela, entre los que se pueden contar: a) facilitar el acceso al conocimiento como herramienta de búsqueda de información; b) apoyar las prácticas pedagógicas de los docentes, incluyendo actividades que puedan ser facilitadas con el uso de la tecnología; c) promover la colaboración entre estudiantes en el aula; y, d) diseñar e implementar nuevas experiencias de aprendizaje que son posibles gracias al uso de la tecnología. Este listado de propósitos no es exhaustivo, pero da cuenta de que el uso de la tecnología puede atender a distintas finalidades educativas y de acceso. Sin embargo, para aspirar a que el uso de la tecnología en la escuela se relacione con el aprendizaje, es necesario enfatizar la utilización educativa de los computadores y su inclusión

adecuada dentro de las prácticas docentes. En caso de que el objetivo de la dotación de tecnología a la escuela sea el cierre de la brecha digital y no se persigan propósitos de aprendizaje, sería ilógico esperar que este tipo de política por sí sola lleve a encontrar una asociación entre el aprendizaje y el uso de la tecnología.

## Recomendaciones de política

La llegada de las TIC a los sistemas escolares es una tendencia que parece irreversible, puesto que la tecnología se ha también masificado entre la población en la región. Ante esta realidad, es indispensable diseñar apropiadamente políticas y prácticas para la integración adecuada de la tecnología a los recintos educativos.

Desde el ámbito de las políticas públicas, es necesario que estas sean contextualizadas e integrales, de manera que se promueva el acceso de los estudiantes al conocimiento. En este sentido, deberían considerar los siguientes criterios (Severin, 2013): 1) definir el acceso a la tecnología e Internet como un derecho, lo que implica que el Estado asegure el acceso a la población que no puede tenerlo por sus propios medios; 2) asegurar la formación y capacitación básica para docentes y familias en el uso de tecnologías digitales, de modo que puedan apoyar adecuadamente a los estudiantes; 3) establecer regulaciones que garanticen el derecho a la privacidad, los derechos de autor, el fomento de las culturas locales y el reciclaje de los equipos; 4) Impulsar buenas prácticas educativas del uso de la tecnología, que contribuyan al respeto de la diversidad y al fomento de la cultura de paz, favoreciendo el acceso a recursos educativos de calidad de todas las escuelas y estudiantes, promoviendo la colaboración entre pares, el desarrollo de redes y comunidades de aprendizaje; y, 5) utilizar el potencial de la tecnología para fomentar la educación permanente y el desarrollo de una diversidad de talentos. Muchos de estos lineamientos han sido retomados recientemente por países de la región, como es el caso de Brasil, Costa Rica y Uruguay, que han impulsado importantes programas y planes de innovación educativa que buscan integrar las Tecnologías de la Información y la Comunicación al trabajo pedagógico (Cuadro 26).

### > Cuadro 26. Programas de innovación educativa que utilizan Tecnologías de la Información y la Comunicación

El **Programa Nacional de Educación Tecnológica de Brasil (Proinfo)**, creado en 1997 y rediseñado en 2007, tiene como objetivo fundamental mejorar la calidad de la educación a través de la utilización de las herramientas tecnológicas en el espacio educativo. En resumen, el plan se desarrolla a través de tres componentes: a) la generación de facilidades tecnológicas y recursos digitales en un grupo de escuelas seleccionadas; b) el desarrollo de un plan de entrenamiento para la evaluación de los servicios educativos ofrecidos; y, c) la disponibilidad de diversos contenidos y soluciones educativas. El objetivo del programa es insertar las Tecnologías de la Información y la Comunicación en

la educación básica brasileña y en sus procesos de enseñanza/aprendizaje, a través de la instalación de laboratorios computacionales, soluciones tecnológicas y el entrenamiento de profesores y estudiantes, promoviendo además el acceso equitativo y la justicia digital en el sistema escolar. El programa ha distribuido más de 160.000 computadoras en escuelas de Brasil y proyecta beneficiar a 7,6 millones de estudiantes en 7.580 escuelas públicas y a 3 millones de estudiantes de escuelas rurales.

En esta misma línea, desde 2006 el gobierno de Costa Rica se encuentra desarrollando los **Colegios de Innovación Educativa**. Este



programa busca que, mediante la implementación del uso pedagógico de las tecnologías de la información y la comunicación, se transforme el acto educativo para generar ambientes de aprendizaje mayormente creativos e interactivos. Esto, con el fin de despertar el interés y la motivación de la población estudiantil, así como desarrollar destrezas en el uso de estas herramientas para la indagación y la solución de problemas. Los Colegios de Innovación Educativa están siendo desarrollados en 93 establecimientos de educación secundaria diurna ubicados en las diferentes regiones urbanas y rurales del país, en los que se atiende a un aproximado de 54.370 estudiantes. A estos colegios se les ha provisto de equipo tecnológico y recurso humano especializado que acompaña a los docentes regulares en la implementación de lecciones apoyadas con el uso de las TICs.

En Uruguay está el **Plan Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL)**, implementado desde 2007 y gestionado desde el Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia, una dependencia que responde a Presidencia de la República Oriental del Uruguay con la participación del sindicato de maestros. El Plan Ceibal es un programa que promueve la integración de la tecnología al servicio de la educación para mejorar su calidad e impulsar procesos de innovación social, inclusión y crecimiento personal. El Plan CEIBAL busca la equidad social desde el uso y apropiación de las tecnologías, atendiendo no sólo a niños y niñas sino también a sus familias, dado que las

computadoras son propiedad de los alumnos y son utilizadas dentro y fuera del salón de clase. La masificación de estas tecnologías se orienta a que estudiantes de primaria y secundaria puedan desarrollar nuevas competencias para acceder a la información, seleccionarla y jerarquizarla en función de sus necesidades e intereses, al mismo tiempo que puedan desarrollar la capacidad crítica para obtener el mayor provecho y uso de las TIC. A los maestros, se les ha apoyado mediante cursos presenciales y virtuales para el uso de computadores. Adicionalmente, Ceibal está permitiendo la universalización de la enseñanza del inglés en Educación Primaria por medio de videoconferencias, lográndose en 2015 una cobertura del 85% de los alumnos entre 4° y 6° año de escuelas urbanas. Otra de las plataformas con la cual Ceibal contribuyó en su desarrollo es el Sistema de Evaluación de Aprendizaje, mediante el cual más de 800.000 estudiantes de 3° a 6° de Primaria realizan evaluaciones en línea de Matemática, Lengua, Ciencias e Inglés todos los años. Actualmente, el plan CEIBAL cuenta con un portal web donde comparte gratuitamente un repositorio con más de 4.000 libros de texto, objetos de aprendizaje, juegos, un campus virtual con cursos para maestros y asesoramiento a niños y niñas, padres y comunidad. El Plan CEIBAL ha distribuido más de 300.000 computadoras a estudiantes y maestros y ha dispuesto conectividad en más de 250 lugares públicos, así como en otras instituciones educativas públicas y privadas.

*Fuente: Informes de Educación para Todos (2015, 2014), UNESCO (2013), Ministerio de Educación, Uruguay (2015).*

## Recomendaciones para la implementación local

A nivel de la escuela, también es necesario establecer criterios orientadores para el uso adecuado de la tecnología. En este ámbito, la UNESCO propone (Severin, 2013) siete medidas: 1) promover nuevas experiencias de aprendizaje con procesos pedagógicos personalizados y enfocados en los estudiantes, que se adapten en función de la evidencia de impacto sobre el desarrollo de los alumnos; 2) facilitar la colaboración dentro de la sala de clases y en la escuela, además de generar vínculos con actores escolares de la región, para crear comunidades de aprendizaje que puedan acceder a experiencias de inclusión de las TIC desde otras latitudes; 3) reconocer el conocimiento de los estudiantes por su familiaridad con las TIC y aprovecharlas como una oportunidad para el aprendizaje mutuo; 4) fomentar la cultura de la paz y

el respeto a la diversidad a través de prácticas pedagógicas que, usando las TIC, ofrezcan oportunidades para que los estudiantes aprendan a ser y a convivir; 5) incluir los usos de las TIC como herramientas para el aprendizaje en los programas de formación inicial y continua de los docentes, donde se incorporen estrategias pedagógicas para el uso de las TIC con fines educativos y también para establecer vínculos con los estudiantes desde sus propios intereses; 6) fomentar la creación de redes de intercambio para compartir modelos pedagógicos y curriculares, así como prácticas pedagógicas efectivas e instrumentos para monitorear la adecuada implementación y logros de los estudiantes; y 7) abrir espacios para la innovación en el uso de TIC, de modo de apoyar el desarrollo de habilidades sociales y emocionales entre los estudiantes.

Recordando que las recomendaciones acá propuestas también incluyen aquellas de alcance más locales dentro de las prácticas escolares, iniciativas como el “Atlas de Diversidad Cultural” en Argentina o “Infoaulas Pacíficas” en Colombia han seguido estas directrices, fomentando las redes de intercambio, el desarrollo de habilidades y competencias sociales, y el aprendizaje cognitivo a través de la utilización de las TIC en el aula (Cuadro 27).

## > Cuadro 27. Estrategias de Aula que incluyen el uso de TIC

Las escuelas han desarrollado diversas estrategias para utilizar las tecnologías de la comunicación y de la información en los procesos escolares. Una de las iniciativas más destacadas es el **Atlas de la diversidad cultural**, desarrollada entre 2003 y 2007 en Buenos Aires, Argentina. Atlas es un proyecto educativo, telemático, colaborativo e interescolar, que busca constituir una comunidad global de aprendizaje e intercambio cultural: la Comunidad Atlas, formada por jóvenes, alumnos, docentes, familias y otros actores sociales, comprometidos en el reconocimiento y valoración de la diversidad y que reconocen el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación. De esta manera, la iniciativa se fundamenta en tres ejes: a) la formación del profesorado; b) la integración de TIC en actividades escolares de alta interacción de parte de los alumnos; y, c) el abordaje de la diversidad cultural como una oportunidad para trabajar la educación en valores. Gracias a esta estrategia, los profesores han encontrado una propuesta metodológica y con distintas actividades a realizar con sus alumnos que facilitan la introducción gradual y progresiva de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación de forma integrada con el currículum escolar. Más de 3.000 profesores y 41.000 alumnos colaboran con el Atlas de la diversidad cultural.

Aunque con otro objetivo, el proyecto colombiano **InfoAulas Pacíficas**, en funcionamiento desde 2002, comparte muchas de estas características. Infoaulas Pacíficas trata fundamentalmente de incorporar la Tecnología de la Información y Comunicación al proceso de enseñanza y aprendizaje desarrollado en las instituciones educativas oficiales, como soporte importante para mejorar la calidad educativa del Municipio de Buenaventura. La finalidad del programa es ofrecer a toda la comunidad educativa del municipio (estudiantes, docentes, directivos y padres de familia) alternativas de capacitación y cualificación en el dominio y aplicación de la Tecnología de Información y Comunicación. Con esta iniciativa de nivel local, más de 25.000 niños, niñas y jóvenes han sido capacitados en el manejo instrumental del computador y realización de proyectos colaborativos, 5.300 personas de la comunidad están capacitadas en el manejo básico del computador e Internet, mientras que los maestros de 10 establecimientos educacionales del municipio han sido cualificados en TICs aplicadas al aula, permitiendo el desarrollo de habilidades de tipo pedagógico, didáctico e informático.

*Fuente: Red Innovemos (2015)*

# 4

## Escuelas

Las escuelas representan la institución social a la que se ha asignado el papel de materializar el desarrollo integral de los estudiantes, siendo uno de los espacios de mayor socialización, desarrollo personal y construcción del sentido de comunidad de las sociedades contemporáneas (Brint, 2006). Es en los recintos escolares donde confluyen los objetivos del currículum, las políticas y los programas educativos; donde se realizan los procesos educativos que deberían llevar al cumplimiento de las metas que cada sociedad se ha planteado para el sistema educativo.

En este capítulo se presentan los desafíos que tienen las escuelas de cara a mejorar la calidad y equidad de la educación en la región. Los elementos que se tocan enseguida corresponden a los principales hallazgos del TERCE y se complementan con otras investigaciones relevantes en los temas.

## 4.1. Desigualdades de aprendizaje al interior de la escuela

En América Latina se observa que, paulatinamente, las desigualdades de aprendizaje entre los estudiantes de una misma escuela se han acrecentado, a la vez que han disminuido las desigualdades entre escuelas. Este fenómeno se debe, en parte, a la mejora en las condiciones de vida de los estudiantes, dada la drástica reducción de la pobreza que experimentó la región, y también a la mayor inversión educativa que lleva a equiparar las condiciones en las que operan las escuelas. Si bien este fenómeno sucede de manera distinta en los diferentes países, al comparar los resultados del TERCE con los del SERCE se observa que en la gran mayoría se han incrementado las diferencias de logro entre estudiantes de una misma escuela.

### Desafíos

La ampliación de las desigualdades de aprendizaje entre estudiantes de una misma escuela plantea desafíos pedagógicos importantes. Como puede verse en el Gráfico 2, las diferencias de aprendizaje al interior de la escuela no se asocian con el nivel socioeconómico de los estudiantes, por lo que estas disparidades están principalmente relacionadas con los dispositivos pedagógicos que se ponen en marcha en las salas de clase. Es necesario mencionar que, de acuerdo al TERCE, los niveles de segregación escolar en la región son relativamente altos. Tal hecho implica que las características socioeconómicas de los estudiantes de una misma escuela suelen ser altamente homogéneas, mientras que hay una amplia diferenciación socioeconómica del estudiantado que asiste a escuelas distintas.

Vale la pena mencionar que hay variación en el grado de desigualdades de aprendizaje al interior de la escuela que presentan los países. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos las diferencias de logro al interior de la escuela representan, al menos, el 40% de las desigualdades totales de aprendizaje.

### Recomendaciones de política

La desigualdad de aprendizajes al interior de las escuelas debe abordarse con un enfoque sistémico. Es decir, las escuelas deben diseñar, implementar y evaluar dispositivos en función de la diversidad de necesidades de aprendizaje que se apliquen a toda la organización, estableciendo, por ejemplo, sistemas de reforzamiento o tutorías para estudiantes desaventajados o procesos organizativos para aumentar las relaciones entre estudiantes de distintos niveles académicos. De esta manera, la misión de mejorar el aprendizaje de los estudiantes más rezagados es compartida por todos los directivos y docentes.

Es importante que los países de la región desarrollen pautas y criterios para que los docentes puedan potenciar estrategias de aprendizaje diferenciadas y que les permitan ayudar a capturar la diversidad (académica, social, cultural, étnica) de los estudiantes al interior del aula, a través de estrategias que tengan como sello la innovación pedagógica. Durante los últimos años distintos países han generado diversos decretos que buscan enfrentar este desafío (Cuadro 28), promoviendo la heterogeneidad al interior del aula. A diferencia de otros aspectos, este parece ser un desafío transversal para el conjunto de los países de la región.

### > Cuadro 28. Decretos relacionados con la enseñanza y la heterogeneidad al interior del aula

Durante los últimos años, distintos gobiernos han impulsado transformaciones jurídicas, administrativas y pedagógicas orientadas a potenciar el trabajo docente en aulas diversas. Por ejemplo, en Ecuador, el Ministerio de Educación ha instruido a los maestros a “proporcionar recursos suplementarios y plantear acciones específicas para que los estudiantes puedan aprender en igualdad de condiciones y aprovechar todas las oportunidades que se le presenten, implementando medidas educativas para atender a la diversidad, entre las que se puede mencionar adaptaciones al currículo, variedad en la oferta educativa, recursos y materiales adecuados, entre otros”. Algo similar ocurre en Perú, donde el Marco de Buen Desempeño Docente destaca la necesidad de que los maestros

incorporen lo que se define como juicio pedagógico, que implica “reconocer la existencia de distintas maneras de aprender e interpretar y valorar lo que cada estudiante demanda, adecuándose a sus necesidades y posibilidades individuales”. Adicionalmente, se incentiva al docente a elegir estrategias particulares de acuerdo al contexto y circunstancia en las que se da su enseñanza, buscando que cada docente “identifique las fortalezas de los estudiantes, de manera que éstas les permitan contribuir y ayudar a otros estudiantes a aprender cómo trabajar en grupos heterogéneos que favorecen la contribución de todos sus miembros”.

**Fuente:** Ministerio de Educación de Perú y Ministerio de Educación de Ecuador (2015).

### Recomendaciones para la implementación local

Los dispositivos de apoyo para impulsar los aprendizajes de los estudiantes con menor logro deben ser específicos y con una temporalidad definida. Esto quiere decir que, en vez de catalogar a un estudiante como de bajo desempeño general, se debe identificar la disciplina específica en la cual enfrenta dificultades. Esto implica que las escuelas y los sistemas educativos deben evitar el desarrollo de procesos rígidos de agrupamiento, pues son altamente inequitativos (Treviño, Valenzuela, & Villalobos, 2015). Adicionalmente, es necesario elaborar un plan de reforzamiento con objetivos claros y una temporalidad específica para conseguirlos. Si bien este es un desafío nacional, las propias escuelas pueden ser las que, desde ya, comiencen a generar prácticas pedagógicas que permitan cerrar las brechas, a través de la implementación de procesos de tutorías, apoyos especializados y adaptaciones curriculares de acuerdo a las necesidades de cada estudiante.

Los criterios de temporalidad y especificidad son cruciales para la autoestima y el desarrollo socioemocional de los estudiantes, pues se evita etiquetar a niños y niñas, reconociendo el carácter focalizado y pasajero de las dificultades que enfrentan. Es especialmente importante su incorporación desde los primeros años de escolaridad, como una forma de promover la detección temprana de posibles brechas o rezagos.

## 4.2. Libros de texto y cuadernos

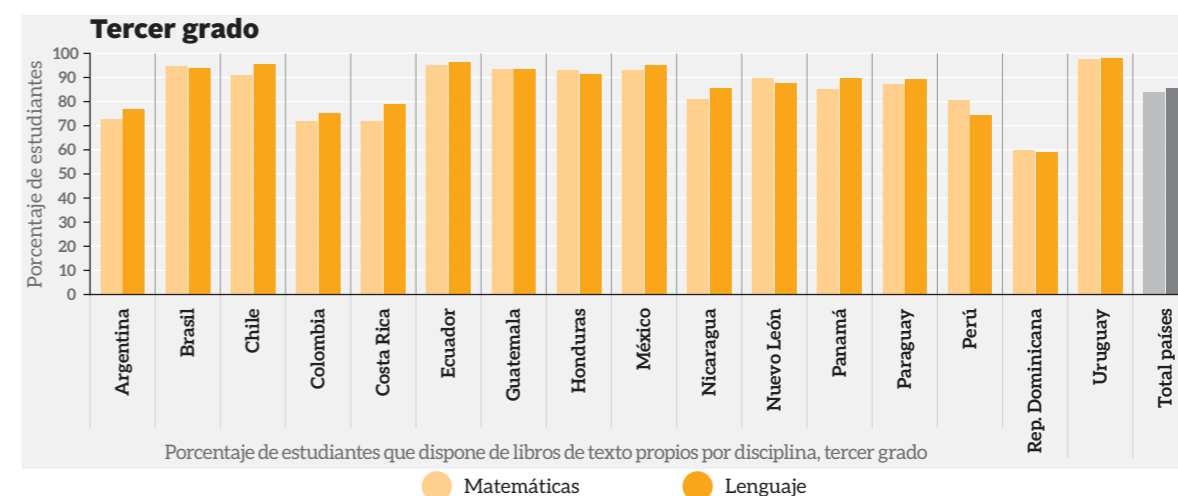
Los resultados del TERCE muestran que los niños y niñas que tienen libros de texto y cuadernos personales de cada una de las disciplinas obtienen logros mayores de aprendizaje. La posesión de los recursos en sí misma no garantiza el aprendizaje, sin embargo, otros estudios han sugerido que la provisión de estos materiales —particularmente los libros de texto— han servido como una guía importante de implementación curricular para docentes y estudiantes.

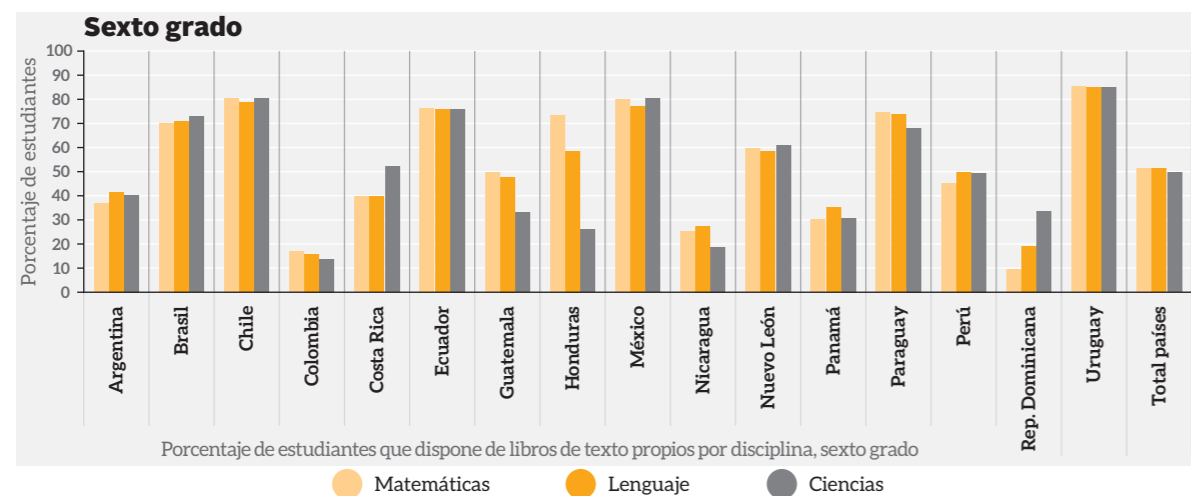
A su vez, los recursos para los estudiantes en el nivel escolar y los procesos se relacionan con el aprendizaje de los estudiantes. Cabe mencionar que los recursos, en sí mismos, no promueven el aprendizaje, sino que este se genera a través del uso pedagógicamente adecuado de los recursos (Rivas, 2015) constituyendo, de esta manera, una especie de “base” sobre la cual se pueden desarrollar procesos de aprendizaje de calidad en las escuelas.

### Desafíos

La región ha hecho grandes esfuerzos en los últimos 20 años para proveer de materiales educativos a los niños y niñas. A pesar de eso, aún quedan espacios para mejorar, pues en el caso de los libros de texto se observan dos fenómenos (ver Gráfico 20). Por un lado, en la gran mayoría de los países, más de 70% de los estudiantes de tercer grado cuentan con un libro de texto para lectura y otro para matemática. República Dominicana es el único caso por debajo de este umbral, ya que 60% de los estudiantes de tercer grado declaran tener libro de texto. Por otro, consistentemente se observa que, en comparación con tercer grado, un porcentaje significativamente menor de estudiantes de sexto grado cuenta con libros de texto. Aunque no es claro, esto podría deberse a políticas de focalización en los primeros años del proceso educativo, que posteriormente no se continúan desarrollando. Si bien hay una alta variabilidad entre países, el total de la región indica que solamente la mitad de los estudiantes de sexto grado cuentan con libros de texto. Vale la pena señalar que en el caso de ciencias naturales podría ser esperable que los estudiantes no cuenten con libro, pues la estructura curricular de los países en algunos casos lleva a que se tengan libros de índole más general que incluyan, por ejemplo, ciencias sociales y naturales en el mismo texto. Sin embargo, sería esperable que una proporción similar de estudiantes de tercero y sexto grados disponga de libros de lectura y matemática, lo que no ocurre.

**Gráfico 20.** Porcentaje de estudiantes que dispone de libros de texto propios por disciplina y grado

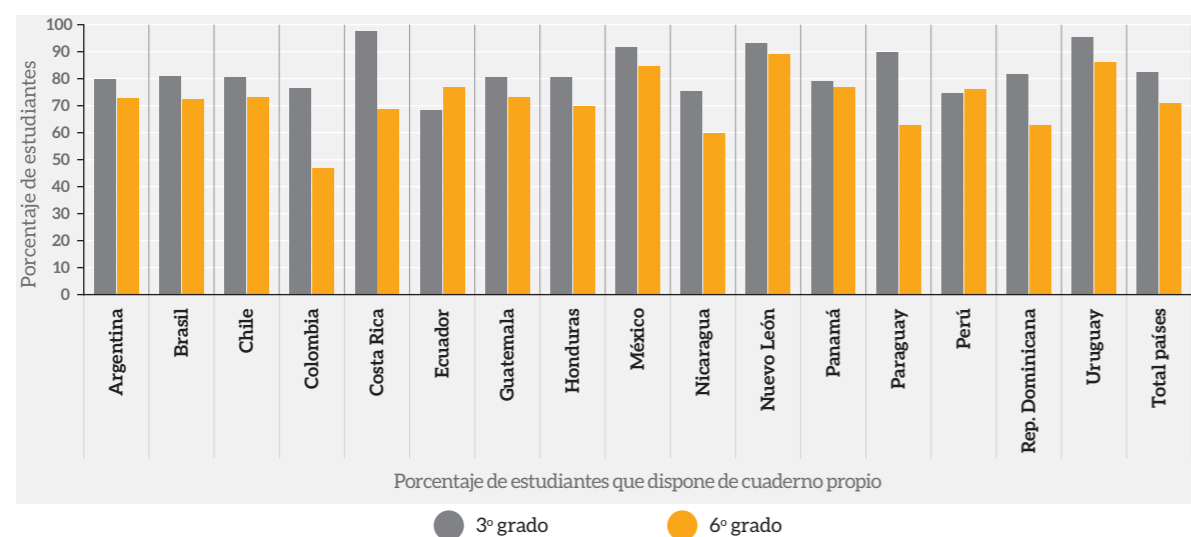




Fuente: Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

La disponibilidad de cuadernos escolares muestra similitudes con la distribución de los libros de texto. En todos los países, más de 70% de los estudiantes de tercer grado tiene cuaderno, a excepción de Ecuador, donde el porcentaje está justo por debajo del límite mencionado. Los estudiantes de sexto grado registran una menor posesión de cuadernos en comparación con los de tercero, exceptuando Ecuador y República Dominicana. Al igual que en el caso de los libros de texto, en el caso de la disponibilidad de cuadernos hay proporciones importantes de estudiantes que no cuentan con este insumo básico para el trabajo escolar, y esos porcentajes son más elevados entre los estudiantes de sexto grado.

Gráfico 21. Porcentaje de estudiantes que dispone de cuaderno propio por grado



Fuente: Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

## Recomendaciones de política

Los materiales en sí mismos no garantizan el aprendizaje, pero el hecho de que cada estudiante cuente con un cuaderno o libro facilita el aprendizaje y potencia el rendimiento académico. Se cuenta con antecedentes de algunos países de la región que han liderado la producción y distribución de libros de texto gratuitos, siendo México el ejemplo clásico por tener esta política desde la década del 60 (Rivas, 2015). En México, la denominada Comi-

sión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) es una institución pública que se encarga de la impresión y distribución a todo el sistema educativo. Otros países de la región, como Brasil y Chile, han desarrollado políticas de adquisiciones de libros de texto para su distribución gratuita en las escuelas.

Aún en los países con programas extensivos de distribución de libros y materiales, un porcentaje importante de la población estudiantil no accede a estos insumos. Por ello, es necesario reforzar y monitorear la implementación de estos programas para asegurar que los materiales lleguen a todos y cada uno de los estudiantes del país. Es prioritario brindar atención especial a los grupos más vulnerables de la población que, por temas de costos o de distancia geográfica, podrían no tener acceso a estos materiales. Se recomienda que todos los países de la región, pero sobre todo aquellos con mayores problemas de calidad educativa, establezcan un programa de subsidios que permita su entrega gratuita, así como la implementación de un sistema de distribución que llegue a zonas rurales y/o remotas. Esto permitiría garantizar un nivel de cobertura y calidad educativa básica al conjunto del sistema, lo que se constituye una importante meta, especialmente para aquellos países menos avanzados del continente. Un ejemplo interesante se presenta en el Cuadro 29, que describe el Programa Nacional de Libros de Texto de Brasil.

### > Cuadro 29. Programa Nacional de Libros de Texto (PNLD)

La compra y distribución de libros de texto a todas las escuelas públicas de Brasil se realizan a través del Programa Nacional de Libros de Texto (PNLD), publicado en el Diario Oficial de la Unión el 27 de enero de 2010. Su principal objetivo es apoyar la labor pedagógica de los docentes a través de la asignación de colecciones de libros de texto en los estudiantes de educación básica. La oferta de libros disponibles se ha ido expandiendo durante los últimos años, incorporando libros clases en los niveles 1 y 3; libros de texto específicos para las aulas de educación primaria en las escuelas públicas rurales; libros para jóvenes y adultos involucrados en los programas de alfabetización; y libros temáticos. Durante todos los años,

los libros de texto se adquieren y distribuyen entre todos los alumnos de un determinado segmento, que pueden incluir: los primeros años de la escuela primaria, los últimos años de la escuela primaria o secundaria. Excluyendo algunos libros para el mantenimiento de personal, los libros de texto asignados a través del programa deben ser tratados adecuadamente y devueltos después de su uso, con el fin de ser enviados a otros estudiantes en los años siguientes. El PNLD también está diseñado para ayudar a los alumnos con discapacidad, existiendo versiones en Braille y en Lengua de Señas Brasileña (LIBRAS).

Fuente: Informe de Educación Para Todos (2015).

Finalmente, es importante que las estrategias de entregas de materiales sean pertinentes y diversificadas. Pertinentes, ya que es necesario que se adecuen al contexto y características de los estudiantes, para hacerlos atractivos e interesantes, estimulando su uso real tanto en la escuela como fuera de ella. Diversificadas, pues es necesario construir un conjunto de materiales que no solamente incorpore libros físicos, sino también otro tipo de materiales didácticos de bajo costo para distribuir, como mapas, afiches, o infografías.

## 4.3. Infraestructura y servicios de la escuela

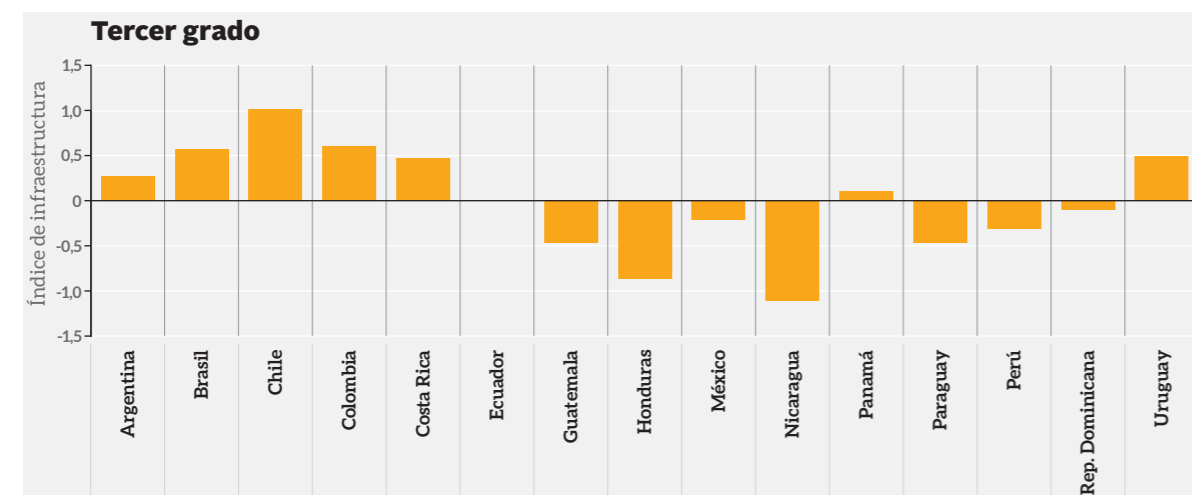
Los recursos escolares, como la infraestructura, las instalaciones y los servicios básicos de la escuela, son importantes tanto para el bienestar y seguridad de los niños y niñas, como para establecer una base mínima de operación en las escuelas que fomente el aprendizaje.

### Desafíos

Los recursos materiales de las escuelas (infraestructura, instalaciones y servicios) influyen en los resultados académicos de los alumnos y grafican sus condiciones de aprendizaje. Suelen estar desigualmente distribuidos al interior de los sistemas educativos y menos disponibles en las escuelas que atienden a niños y niñas, económica y socialmente desfavorecidos. La disponibilidad de infraestructura se vincula significativamente con el resultado de los estudiantes en el 91% de las disciplinas, grados y países evaluados, antes de considerar su nivel socioeconómico. Sin embargo, una vez que se toma en cuenta esta última variable, desaparece la relación significativa que se observaba entre logro e infraestructura en las disciplinas evaluadas en tercer grado en la mayoría de los países y -en menor medida- en sexto.

El índice de infraestructura y servicios de la escuela que se presenta en el Gráfico 22<sup>18</sup> muestra que existe una amplia variabilidad en la disponibilidad de estos recursos entre los países. En general, este índice tiene una magnitud menor en sistemas educativos con una alta proporción de escuelas pequeñas en el sector rural, como Guatemala, Honduras y Nicaragua. Por cierto, la dotación de infraestructura está también relacionada con la capacidad económica de los países.

**Gráfico 22.** Índice promedio de infraestructura y servicios en la escuela para tercer grado



**Fuente:** Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

<sup>18</sup> El índice de infraestructura incluye las siguientes instalaciones: oficina para el director, oficinas adicionales, sala de reunión para profesores, gimnasio, sala de computación, auditorio, sala de artes y/o música, enfermería, laboratorio(s) de ciencias, biblioteca de la escuela, mesa y silla para el profesor, desagüe o alcantarillado, fax, baños en buen estado, conexión a Internet, recolección de basura y transporte de estudiantes.

### Recomendaciones de política

La provisión de infraestructura y servicios, por sí mismos, no garantizan la calidad de la enseñanza, pero sí ofrecen condiciones mínimas de seguridad e higiene para los estudiantes. Pueden incluirse distintas formas y técnicas de construcción, adaptadas a las tradiciones y climas locales, las cuales pueden incorporar el uso de energías alternativas y de instalaciones sanitarias de calidad específicamente adaptadas a zonas rurales o geográficamente dispersas. Una estrategia interesante que han aplicado algunos países de la región (como Chile, a través del Fondo de Apoyo a la Educación Pública, FAEP) es la aplicación de fondos específicos para la construcción o mantención de infraestructura escolar, especialmente de las escuelas públicas.

Esta medida es especialmente importante en aquellos países que se encuentran en estadios de desarrollo educativo iniciales, pues les permite consolidar una infraestructura básica para la provisión del servicio educativo. El programa PROMINE de Honduras ofrece un ejemplo de programa de construcción y mantenimiento de la infraestructura que cumple con algunas de las características señaladas (Cuadro 30).

#### > Cuadro 30. Programa de Modernización de la Infraestructura Educativa y su Gestión Local (PROMINE)

El programa de Modernización de la Infraestructura Educativa y su Gestión Local (PROMINE), bajo la coordinación del Ministerio de Educación, es ejecutado por el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). Su objetivo es mejorar el acceso de los alumnos menos favorecidos a centros educativos de calidad y así contribuir a aumentar la eficiencia y calidad del sistema educativo. Se espera lograr estas finalidades mediante la construcción de nuevas escuelas y la rehabilitación de los centros ya existentes, aportando además a la electrificación de las instalaciones sanitarias y al equipamiento escolar. El PROMINE aplica criterios pedagógicos en el diseño de las obras y promueve la concientización sobre la

vinculación de una buena calidad educativa con ambientes escolares estimulantes y adecuadamente acondicionados. Por otra parte, el programa busca fortalecer la educación a través de Redes Educativas y lograr, por este instrumento de gestión escolar, una mejor calidad educativa y ampliar la cobertura en áreas rurales. Finalmente, el programa se implementa con la participación de la comunidad local, a través de la modalidad de "Proyectos Ejecutados por la Comunidad". El programa se desarrolló en 77 municipios e involucró a más de 400 centros educativos.

**Fuente:** Fondo Hondureño de Inversión Social (2015)

En el caso de los países con mayores niveles de desarrollo de sus sistemas educativos, el mejoramiento de la infraestructura debería enfocarse en mejorar los espacios existentes, por ejemplo, a través del hermoseamiento de espacios escolares, la construcción de espacios pedagógicos móviles o la generación de nuevos espacios para la innovación de las prácticas escolares, adaptados a los niveles (etapas) y necesidades educativas de los estudiantes.

## 4.4. Uso del tiempo

El uso efectivo del tiempo para la enseñanza tiene cuatro componentes. En primer lugar, es necesario contar con un calendario escolar que estipule claramente los días de clase al año y la duración de la jornada escolar; también se debe asegurar que ese calendario efectivamente se cumpla. En segundo lugar, se requiere la presencia continua de los estudiantes en la escuela y en la sala de clases para poder aprovechar el tiempo. En tercer lugar, es indispensable la presencia continua y puntual de los docentes. Por último, se requiere que los docentes usen efectivamente el tiempo de clases.

### Desafíos

El tiempo dedicado a la enseñanza en la escuela tiene relación con el número de días del calendario escolar y la duración de la jornada diaria. Una forma de ver estos datos es a través del número de horas de clase que, por regulación nacional, deben tener los estudiantes a lo largo de un año escolar, contrastándolo con lo declarado por los estudiantes que participaron en la prueba TERCE. Como se puede apreciar en la Tabla 11, existe variabilidad entre las horas oficiales de clase que deben tener los estudiantes de educación primaria y primer y segundo ciclo de secundaria.

El tiempo de clase tiene, además, una influencia acumulativa. La diferencia entre el país con más y menos horas de clase es de 455 horas por año en primaria; 756 en el primer ciclo de secundaria y 959 en el segundo ciclo de secundaria. Si esta tendencia se repite durante los seis años de educación primaria, significa que el país con el calendario escolar más largo tiene 2730 horas más de clase, lo que equivaldría a poco más de dos años más de escolarización. Vale la pena aclarar que, como se analizará más adelante, las horas de clase son un factor muy importante en el aprendizaje, pero esta dedicación temporal debe ir acompañada de prácticas de enseñanza de calidad, donde se desarrollen metodologías pedagógicas activas que promuevan habilidades tanto básicas como complejas de pensamiento. De lo contrario, se puede llegar a una situación donde se dediquen muchas horas a estar en la escuela, pero que sean poco provechosas para el desarrollo de los estudiantes.

**Tabla 11.** Educación primaria y secundaria. Organización del tiempo de enseñanza de los docentes en establecimientos públicos

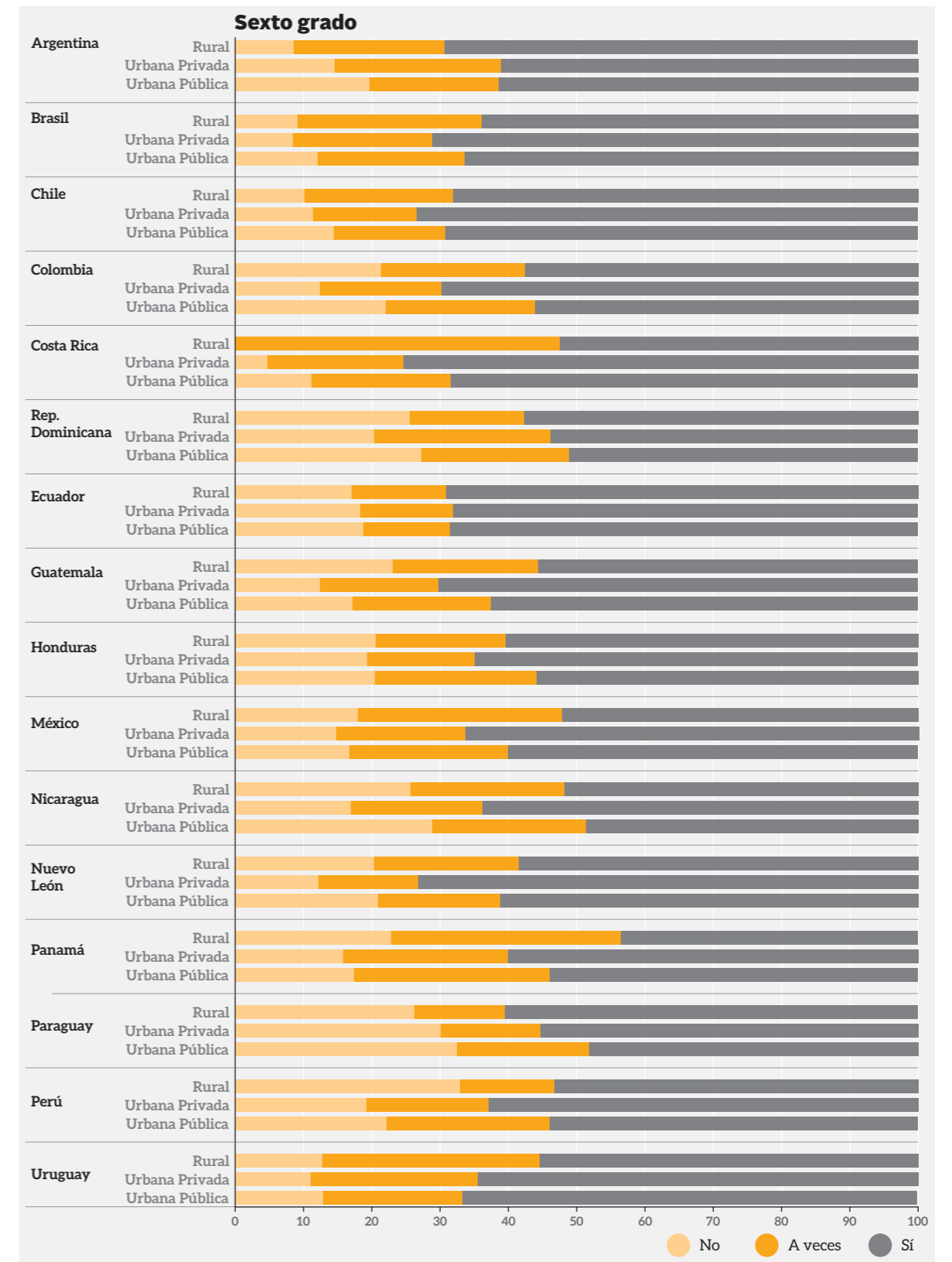
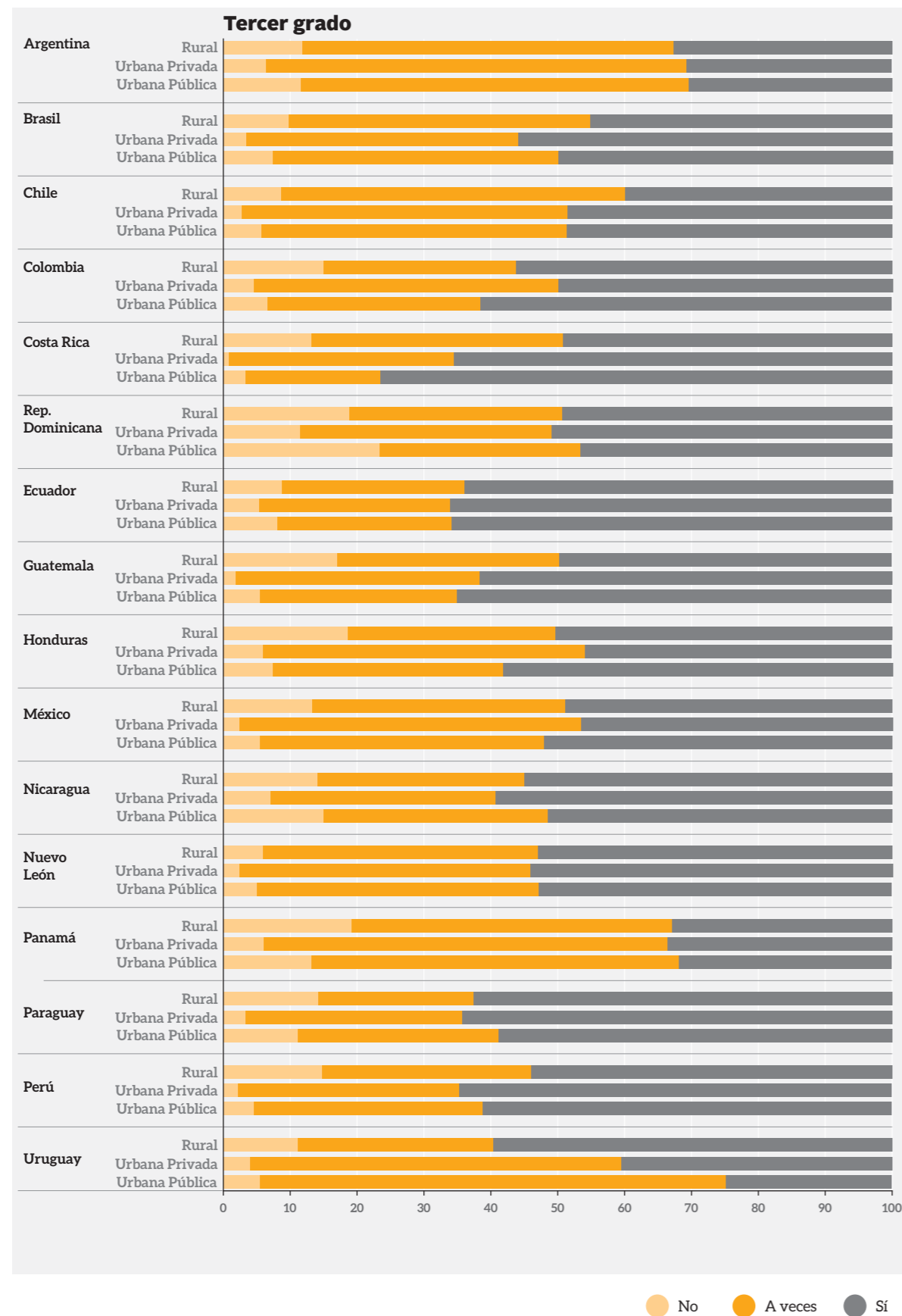
País	Horas de enseñanza por año			Semanas de enseñanza por año		
	Primaria	1º ciclo secundaria	2º ciclo secundaria	Primaria	1º ciclo secundaria	2º ciclo secundaria
<b>Argentina</b>	680	1368	1368	36	36	36
<b>Brasil</b>	800	800	800	40	40	40
<b>Chile</b>	1087	1087	1087	38	38	38
<b>México</b>	800	1047	843	42	42	36
<b>Paraguay</b>	736	819	920	38	38	38
<b>Perú</b>	869	1013	1013	40	40	40
<b>Uruguay</b>	632	612	409	37	36	36

Fuente: UNESCO (2012). *Compendio Mundial de Educación*

Como se presentó anteriormente en este documento, un alto porcentaje de los estudiantes de América Latina muestra índices de ausentismo escolar crónico. Aquellos alumnos que faltan 10% o más del año escolar incurren en esta condición, y están en riesgo educativo (Balfanz & Byrnes, 2012). Los estudiantes que faltan frecuentemente a la escuela pierden un sinnúmero de oportunidades de aprendizaje y tienen menores resultados de aprendizaje. Los resultados del TERCE indican que la inasistencia a clases se relaciona negativamente con el logro académico. Faltar, en promedio, dos o más días al mes es sinónimo de ausentismo crónico, pues esto representa el 10% o más de los 20 días de clase que caben aproximadamente en cada mes. En la región entre 16 y 43% de los estudiantes de tercer grado falta a la escuela dos o más días al mes, cifra que oscila entre 13 y 39% para los estudiantes de sexto grado. El fenómeno de la inasistencia crónica implica que los estudiantes tienen menos tiempo para aprender y corren el riesgo de dejar vacíos de conocimiento que conllevan dificultades para alcanzar objetivos curriculares más complejos que requieren de bases sólidas. Ante la inasistencia crónica, las escuelas y los docentes pueden llevar a cabo intervenciones pedagógicas relativamente simples que ayuden a minimizar las ausencias de los estudiantes. En esta línea, algunos de los países de la región han generado mecanismos para la detección del ausentismo (p.e., sistemas de alerta temprana) o han generado incentivos individuales o colectivos extra-académicos (bono pro-retención) como una forma de apoyar a las escuelas a desarrollar acciones remediales que puedan evitar que los niños y niñas abandonen la escuela.

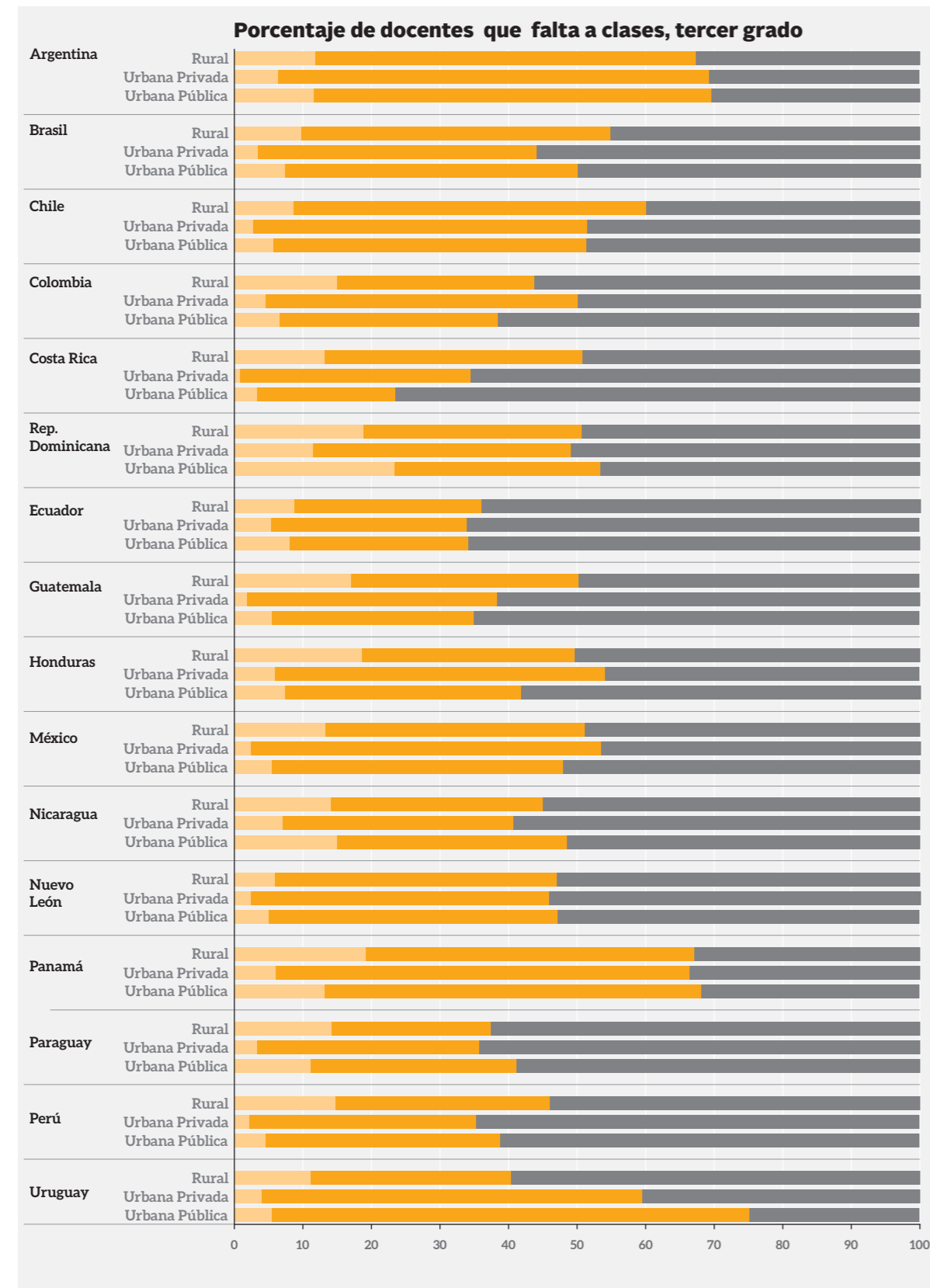
La asistencia y puntualidad de los docentes destacan por su alta incidencia en el logro escolar. Los estudiantes que son preparados por profesores que habitualmente están presentes desde el inicio de las clases tienden a mostrar mejores resultados. Esto revela la importancia de valorar y usar el tiempo efectivamente en la escuela, ya que la ausencia y falta de puntualidad del docente significa que los estudiantes tienen menos horas de actividades encaminadas al aprendizaje. De acuerdo al Gráfico 24, existe un porcentaje de docentes menor a 10% que falta a clases con regularidad, inasistencia similar en las escuelas urbanas públicas y rurales.

**Gráfico 23.** Porcentaje de docentes que falta a clase por grado y categoría de la escuela

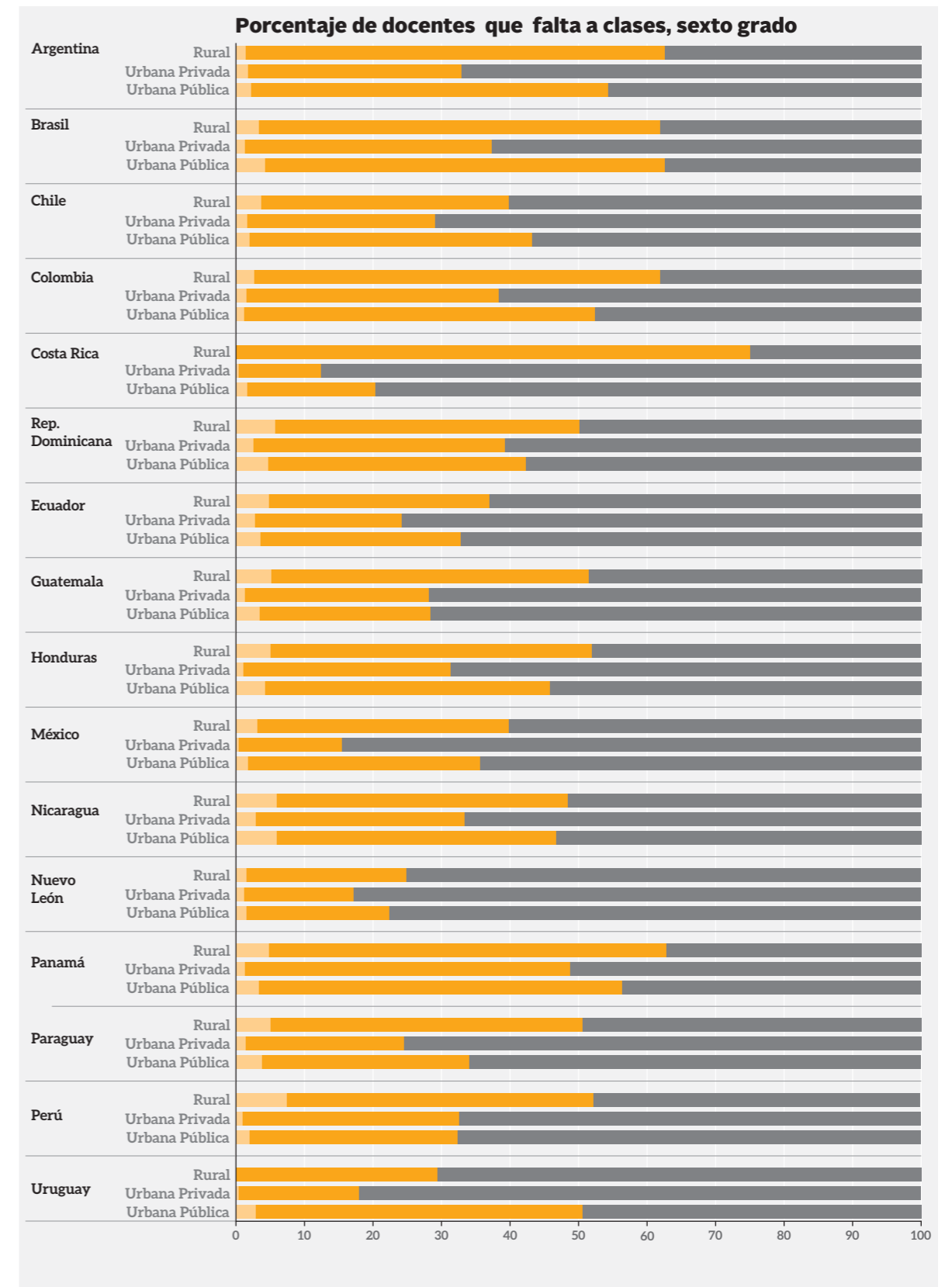


El tiempo de clase no se usa de forma completa, a juzgar por los resultados del TERCE. Hay países donde el 10% y más de los docentes llega tarde a clase o se retira antes del tiempo estipulado. Si bien hay variaciones entre países, llama la atención que consistentemente Costa Rica y Paraguay muestren buenos índices de uso del tiempo, en cada categoría de escuela tanto en tercero como en sexto grado.

**Gráfico 24.** Porcentaje de docentes que llega tarde o termina antes la clase por grado

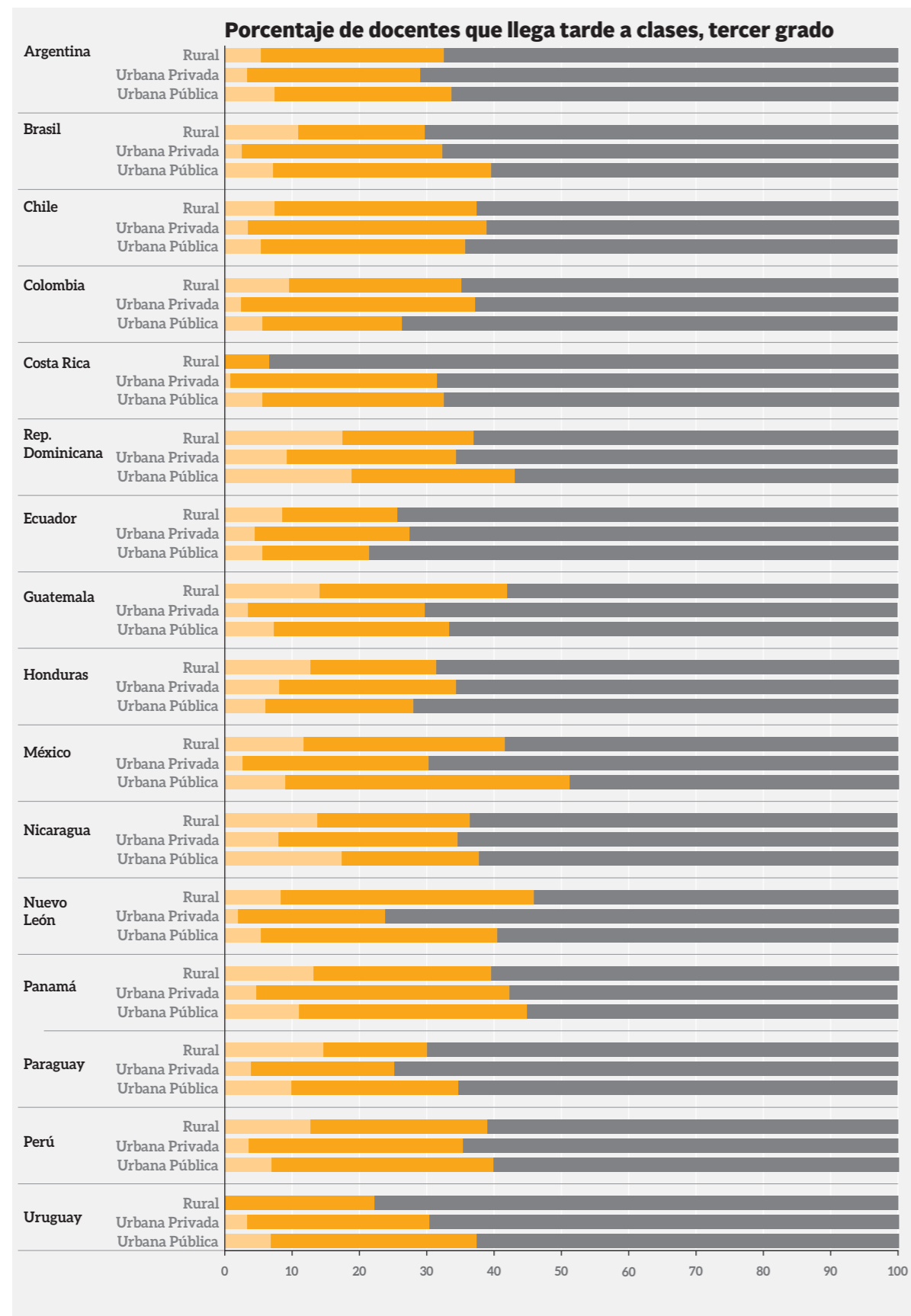


● No ● A veces ● Sí

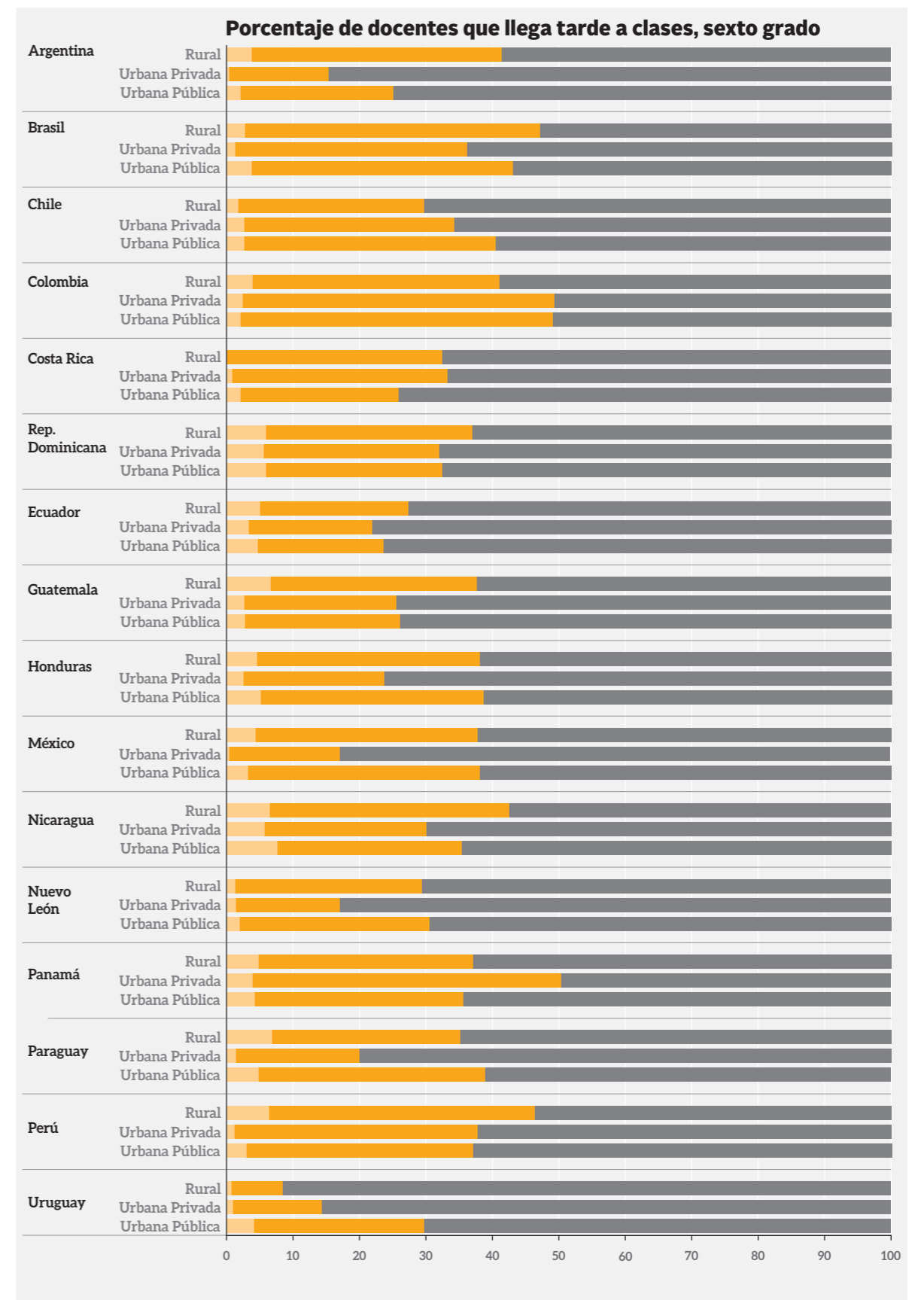


● No ● A veces ● Sí





● No ● A veces ● Sí



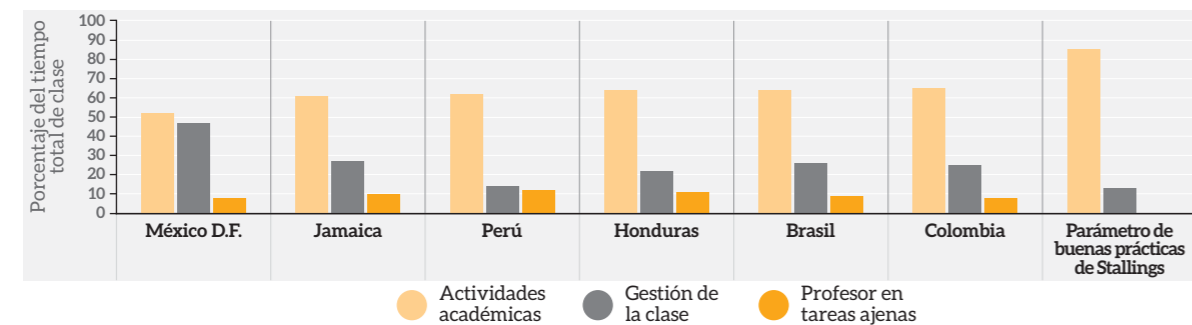
● No ● A veces ● Sí

Fuente: Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

De poco sirve un calendario y jornada escolar extendidos si el tiempo que están los estudiantes en la escuela no se utiliza provechosamente para apoyar su aprendizaje. Los datos más recientes disponibles en la región muestran que el uso del tiempo en la sala de clases es poco efectivo. De acuerdo al Gráfico 26, los docentes de México, Perú, Honduras, Brasil y Colombia utilizan entre 50 y 65% del tiempo de la clase en actividades académicas, por debajo del 85% sugerido por la escala Stallings, utilizada para medir este indicador. Esto implica una subutilización de entre 20 y 35% del tiempo disponible para clase.

La mayor parte del tiempo perdido de clase se dedica a tareas de gestión de sala, tales como pasar lista, borrar el pizarrón, corregir la tarea o repartir papeles. Si bien más abajo se plantean algunas recomendaciones al respecto, llama la atención que los docentes dediquen tiempo de clase a revisar tareas. Esta actividad debería estar circunscrita para un momento fuera de la clase, pero puede estar mediada por el hecho de que la jornada de los docentes está en su totalidad dedicada a estar en clase.

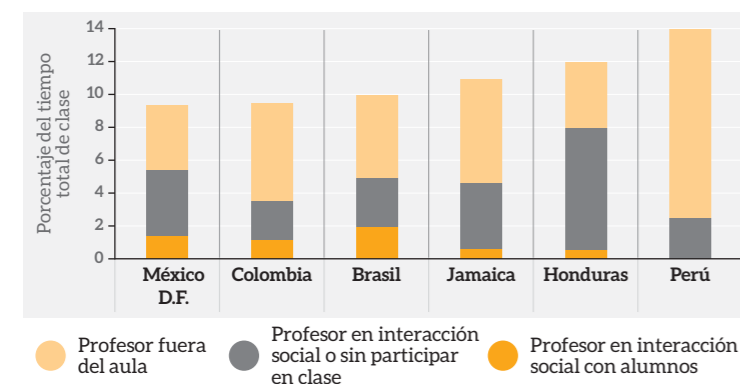
**Gráfico 25.** Tiempo promedio dedicado a la instrucción en los países de América Latina y el Caribe



**Fuente:** Bruns & Luque (2014).

El Gráfico 26 muestra el desglose del tiempo que los profesores dedican a tareas ajenas. Llama la atención que este indicador muestra que los docentes invierten la mayor parte del tiempo en actividades fuera del aula. Usualmente, tiene que ver con que los docentes no inician su clase a tiempo o la terminan anticipadamente (Bruns & Luque, 2014). También en este indicador influyen las interrupciones de clase, peticiones de información y llamados del docente a las oficinas de dirección.

**Gráfico 26.** Desglose del tiempo de los profesores dedicado a tareas ajenas, por país



**Fuente:** Bruns & Luque (2014).

## Recomendaciones de política

Existen distintas facetas en cuanto al uso del tiempo de clase y todas deben considerarse como parte de las medidas a adoptar para mejorar el tiempo efectivo de enseñanza y aprendizaje en las escuelas. Por lo mismo, cada país y cada escuela deberían realizar esfuerzos primarios para diagnosticar los puntos más críticos a trabajar.

Una primera posible instancia para mejorar el uso del tiempo es asegurar un calendario y jornadas escolares adecuados, lo que se puede realizar tanto a nivel de la escuela como al nivel de la política pública. Sin embargo, como se pudo reconocer en la sección de desafíos, la fijación del calendario escolar oficial no garantiza que este se cumpla ni que se utilice adecuadamente. Es indispensable tomar medidas para mejorar el uso del tiempo en las escuelas y un buen ejemplo es la iniciativa “El Buen Inicio del Año Escolar”, que se lleva a cabo en Perú y que se explica en el Cuadro 31.

### > Cuadro 31. El Buen Inicio del Año Escolar en Perú

Desde el 2012, se desarrolla la iniciativa **El Buen Inicio del Año Escolar**, que busca revertir la tradición de escuelas no aptas para recibir a los estudiantes al inicio de clases, a través de la identificación y priorización de condiciones que contribuyan a la mejora de los aprendizajes. Para lograr este objetivo, el programa fomenta la matrícula oportuna y sin condicionamientos para que los y las estudiantes estén presentes desde el primer día de clases, la existencia de

docentes contratados y en el aula a tiempo, la disponibilidad de textos y materiales escolares al inicio del año escolar, el desarrollo de procesos de buena acogida y buen trato a los estudiantes y la construcción de un plan de acción para la mejora de los aprendizajes en cada escuela participante.

**Fuente:** Informe de Educación Para Todos (2015).

La asistencia regular de los docentes a la escuela debería, en primera instancia, estar regulada por ley, siendo esto especialmente crítico en los países que muestran consistentemente bajos niveles de asistencia docente. Algunas políticas locales que resultan indispensables son: mecanismos de reemplazo de profesores, flexibilizar los horarios del trabajo docente, monitoreo constante de la asistencia docente, aplicar las leyes laborales vigentes en cada país cuando existan ausencias injustificadas y generar incentivos para promover la asistencia regular a escuelas de difícil acceso. Esta última medida, presente en países con mayores niveles de desarrollo como Chile y Uruguay, debe considerar incentivos vinculados específicamente al trabajo en esas escuelas y no convertirse en beneficios laborales que el docente se lleva una vez que deja dichos establecimientos escolares. Al respecto, el Cuadro 32 presenta dos programas que han apuntado a mejorar la asistencia docente en el medio rural, que es donde con mayor frecuencia se encuentran estos desafíos.

### > Cuadro 32. Asistencia de docentes

El **Programa Arraigo** en México tiene una larga data y ofrece una compensación económica para los docentes que trabajan en

escuelas del sector rural. Dicha compensación no forma parte directa del sueldo del docente, sino que está vinculada a la permanencia en

la comunidad y la escuela. Este programa busca que los docentes del medio rural permanezcan, como mínimo, dos años residiendo en la comunidad donde se asienta la escuela. De esta forma, se busca disminuir los traslados entre la comunidad de la escuela y la de residencia del docente. La hipótesis respecto del ausentismo docente, en este caso, es que los profesores no se presentan a clases por el tiempo que toma el traslado cuando estos residen fuera de la comunidad.

El **Programa de Mejor Educación a través del Tiempo en el Aula (META)** fue un proyecto piloto del Ministerio de Edu-

cación de Perú del año 2012, que mostró efectividad para aumentar la asistencia docente en escuelas del medio rural. Este programa ofrecía un incentivo monetario docente que equivalía aproximadamente al 8% del salario. El programa otorgaba incentivos individuales por asistencia y también grupales (si 80% de los docentes lograba la meta individual, cada uno recibía un monto adicional, y el director sólo recibía incentivos si todos los docentes alcanzaban la meta).

**Fuente:** *Secretaría de Educación de Tamaulipas y (Cueto, Torero, León, & Deustua, 2008).*

## Recomendaciones para la implementación local

Una vez que se consigue la asistencia y puntualidad regulares de estudiantes y docentes, es necesario incorporar estrategias de aula para mejorar el uso del tiempo efectivo de clase. En este sentido, se requiere una planificación de clase adecuada, con materiales disponibles y organizados previamente (con una cantidad suficiente de horas no lectivas remuneradas), y el establecimiento de rutinas eficientes y con propósito educativo para la distribución de materiales y las transiciones entre actividades, las que se pueden realizar tanto a nivel nacional como a nivel local. El Cuadro 33 presenta una estrategia de distinta índole para mejorar el uso del tiempo efectivo, organizada a nivel nacional pero implementada y validada por cada comunidad educativa.

### > Cuadro 33. Iniciativas para mejorar el uso del tiempo efectivo

Durante la última década, el Ministerio de Educación de Perú ha desarrollado distintas iniciativas para mejorar la utilización del uso del tiempo en las escuelas. El **Programa de Educación Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Básica (PELA)**, que tiene como objetivo desarrollar procesos de mejoramiento de la calidad en la educación básica y media, contempla dentro de sus características la incorporación de un asesor pedagógico, que, entre otras tareas, coordina con el docente el correcto uso del tiempo y una

intensificación de las horas pedagógicas. Asimismo, busca la optimización del uso pedagógico y pertinente de los materiales y recursos disponibles en el aula (cuadernos de trabajo, textos y biblioteca de aula) en función del logro de aprendizajes. Las evaluaciones preliminares de esta iniciativa han mostrado resultado promisorio, sobre todo en lo que se refiere a la cobertura y aprendizaje de los estudiantes.

**Fuente:** *Informe de Educación Para Todos de Perú.*

## 4.5. Liderazgo escolar

Las políticas de liderazgo al interior de las escuelas han cobrado una renovada relevancia dentro de las políticas educativas alrededor del mundo. En general, esta literatura se ha concentrado en estudiar la relación entre el liderazgo educativo y el desempeño de los profesores (Leithwood, Seashore Louis, Anderson, & Wahlstrom, 2004; Robinson, Hohepa, & Lloyd, 2007) y el impacto de las distintas formas de liderazgo educativo en los resultados académicos de los estudiantes. Un impulso significativo al respecto es el último informe McKinsey, el cual concluye que las características de los directivos son el segundo factor más importante para explicar los resultados académicos y, por lo mismo, pueden considerarse como un factor que contribuye a la eficiencia, equidad y calidad de los sistemas educativos (Barber, Whelan, & Clark, 2010; Litz, 2011; Taipale, 2012).

### Desafíos

Respecto de los procesos en las escuelas, la evidencia de los estudios del LLECE no muestra una asociación generalizada entre el liderazgo directivo o el ambiente laboral con los resultados de aprendizaje. En el TERCE, los resultados muestran que el ambiente laboral se relaciona significativamente con el logro académico sólo en el 10% de los países, disciplinas y grados evaluados. El monitoreo y la retroalimentación de las prácticas docentes de parte de los directivos, o una faceta del liderazgo pedagógico de los directores, tampoco se relaciona frecuentemente al desempeño académico. Es más, el estudio revela que en la mitad de las situaciones esta práctica se asocia a resultados inferiores en el rendimiento de los estudiantes, lo que podría dar cuenta de dos fenómenos. Por un lado, es factible que en algunos casos los directivos visiten las salas de clases donde ven más problemas y, por otro, que falte generar una cultura y organización laboral en que el perfeccionamiento de las prácticas docentes, a través del monitoreo y retroalimentación mutua, sirva para mejorar el trabajo docente y, a la postre, el aprendizaje.

El más reciente análisis sobre liderazgo escolar en la región (Weinstein, Hernández, Cuéllar, & Flessa, 2015) muestra que las políticas orientadas a los directores de escuela están en un movimiento y cambio constante en los países de la región, encontrándose en distintas etapas de implementación y desarrollo de acciones, programas y políticas. A pesar de estas diferencias, en general, las políticas desarrolladas hasta la fecha han carecido de un enfoque sistémico que incorporen formación, estándares de desempeño, selección, evaluación y condiciones de trabajo de manera coherente (interna y externamente) y alineada entre sí. Asimismo, análisis preliminares han mostrado que las políticas para directores no han abordado la diversidad de escuelas que se encuentran en los sistemas escolares de los países, por lo que muchas de éstas están descontextualizadas de la realidad local (Weinstein & Hernandez, 2015; Weinstein, Muñoz, & Hernández, 2014)

Por otra parte, se detecta una serie de tendencias específicas en el campo del liderazgo escolar de los directores (Weinstein et al., 2014), que es importante considerar para el análisis de la situación en la región: a) existe una variabilidad de contextos de desempeño de los directores, con grupos importantes de directivos que se desempeñan en el sector rural; b) la institucionalidad a cargo de la política para los directores es precaria y con escasa especialización, ya que esta tarea normalmente recae en organismos a cargo del desarrollo profesional y condiciones laborales docentes; c) los directores de escuela no cuentan con asociaciones profesionales que les permitan legitimarse como un actor clave de los sistemas escolares y generar estándares de

práctica profesional; d) en la región ha tomado impulso la elaboración de marcos de actuación o estándares de desempeño, pero se encuentran desacoplados de las políticas vigentes y son escasamente considerados para la evaluación de los directores; e) los directores, que por lo general son responsabilizados por la marcha de la escuela, en distintos sistemas escolares se encuentran acompañados por otros integrantes del equipo directivo que están fuera del radar de la política educativa y que cumplen funciones administrativas, de disciplina, convivencia o técnico-pedagógicas; f) los directores, salvo algunas excepciones, no tienen poder para seleccionar y contratar a los otros miembros del equipo directivo; y, g) los procesos de selección docente se han modernizado, incluyendo requisitos técnicos y experiencia previa a los postulantes, junto con mejorarse los procesos de toma de decisiones y la participación local.

Dada la consistencia de la investigación internacional, que muestra la importancia del liderazgo directivo para desarrollar una sana convivencia, organizar administrativa y curricularmente la escuela, y promover buenas prácticas, a continuación, se plantean recomendaciones específicas para promover el liderazgo directivo en las escuelas.

### Recomendaciones de política

El fortalecimiento del liderazgo escolar en la región implica una serie de desafíos que deben acometerse sistémicamente. En primer lugar, se requieren políticas específicas, coherentes y articuladas con otras medidas, que promuevan el liderazgo de los directores en cuanto al estatuto, condiciones de trabajo, funciones, estándares de desempeño, formación inicial y continua, selección, promoción y evaluación (Weinstein et al., 2014). Un aspecto central y primario de estos elementos es la creación de estándares directivos, que permitan organizar el marco de funciones y responsabilidades de estos actores en el sistema escolar. La Tabla 12 compara las características de los estándares en tres países (Chile, Colombia y Ecuador), lo que da cuenta de la heterogeneidad de la situación en la región. De esta forma, se muestra que los directores de escuela en la región tienen, al menos, 20 funciones distintas y una enorme cantidad de tareas disímiles, que incluyen desde la administración del personal hasta la de infraestructura y equipamiento, además de responsabilidades de gestión escolar, de recursos humanos, de atención a padres, de gestión de planes y proyectos educativos, de participación y convivencia, por nombrar sólo algunos. Esta amalgama de responsabilidades contrasta con la prácticamente nula injerencia que tienen en la asesoría, supervisión y evaluación del desempeño docente en el aula, lo que constituye uno de los mayores desafíos para la región.

**Tabla 12.** Estándares directivos en Chile, Colombia y Ecuador

Países	Año	Características
Chile	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderazgo</li> <li>• Currículum</li> <li>• Manejo de recursos</li> <li>• Clima organizacional</li> </ul>
Colombia	2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencias funcionales (manejo, instrucción, administración)</li> <li>• Competencias de comportamiento</li> </ul>
Ecuador	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderazgo</li> <li>• Currículum</li> <li>• Manejo de recursos</li> <li>• Clima organizacional</li> </ul>

Fuente: (Weinstein & Hernández, 2015)

En segundo lugar, el desarrollo institucional para fomentar el liderazgo directivo debería crear unidades especializadas de investigación y desarrollo de políticas de formación, innovación y transferencia de conocimientos para directores (como está empezando a realizarse en Chile a través de la creación de dos Centros de Liderazgo Escolar, desarrollados por consorcios de universidades) y, dada la escasa información sobre los directores, es necesario diseñar procesos regulares de recolección de datos que permita caracterizar a los directores y sus condiciones laborales. Complementariamente, es necesario fomentar la creación de asociaciones profesionales de directores donde puedan generarse instancias para compartir los avances de la profesión y diseminar aprendizajes (Weinstein et al., 2014), así como instancias de colaboración profesional, por ejemplo, a través del potenciamiento de redes de trabajo entre directivos, que permiten compartir buenas prácticas y promover procesos de sinergia.

Asimismo, es necesario revisar las funciones y responsabilidades de los directores, priorizando aquellas relativas al liderazgo pedagógico y organizacional en función de la promoción de los aprendizajes. Estas medidas deben fomentar una mayor injerencia de los directores en la evaluación y supervisión del trabajo de los docentes y darles atribuciones de selección de personal, al menos, de aquellos que forman parte del equipo directivo (Weinstein et al., 2014).

En cuarto término, es indispensable revisar la trayectoria de desarrollo profesional para llegar a ser director, de forma tal que no sea únicamente reservada para los años previos a la jubilación de los docentes. Se pueden diseñar sistemas que distingan a los directores de acuerdo a su grado de experiencia y así permitir una mayor diversidad (Weinstein et al., 2014), incorporando trayectorias en el sistema donde la función directiva se tenga que entender como un “paso final” de la carrera docente (Oplatka, 2004).

Finalmente, es necesario diseñar procesos de formación profesional que, aunque incorporen procesos de formación especializada previos a la asunción del cargo y desarrollo profesional en servicio, consideren también otras estrategias de acompañamiento e inducción de directivos, algunas de las cuales han emergido fuertemente durante las últimas décadas a través de mentorías y coaching. El Cuadro 34 destaca algunos programas de formación de directivos que, en algunos de sus procesos, incorporan estas herramientas, organizadas a una escala nacional.

### > Cuadro 34. Programas de formación directiva que incorporan procesos de mentoría o coaching

Durante los últimos años, diversos países de la región han implementado programas de formación de directivos que incorporan procesos de coaching o mentorías. Por ejemplo, el **Programas de Formación de Líderes Educativos**, iniciado en 2012 y desarrollado por la Fundación Córdoba Mejora en Argentina. Los directores que asisten al programa son capacitados en

buenas prácticas de gestión, lo que se traducirá en instituciones más eficaces y eficientes. Las actividades incorporan talleres de trabajo entre pares, que consisten en el análisis y discusión de un tema específico, a partir de un diálogo de experiencias y saberes basado en el protagonismo de los participantes, acompañado de una demostración práctica.

En esta misma línea, el **Programa Rectores de Líderes Transformadores**, coordinado por la Fundación de Empresarios Líderes por la Educación en Colombia, desde el 2008 busca fortalecer y desarrollar las competencias de los directores para el mejoramiento de su gestión personal, pedagógica, administrativa y comunitaria. Incorpora metodologías de participación activa, junto con cursos intensivos y encuentros directivos. Específicamente, se desarrollan procesos de coaching individual y grupal, que

se organizan en torno a tres componentes: a) transformación institucional, que busca consolidar la acción transformadora que el director y su equipo han emprendido; b) intercambio de aprendizajes, que pretende que los directores vayan sistematizando y poniendo en común sus experiencias transformadoras; y c) seguimiento, que apoya la recolección de información sobre la experiencia de mejoramiento de la calidad institucional.

**Fuente:** UNESCO (2015).

## 4.6. Prácticas docentes

Las prácticas docentes en el aula, el otro proceso clave en las escuelas, ha mostrado una relación robusta con el aprendizaje (Chrispeels, Andrews, & González, 2007; Elmore, 2010; González & Bellei, 2013; Hopkins & Reynolds, 2001; Muijs & Reynolds, 2011; Raczynski & Muñoz, 2006; Rivers & Sanders, 2002; Rowe, 2007). Los resultados del TERCE reiteran la importancia de las prácticas de enseñanza en el aula sobre el logro académico de los estudiantes de la región.

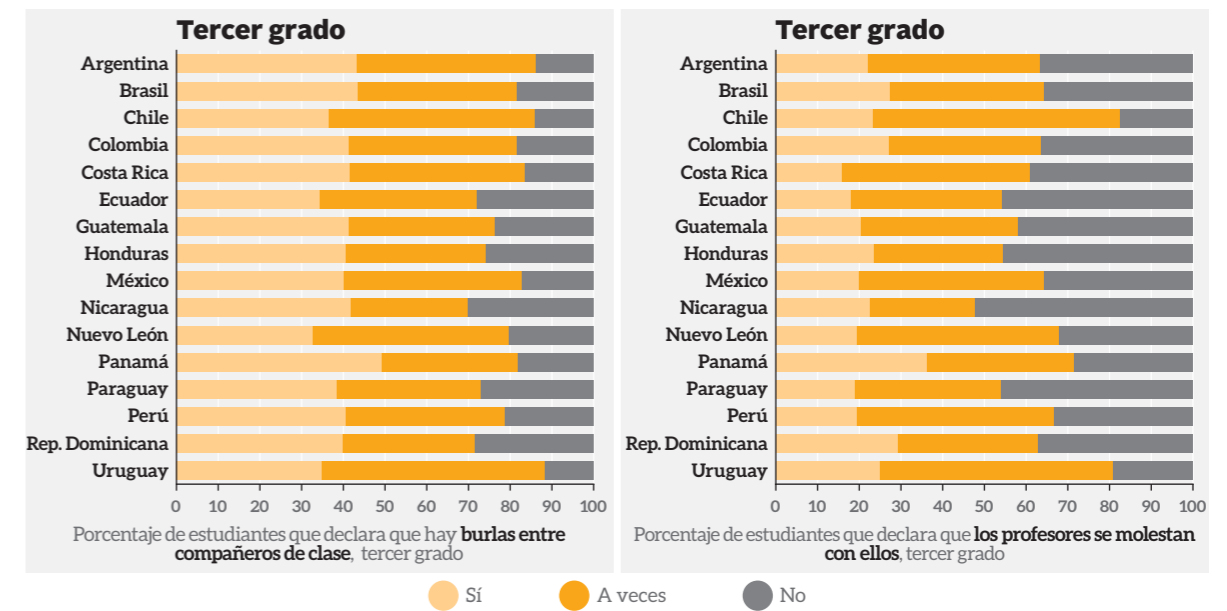
### Desafíos

La evidencia muestra que los procesos de aprendizaje se benefician cuando las relaciones entre los actores son cordiales, colaborativas y respetuosas. Asimismo, se observa una asociación fuerte entre el aprendizaje y las prácticas docentes que atienden las dudas de los estudiantes y que monitorean que los estudiantes comprendan los contenidos curriculares y desarrollen las habilidades esperadas.

Las prácticas docentes pueden conceptualizarse en base a tres dominios complementarios: apoyo emocional, organización del aula y apoyo pedagógico (Pianta, La Paro, & Hamre, 2008). El apoyo emocional se refiere al clima de aula, la organización está vinculada con la productividad y la conducta, y el apoyo pedagógico con las intervenciones docentes para desarrollar el aprendizaje profundo y habilidades superiores del pensamiento.

En tercer grado, el TERCE midió apoyo emocional, como una forma de entender el clima de aula. En el Gráfico 28 se aprecia que entre 20 y 40% de los estudiantes indican que en su sala de clase los alumnos se molestan entre ellos, o bien, que existen burlas entre compañeros. Esto sugiere que existe un importante margen de mejora para establecer normas y patrones de convivencia en el aula más proclives a apoyar el desarrollo social y emocional de los estudiantes.

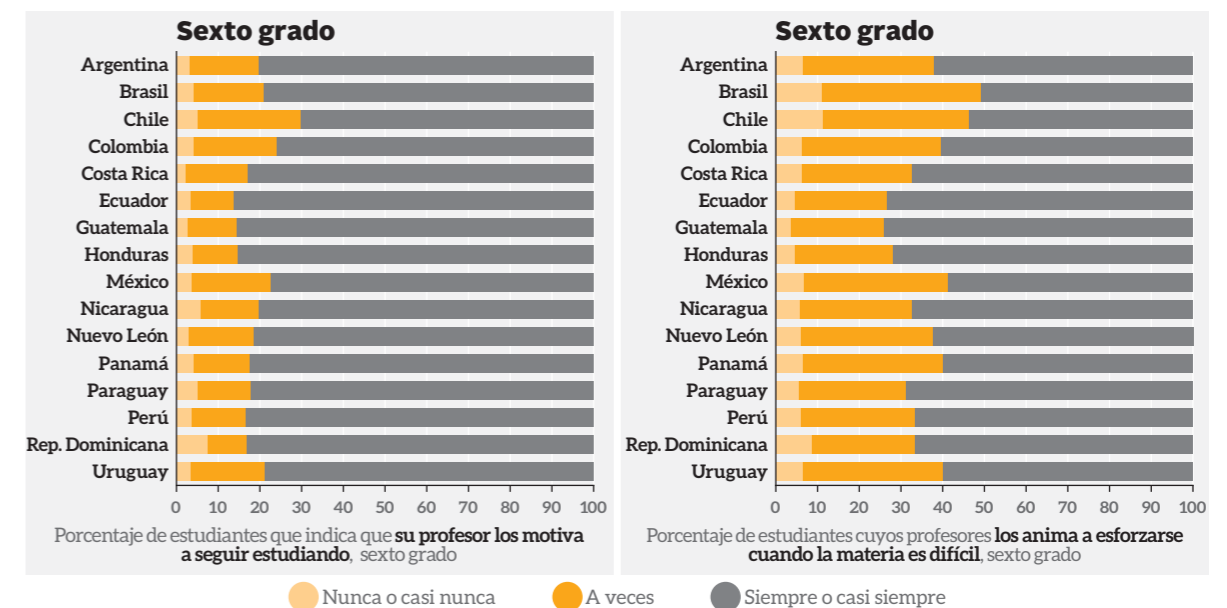
**Gráfico 27.** Clima socioemocional en el aula en tercer grado

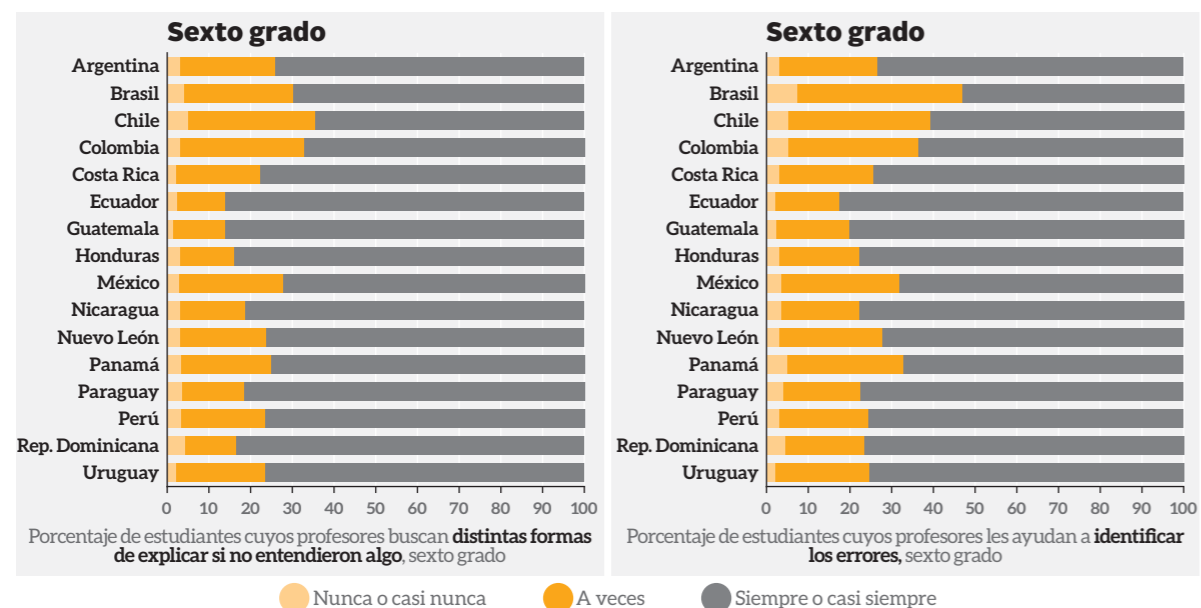


**Fuente:** Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

En sexto grado se evaluaron tanto aspectos emocionales como de enseñanza en la sala de clases. Los resultados, que se presentan en el Gráfico 29, dan cuenta de que entre 60 y 80% de los estudiantes tiene docentes que consistentemente los motiva a seguir estudiando y a esforzarse cuando la materia es difícil. Por otra parte, entre 70 y 85% de los alumnos indica que los profesores buscan distintas formas de explicar cuando no han entendido algo. Finalmente, entre 55 y 85% de los estudiantes indica que los profesores les ayudan a identificar sus errores. En términos generales, se podría decir que existe una buena base de prácticas docentes, pero hace falta mejorar la consistencia de estas prácticas para que todos los estudiantes tengan respuesta a sus necesidades de apoyo emocional y de aprendizaje.

**Gráfico 28.** Prácticas docentes para el desarrollo del aprendizaje en sexto grado





Fuente: Elaboración propia usando base de datos del TERCE.

## Recomendaciones de política

Mejorar las prácticas docentes es una tarea ardua y de largo aliento. Como se observó en la introducción, las capacidades de enseñanza y las prácticas docentes dependen del nivel de desarrollo del sistema educativo de los países. Por ello, para mejorar las prácticas docentes son necesarias políticas sistemáticas que orienten a todos los docentes del sistema escolar y que estructuren la formación docente inicial y continua. En este sentido, la elaboración de estándares profesionales u otros instrumentos de organización de la carrera y profesión docente son elementos indispensables. Estos marcos deben estar alineados con la realidad educativa del país, es decir, deben apuntar a la mejora de las prácticas para avanzar a un estadio inmediatamente superior de desarrollo de capacidades. De poco sirve establecer estándares de práctica ideales si están alejados de la realidad de los sistemas escolares. Más que documentos técnicos, se requieren documentos orientadores a construir paso a paso bases sólidas para la enseñanza. El Cuadro 35 presenta el Marco para la Buena Enseñanza de Chile, un documento que organiza varios de los procesos de evaluación, promoción y mejora continua de las prácticas docentes, constituyéndose como un ejemplo relevante para el conjunto de los países de la región.

### > Cuadro 35. Marco para la Buena Enseñanza en Chile

El **Marco para la Buena Enseñanza de Chile** es un documento de política que orienta las prácticas docentes en el aula. Este documento ha estructurado la formación inicial y continua de los docentes en este país y se ha socializado ampliamente, de manera que los estudios sobre prácticas de aula muestran, sobre todo, intensivo uso del tiempo en las salas de clase. Este marco incluye cuatro dominios. El primero es el de Preparación de la Enseñanza,

que incluye el dominio de contenidos y la didáctica, el conocimiento de los estudiantes, así como la planificación y organización de la clase y las estrategias de evaluación. El segundo dominio corresponde a la Creación de un Ambiente Propicio para el Aprendizaje y apunta a que los docentes puedan establecer un clima escolar adecuado y normas consistentes para la convivencia, mostrar altas expectativas y un ambiente de trabajo organizado. El tercer

dominio corresponde a la Enseñanza para el Aprendizaje de Todos los Estudiantes e incluye la comunicación clara de los objetivos de aprendizaje, la implementación de estrategias de enseñanza desafiantes y significativas, la rigurosidad conceptual, la optimización del tiempo disponible para la enseñanza, la promoción del pensamiento crítico y de orden superior y la evaluación y monitoreo de la comprensión de los estudiantes. Por último, el dominio de Responsabilidades Profesionales incluye la reflexión

sobre la práctica, las relaciones profesionales adecuadas con los colegas, la responsabilidad de orientar alumnos, el fomento a relaciones propicias con padres de familia y la actualización permanente en la profesión. Este tipo de marcos puede ayudar a orientar la práctica docente en distintos ámbitos para mejorar la calidad y, dentro de ellos, se encuentra el uso del tiempo.

Fuente: Marco para la Buena Enseñanza, Chile.

## Recomendaciones para la implementación local

Las prácticas docentes mejoran sustancialmente cuando se implementan programas que permiten el aprendizaje de todos los docentes y los estudiantes en la escuela, especialmente a través de procesos iterativos y complejos de innovación pedagógica, que involucran al conjunto de la comunidad educativa. Se trata de programas con orientación pedagógica clara, que tienen una noción transparente de lo que representan las buenas prácticas, que ofrecen modelos pedagógicos consensuados y de probada eficacia. En el Cuadro 36 se describe el modelo de Redes de Tutoría, implementado en México, que puede ser entendido como un ejemplo innovador desarrollado a escala local.

### > Cuadro 36. Redes de tutoría

Las **Redes de Tutoría** son un programa implementado en México que busca mejorar el entorno y logros educativos en escuelas públicas. Permite a los maestros desempeñarse profesionalmente y a los alumnos lograr aprendizajes académica y personalmente valiosos, a través de una metodología integral e innovadora que se sustenta en una nueva forma de entender la pedagogía. La metodología de Redes de Tutoría funciona a través de un acompañamiento personalizado con el modelo de relación tutora, donde el maestro ofrece a sus estudiantes temas y el estudiante elige en base a su interés. A lo largo del proceso, el maestro funge como tutor del estudiante, quien orienta al aprendiz para lograr mayor profundización del conocimiento, para que finalmente, el estudiante pueda decidir convertirse en tutor de otros interesados

en aprender el tema que ahora domina. De esta forma, al enseñar a otros, los estudiantes refuerzan y enriquecen sus aprendizajes. El proyecto tiene sus inicios teóricos desde 1997-2003, sin embargo, su implementación comienza a ser efectiva desde 2004-2005 con el modelo Comunidad de Aprendizaje aplicado en cuatro escuelas primarias de la Dirección General de Educación Indígena. Desde 2011 pasa a ser una política educativa para el estado de México, a través de la cual se busca y se ha logrado mejorar los resultados de la prueba Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), específicamente de escuelas de nivel primario y secundario que, en 2007, 2008 y 2009 presentaron los menores niveles de logro educativo.

Fuente: Organización Redes de Tutoría (<http://redesdetutoria.org/estrategia/>).

# Reflexiones finales

El propósito de este documento es proveer de evidencia empírica para la toma de decisiones de política educativa que apunte a garantizar el Derecho a la Educación de calidad de todos los niños y niñas de la región. A lo largo de este volumen se han revisado, en primer lugar, modelos conceptuales para entender los desafíos de política desde distintas perspectivas y, en segundo lugar, se han presentado recomendaciones de política que emanan de los principales hallazgos del estudio de factores asociados del TERCE. A continuación, se comparten reflexiones finales relativas a las recomendaciones presentadas en el texto.

## Modelos conceptuales

La toma de decisiones de política debe estar basada en evidencia y anclada a algunos modelos conceptuales que permitan interpretar de manera adecuada la realidad. Los modelos teóricos o conceptuales son representaciones de la realidad donde se destacan los atributos centrales que subyacen a un fenómeno o problema. Es decir, los modelos ofrecen una lente para estudiar la realidad, pero no la representan en su totalidad. Por ello, es necesario contar con modelos complementarios para construir una interpretación más sofisticada e iluminar distintas facetas de los mismos fenómenos.

En el capítulo 1 se presentaron tres tipos de modelo conceptual para la toma de decisiones en política educativa. En primer lugar, un modelo ecológico que reconoce que los estudiantes reciben los servicios educativos en sistemas sociales anidados y que interactúan entre sí de forma compleja. Las políticas educativas deben considerar esta estructura anidada al momento de su definición. El modelo ecológico muestra que los estudiantes están anidados en escuelas, las que son la institución social encargada directamente de satisfacer el Derecho a la Educación. Pero los establecimientos escolares también están enclavados en comunidades con ambientes institucionales, sociales y económicos específicos. De esta forma, las escuelas responden a autoridades locales y sirven a poblaciones con necesidades que están vinculadas con las características del contexto en que habitan. Cada escuela tiene el deber

de producir una compleja alquimia con el objetivo de promover el desarrollo integral de los estudiantes, siguiendo el currículo oficial y, a su vez, tomando en consideración las características culturales, sociales y económicas de los estudiantes. Docentes y directivos escolares están a cargo de realizar las adaptaciones e implementación pedagógica para maximizar las oportunidades de desarrollo de los estudiantes. Además del medio ambiente en el lugar donde se asienta la escuela, el modelo ecológico también reconoce que el funcionamiento, normas y costumbres del sistema educativo imponen un marco de actuación en las escuelas al cual deben supeditarse. Por último, existen también fenómenos sociales que alcanzan a regiones o países completos, los cuales perfilan un conjunto de características y procesos sociales en los que las escuelas están inmersas, y desconocerlos equivaldría a no hacerse cargo de una importante parte de la realidad. En la región, la desigualdad socioeconómica y la pobreza, que afecta aún a importantes sectores de la población, son dos atributos del contexto que deben considerarse al momento de diseñar políticas educativas.

En segundo lugar, también se requiere un modelo que ayude a entender cómo se desarrollan las políticas educativas. Este tipo de conceptualización evita incurrir en falacias respecto de la operación de las políticas en la realidad. Con el propósito de ofrecer un marco interpretativo para comprender cómo se llevan a cabo las políticas, también el capítulo 1 ofrece una explicación de los modelos de implementación desde arriba hacia abajo (top-down) y desde abajo hacia arriba (bottom-up), así como del modelo que combina ambos enfoques. De esta manera, y concordante con las recomendaciones en el texto, se reconoce que las decisiones de política tomadas desde las autoridades centrales sufren interpretaciones a lo largo de la cadena de implementación que están moldeadas por los usos y costumbres, los recursos y las capacidades instaladas. Asimismo, se muestra que desde los actores locales también se pueden llevar a cabo programas específicos de acción que, en caso de tener éxito, pueden eventualmente transformarse en política nacional. El marco conceptual para la implementación sirve para enfatizar que los supuestos que se utilizan al momento de diseñar las políticas educativas pueden no sostenerse en la realidad, y que los actores encargados de llevarlas a cabo o la población beneficiaria reaccionen de forma distinta a la originalmente prevista. Por este motivo, es esencial mantener un constante monitoreo de la implementación y los resultados de las iniciativas que se pongan en marcha.

Los países de la región presentan distintas configuraciones en su organización política, que van desde estados nacionales con gobiernos centrales hasta países federales con autoridades subnacionales, con distinta autonomía. La definición de políticas educativas, sin embargo, suele ser resorte de los gobiernos centrales o subnacionales en el caso de los países federales, y siguen una lógica de arriba hacia abajo. Sin embargo, como se pudo ver en este documento, existe también un sinnúmero de iniciativas de carácter local que complementan las políticas educativas y buscan ofrecer soluciones a problemas locales, las que no necesariamente serán siempre escalables al nivel nacional, sino que tienen objetivos y dimensiones más acotadas.

En tercer lugar, es indispensable también un enfoque que permita distinguir el corto, mediano y largo plazo en la tarea de pensar el desarrollo de los sistemas educativos. Para ello se presentan dos modelos distintos. Por un lado, se analizan las etapas de desarrollo educativo de los países siguiendo el esquema del informe McKinsey (Mourshed et al., 2010), que rescata las lecciones del progreso de 20 sistemas educativos del mundo y releva las

principales medidas de política que acontecieron para avanzar en cada una de las cinco etapas de desarrollo planteadas por este modelo. Dos de los mensajes centrales detrás de este marco son: a) que las políticas educativas deben tomar en consideración las capacidades instaladas en cada sistema educativo; y, b) que los países no se pueden saltar etapas, pues estas pasan por la construcción de capacidades, que es un proceso que toma tiempo. Al usar este marco queda claro que el ideal a alcanzar no debe confundirse con las medidas inmediatas a tomar, pues para llegar a construir un sistema educativo sólido se requiere un trabajo en dos vías paralelas. La primera consiste en gestionar políticas educativas atingentes al nivel de desarrollo de las capacidades instaladas en el sistema educativo. La segunda vía apunta a construir las capacidades que abrirán las puertas para la siguiente etapa de desarrollo educativo del país. En otras palabras, se debe gestionar efectivamente el sistema educativo actual a la vez que se toman medidas para construir las capacidades que permitirán avanzar hacia la siguiente fase de desarrollo.

El caso de Finlandia ofrece el segundo modelo para entender las políticas en distintos plazos. En este país, durante la década de los 80, se dio inicio un largo proceso de reforma en un contexto de desarrollo social y económico muy distinto al actual en la región. Sin embargo, la fuerte apuesta finlandesa por el desarrollo de capacidades docentes ofrece una perspectiva complementaria al informe McKinsey para pensar en las reformas educativas. El caso de Finlandia muestra cómo, en un período de 30 años, la educación se reformó primero replanteándose las bases teóricas y metodológicas de la educación, estableciendo una concepción del conocimiento y aprendizaje claras y, de forma muy importante, definiendo métodos prácticos para la enseñanza del currículum en función de las definiciones conceptuales adoptadas. En una segunda etapa, la reforma se concentró en definir un conjunto de valores educacionales compartidos, la creación de comunidades y redes de aprendizaje, así como el establecimiento de formas de evaluación en aula para apoyar el desarrollo de los estudiantes. Finalmente, en la década del 2000, Finlandia cambió la estructura de la educación básica, se propuso mejorar la productividad buscando alcanzar mejores resultados con menos recursos y, por último, el establecimiento de algunos indicadores de seguimiento de la calidad.

Los países de América Latina y el Caribe se encuentran en la etapa de desarrollo educativo que muestra resultados bajos y unas capacidades instaladas aún incipientes. Chile, Costa Rica y Uruguay son los países, juzgando únicamente los resultados de aprendizaje, que podrían llevar algo de ventaja en la construcción de capacidades en el sistema escolar. Esto quiere decir que en la región aún se enfrenta el desafío de construir capacidades básicas en términos de la formación y prácticas docentes, el financiamiento de la educación, el monitoreo transparente de políticas educativas y la toma de decisiones basada en evidencia. Asimismo, los países de la región requieren alinear sus políticas de forma tal que apunten hacia el mismo objetivo y logren movilizar a los sistemas escolares hacia la consecución de más oportunidades educativas para los alumnos, mejores aprendizajes y menor desigualdad.

En suma, los modelos conceptuales presentados ofrecen una panorámica de la naturaleza sistémica e interconectada de la sociedad, el sistema educativo, las escuelas y los estudiantes. Existen factores en cada uno de estos sistemas que influyen en los resultados de aprendizaje y que deben tomarse en cuenta en la política educativa. Complementariamente, se ofrece una perspectiva respecto de la implementación de políticas, para comprender que éstas están sujetas a los vericuetos de la toma de decisiones e interpretaciones que realizan los distintos actores educativos desde los ministerios de educación hasta las salas de clases.

Por último, se presentan modelos que permiten tomar distancia temporal y ver más allá del corto plazo, los que ayudan a entender que la tarea de construir sistemas educativos sólidos es paulatina y de largo aliento.

## Los desafíos y recomendaciones de política educativa para la región

Los resultados del TERCE muestran elocuentemente algunos de los principales desafíos que enfrentan los sistemas escolares de la región para dar efectivo cumplimiento al derecho a una educación de calidad para todos. Más que una reflexión final, enseguida se presenta un breve resumen de los desafíos y recomendaciones de política educativa. Para cumplir con este propósito, el texto se organiza de forma similar al documento, iniciando con el contexto, seguido por el sistema educativo y posteriormente por las escuelas. En cada una de estas categorías se resumen los principales desafíos y recomendaciones de política.

En el círculo exterior del modelo ecológico se encuentra el contexto, que se refiere a las características sociales, económicas y culturales de los países donde se insertan los sistemas educativos y las escuelas. El contexto es un elemento clave a tomar en cuenta para las políticas educativas de América Latina, dadas las amplias desigualdades sociales que existen en la región.

Las **desigualdades socioeconómicas** son el primer aspecto del contexto que manifiesta su incidencia en los resultados educativos, y aquí aparecen tres hallazgos centrales. En primer lugar, la constatación de las brechas socioeconómicas y la elevada concentración del ingreso en los países de América Latina, lo que hace que esta sea la región más desigual del mundo. Estas características del medio donde se inserta el sistema escolar sin lugar a dudas afecta las oportunidades educativas. Por ello, en segundo lugar, se aprecia que los sistemas educativos de la región mantienen bajos índices de inclusión social en la escuela o, dicho de otro modo, las escuelas están segregadas socioeconómicamente. En definitiva, los estudiantes de distintos grupos socioeconómicos tienen escasas probabilidades de ser compañeros en la misma escuela. En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, las desigualdades de aprendizaje entre escuelas representan entre 18 y 64% del total de las disparidades. El complemento para llegar a ciento por ciento está representado por las desigualdades en el logro académico entre estudiantes de la misma escuela. Una parte importante de las brechas entre escuelas se explica por las diferencias en nivel socioeconómico de la población que atienden las escuelas. Nuevamente, las diferencias socioeconómicas se transforman en desigualdades educativas, que llevan a que exista una estrecha relación entre el nivel socioeconómico promedio de las escuelas y el logro académico de los estudiantes que atienden.

Las **principales recomendaciones para atenuar el peso de las desigualdades socioeconómicas** apuntan a mejorar la focalización de las políticas y disminuir la influencia de los factores externos en el aprendizaje. Con respecto a lo primero, es necesario aún en la región enfocar los esfuerzos en los estudiantes que obtienen menores resultados de aprendizaje, que en la región suelen ser quienes viven en condiciones más precarias. Romper el círculo intergeneracional de la pobreza requiere de políticas focalizadas y alineadas para mejorar las oportunidades de aprendizaje y los niveles de escolarización de estos estudiantes. Se trata de un conjunto de políticas sociales y educativas que pueden potenciar la educación de estos niños y niñas. La focalización tiene sentido en contextos de alta desigualdad y escasez de recursos públicos, pues así se puede apoyar a las familias en pobreza para que sus hijos



desarrollen capacidades que en el futuro les permitan ejercer de mejor forma sus derechos y definir autónomamente su proyecto de vida. Cuando la relación entre nivel socioeconómico y resultados educativos disminuya de forma importante, entonces es aconsejable transitar desde políticas focalizadas a medidas universales.

Los programas compensatorios focalizados en poblaciones vulnerables son una herramienta que los países de la región han utilizado para paliar los efectos de la pobreza en los resultados educativos. En la gran mayoría de los países de la región existen programas compensatorios, los que proveen ayuda económica a las familias de los estudiantes para que estos últimos asistan a clases, permanezcan en la escuela y reciban alimentación, atención médica y satisfagan otras necesidades. Las transferencias condicionadas y la alimentación escolar son los programas más comunes en la región. Otros programas compensatorios que se encuentran en la región incluyen la provisión de becas, la dotación de libros de textos y uniformes y el transporte entre la casa y la escuela (Treviño, Place, et al., 2013).

Los programas de alimentación escolar han existido durante muchos años (desde la década de 1950 en Costa Rica), mientras que los de transferencias condicionadas son relativamente nuevos. Todos los países tienen programas de nutrición y/o alimentación escolar. Los programas de transferencias condicionadas se basan en teorías de capital humano y de capacidades (“capabilities”), que buscan generar habilidades y capacidades que permitan a las familias salir de la pobreza y mantenerse fuera de ella. Por lo regular, dichos programas condicional una transferencia monetaria o subsidio a la familia a la asistencia y permanencia escolar, así como a la participación en controles regulares de salud. Las principales iniciativas en la muestra de países analizados incluyen el Programa de Desarrollo Oportunidades en México, Familias en Acción en Colombia (desde 2002), el Plan Solidaridad en la República Dominicana (desde 2004), JUNTOS en Perú (desde 2005), el Programa Avancemos en Costa Rica (desde 2006), el programa Mi Familia Progresiva en Guatemala (desde 2008) y el programa TEKOPORÁ en Paraguay (desde 2009) (Treviño, Place, et al., 2013).

Además de alimentación escolar y transferencias condicionadas, la mayoría de los países también ofrecen programas de salud que incluyen la prevención y el tratamiento. Costa Rica ofrece exámenes médicos en las escuelas para detectar y prevenir problemas de nutrición y salud. Nicaragua provee vacunaciones en las escuelas, y la educación de salud está integrada en el currículo nacional. En Paraguay, temas de salud también están integrados en el currículo y hay programas de atención odontológica y desparasitación. En Perú se presta atención médica dentro de las escuelas desde el año 2002 y hay campañas para sensibilizar a los estudiantes y las comunidades sobre temas de salud y nutrición. En República Dominicana también se integran programas de educación de salud en las escuelas y periódicamente se ofrece tratamiento de desparasitación (Treviño, Place, et al., 2013).

De acuerdo a un estudio de políticas educativas realizado entre una muestra de ocho países participantes del TERCE, se observa que todos cuentan con programas de alimentación, la mayoría tiene programas de becas estudiantiles, casi todos cuentan con programas de salud preventivos o remediales (a excepción de Guatemala), tienen transferencias condicionadas (excepto Nicaragua aunque entre 1998 y 2005 se implementó el proyecto de Red de Protección social que fue discontinuado), y en cinco países hay programas de nutrición (Costa Rica, México, Nicaragua, Paraguay y Perú) (Treviño, Place, et al., 2013). Los principales resultados al respecto se resumen en la Tabla 13.

**Tabla 13.** Políticas y Programas Compensatorios en los países

	Transferencias condicionadas	Programas de nutrición	Programas de Alimentación	Programas de salud (prevención)	Programas de salud (tratamiento)	Becas	Otro
<b>Colombia*</b>	●	■	●	■	■	■	●
<b>Costa Rica</b>	●	●	●	●	●	●	●
<b>Guatemala</b>	●		●			●	
<b>México</b>	●	●	●	●	●	●	
<b>Nicaragua</b>		●	●	●	●	●	●
<b>Paraguay</b>	●	●	●	●	●	●	●
<b>Perú</b>	●	●	●	●	●	●	
<b>Rep. Dominicana</b>	●		●	●	●	●	

● = existe política ■ = información no disponible

Fuente: (Treviño, Place, et al., 2013)

La **ruralidad** de los asentamientos poblacionales es otro desafío para las políticas educativas de la región, pues se trata de un fenómeno generalizado. De acuerdo a los datos del TERCE en todos los países participantes, con la excepción de Costa Rica, las escuelas rurales representan al menos 30% del total de establecimientos educativos. La ruralidad está relacionada con la dispersión poblacional y la necesidad de crear una gran cantidad de escuelas pequeñas —muchas veces multigrado— para acercar los servicios educativos a los lugares de residencia para los estudiantes. Esto conlleva también un aumento en los costos de provisión de la educación por la imposibilidad de generar economías de escala que permitan, por ejemplo, contar con escuelas que ofrezcan la educación primaria completa, con equipos docentes y directivos e infraestructura suficiente. Para ofrecer educación a toda la población rural, comúnmente se generan modelos de prestación de servicios de bajo costo, que podrían llegar a limitar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes rurales quienes, a su vez, son los de menor nivel socioeconómico en todos y cada uno de los países del TERCE.

Las **recomendaciones para enfrentar los desafíos de la ruralidad** van en dos sentidos. Por un lado, después de reconocer la contribución que puedan hacer los programas compensatorios, es indispensable potenciar también las capacidades y recursos de las escuelas para atender a la población rural mediante programas que potencien la oferta y tomen en cuenta las particularidades relativas a la intensidad de la ruralidad y principales dificultades del trabajo en estas zonas. Así, una combinación de programas focalizados de apoyo a los estudiantes y de fortalecimiento de las capacidades de enseñanza en las escuelas puede contribuir a mejorar las oportunidades educativas. Tales programas se pueden complementar con iniciativas locales con participación de la localidad para instaurar programas educativos que permitan la continuidad de estudios después de la educación obligatoria. De esta forma se fortalecen las expectativas de movilidad educacional de los estudiantes y sus familias.

La **inasistencia a la escuela** es uno de los problemas más importantes que enfrentan los sistemas escolares y que reducen el tiempo que los estudiantes dedican al aprendizaje. El ausentismo crónico, que consiste en faltar 10% o más de los días de clase, aumenta sustancialmente los riesgos de rezago educativo, y en la región entre 13 y 43% de los estudiantes presenta rasgos de ausentismo crónico.

Los principales dispositivos para **mejorar la asistencia** son de tres tipos. En primer lugar, se requieren políticas que ayuden a fomentar la asistencia de los estudiantes vulnerables, y las intervenciones multisectoriales de apoyo en la escuela pueden rendir frutos interesantes. En segundo lugar, desde la sala de clases los docentes y toda la comunidad educativa pueden y deben implementar distintas medidas para motivar la asistencia de los niños y niñas, que van desde la implementación de gráficos de control de asistencia con participación de padres y estudiantes hasta el uso de mensajes de texto telefónicos o comunicaciones escolares para averiguar los motivos de la ausencia de algún estudiante y conminar a los padres a enviarlos a la escuela. Finalmente, cuando los estudiantes han desertado de la escuela, también se pueden generar programas remediales para regularizar a estos estudiantes que dejaron de participar de los servicios educativos en algún momento.

El **trabajo infantil** afecta entre 5 y 10% de los estudiantes de la región, lo que genera importantes desigualdades de aprendizaje. Al trabajar remuneradamente fuera del hogar, los estudiantes no pueden dedicar tiempo para realizar tareas y llevar a cabo actividades propias de la infancia como jugar y descansar de forma adecuada. Esto repercute en los estudiantes a través del cansancio que dificulta el aprendizaje y, además, también puede afectar la asistencia a la escuela.

Las **estrategias para erradicar el trabajo infantil** son variadas. En primer lugar, y como se ha mencionado antes, las transferencias monetarias condicionadas pueden ser un dispositivo que contribuya a eliminar el trabajo infantil, pues pueden ofrecer ingresos económicos a las familias vulnerables que compensen la pérdida de ingresos por la asistencia a la escuela. Sin embargo, este tipo de política debe complementarse con programas educativos que tomen en consideración los contextos culturales y sociales impiden una efectividad de los programas de transferencias monetarias. Los programas de este tipo incluyen medidas de apoyo psicosocial y de atención educativa para los niños y niñas trabajadoras.

Las **desigualdades de aprendizaje** entre niños y niñas son un desafío pendiente en la región. En general, en la región se observa que las niñas tienen mejores rendimientos en las pruebas de lectura, mientras que los niños alcanzan mayores logros en matemática y ciencias. Las tendencias globales también muestran que las ventajas en el aprendizaje de las niñas por sobre los niños son explicadas por diferencias en variables observables, mientras que las ventajas de los niños se mantienen aún después de considerar las características de las escuelas y los estudiantes. Esto sugiere que las ventajas de las niñas se explican por atributos como el dedicar más tiempo al estudio, mientras que las ventajas de los niños parecieran deberse a patrones de socialización en la escuela (y la sociedad en general) que les proveen de más y mejores oportunidades de aprendizaje.

La **superación de las desigualdades de género** pasa por distintas medidas complementarias. La primera de ellas es la voluntad política de los gobiernos para reconocer en estas disparidades un problema de política educativa. En segundo lugar, se requieren programas específicos que promuevan la inserción de las mujeres en profesiones relacionadas con la matemática y las ciencias exactas, y en ámbitos como la política. Asimismo, es necesario que la formación docente incorpore una perspectiva práctica de género, en la cual los docentes de la región puedan proveer igualdad de oportunidades de participación en todas las actividades para niños y niñas, lo que se debe transmitir en un enfoque paritario en toda la organización educativa.

Los **pueblos originarios** de América Latina muestran importantes desventajas en el aprendizaje. Tal rezago no se explica por las diferencias socioeconómicas con el resto de la población, sino por un conjunto de prácticas sociales que a lo largo del tiempo han profundizado la marginación de estos grupos. Si bien es cierto en las últimas décadas se han realizado importantes avances en materia de reconocimiento de los pueblos originarios, subsisten aún desigualdades que los afectan gravemente.

Las medidas para **mejorar las oportunidades de los pueblos originarios** pertenecen a tres ámbitos distintos. En primer lugar, es necesario reforzar la capacidad de los docentes para la inclusión proactiva de los niños y niñas indígenas en los procesos educativos. Los programas de formación docente inicial y continua deberían ofrecer opciones concretas para la inclusión de la diversidad cultural y lingüística en la escuela. Resulta indispensable que la formación inicial de los docentes que atienden a las poblaciones indígenas provea de las herramientas para la enseñanza de una segunda lengua, que permita que los estudiantes hagan una transición adecuada entre su lengua materna y la segunda lengua. En segundo lugar, es necesario desarrollar métodos de enseñanza y evaluación diversos, que consideren las características culturales de la población originaria, que se asocian a distintas formas de organizar los procesos de aprendizaje y la evaluación de los mismos. En tercer lugar, es indispensable fortalecer el diseño curricular y desarrollar materiales educativos que fomenten la interculturalidad y que estén a disposición de todas las escuelas. Esto porque, dadas las dinámicas de migración territorial, es cada vez más común encontrar estudiantes indígenas en escuelas urbanas y en zonas que tradicionalmente no han sido reconocidas como indígenas.

El **sistema educativo** y sus características representan el círculo intermedio del modelo ecológico, y en él se observan los atributos estructurales que moldean el trabajo de las escuelas y las oportunidades de aprendizaje y desarrollo que estas ofrecen a los estudiantes. Enseguida se presentan los principales rasgos del sistema educativo que deben atenderse desde las políticas para promover el desarrollo educacional en los países.

Las **características estructurales del sistema educativo** son clave para moldear las oportunidades de aprendizaje y garantizar el Derecho a la Educación. En este reporte se revisan la obligatoriedad de la educación, el financiamiento y la toma de decisiones basada en evidencia. Los años de educación obligatoria establecen un compromiso legal de los gobiernos por lograr que toda la población alcance ese umbral educativo mínimo. En la región los años de educación obligatoria varían en un rango que va de 6 a 15 años. El financiamiento educativo, por su parte, registró en la década del 2000 un incremento asociado a las mayores tasas de crecimiento económico en la región. Los datos más recientes indican que la inversión en educación que realizan los países es disímil, presentando tasas de que van desde 2,5 a cerca de 7% del PIB. La toma de decisiones basada en evidencia es un proceso que está tomando forma aún en muchos de los países. Existe una base importante para fortalecer este proceso, ya que todos los países de la región recolectan datos escolares y evalúan a sus estudiantes, mientras que un grupo menor de países recolecta información de gestión educativa y docente, gestión financiera, inspección escolar y evaluación docente. Sin embargo, no es claro que la información producida esté organizada y vinculada de tal forma que apoye la toma de decisiones y permita explotar adecuadamente los datos para monitorear constantemente la marcha de los sistemas escolares y la consecución de los objetivos de política educativa.

Las **recomendaciones relativas a los atributos estructurales del sistema educativo** se organizan en torno a dos ideas distintas. En primer lugar, es necesario que los sistemas escolares se enfoquen en mejorar las oportunidades con una visión de trayectoria educativa. Por un lado, es necesario ampliar la trayectoria educativa de los niños y niñas de la región, y para ello es indispensable aumentar paulatinamente los años de escolarización obligatoria hasta incluir los grados de la educación secundaria alta. Por otro lado, y desde la perspectiva de la toma de decisiones basadas en evidencia, es necesario monitorear las trayectorias individuales de los estudiantes a lo largo del sistema escolar. Este seguimiento debe poner énfasis en los principales cuellos de botella y obstáculos que dificultan el tránsito de los estudiantes por el sistema educativo. En ocasiones las transiciones entre niveles educativos, que implican un cambio de escuela, suelen generar importantes porcentajes de abandono del sistema escolar por parte de los estudiantes. Vale la pena mencionar aquí que la rendición de cuentas externa a través de mediciones de aprendizaje puede ser una herramienta útil para el alineamiento de los actores educativos, pero su uso en ausencia de políticas de apoyo no traerá los frutos esperados y, por el contrario, puede generar efectos perversos en el mediano plazo. Por ello se recomienda usar estratégicamente la rendición de cuentas para impulsar áreas que requieran mejora y siempre considerando que este tipo de políticas alcanza su techo de eficacia en un plazo relativamente breve de algunos años. Esto, porque los actores del sistema escolar pueden incurrir en conductas estratégicas para mejorar sus resultados que no promueven la mejora de la enseñanza, tales como enseñar para la prueba, sustituir lecciones intelectualmente desafiantes por ensayos de exámenes estandarizados. En segundo lugar, en torno al financiamiento, se requiere en la mayoría de los países aumentar paulatinamente el monto de recursos públicos que se destinan a educación; también es necesario establecer fórmulas de financiamiento que consideren situaciones específicas de vulnerabilidad; y, es recomendable usar indicadores de gestión para la asignación y rendición de cuentas relativa al uso de los recursos.

La **educación inicial** de calidad ha sido sindicada como una llave que abre las puertas de un círculo virtuoso de desarrollo integral y de inserción social exitosa en el largo plazo. Los datos del TERCE muestran que los estudiantes que pasaron por este nivel educativo consistentemente alcanzan mejores niveles de aprendizaje que sus contrapartes que no tuvieron la oportunidad de asistir a la educación preescolar. En la región, si bien las tasas de participación en la educación preescolar han aumentado, aún son bajas en algunos países.

La educación inicial puede mejorarse a través de distintos tipos de políticas. En primer lugar, los enfoques multisectoriales de atención a la primera infancia han demostrado importantes logros en la región al combinar atención en salud, educación y apoyo social, especialmente al focalizarse en la población de menor nivel socioeconómico. En segundo lugar, se requieren programas de desarrollo de capacidades para mejorar la calidad de la educación inicial, de forma que se torne en un entorno de oportunidades de desarrollo para las niñas y los niños. Esto último implica un cambio social para que la población valore la importancia de este nivel educativo para las oportunidades futuras y se deje atrás la noción de que la educación en primera infancia cumple un rol de guardería, donde los niños y niñas reciben principalmente cuidados, pero no educación.

Las políticas de primera infancia en la región tienen distintos componentes alineados con algunas de las recomendaciones anteriormente señaladas. El estudio antes mencionado de ocho países participantes en el TERCE muestra que existe la tendencia de implementar programas integrales e interinstitucionales que incluyan educación, salud y sensibilización de apoderados.

También hay un enfoque en algunos países de mejorar la calidad de educación inicial a través de cambios curriculares y capacitaciones de docentes y padres de familia. Como se aprecia en la Tabla 14, en seis países (Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y República Dominicana) la legislación establece al menos un año de educación preescolar obligatorio. Asimismo, seis países cuentan con programas intersectoriales para la primera infancia, a saber: Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana. Finalmente, Costa Rica, México y Perú cuentan con programas focalizados en niños y niñas indígenas y de zonas rurales.

**Tabla 14.** Políticas de Primera Infancia

	Tiene Políticas de Primera Infancia	Año de Educación Inicial Obligatorio	Programas focalizados	Programas Intersectoriales
<b>Colombia</b>	●	●	●	●
<b>Costa Rica</b>	●	●	●	●
<b>Guatemala</b>	●			●
<b>México</b>	●	●	●	
<b>Nicaragua</b>	●			●
<b>Paraguay</b>	●	●		●
<b>Perú</b>	●	●	●	
<b>Rep. Dominicana</b>	●	●		●

● = existe política

**Fuente:** (Treviño, Place, et al., 2013)

La **repetición de grado** es un problema que afecta las oportunidades de aprendizaje en la región. Cerca de una cuarta parte de los estudiantes de tercero y sexto grados declara haber repetido al menos un grado en la educación primaria. La repetición no cumple con la promesa de remediar los aprendizajes no logrados, puesto que los estudiantes que han repetido muestran consistentemente menores niveles de aprendizaje que aquellos que no lo han hecho. Además, los estudiantes que repiten cargan consigo importantes costos socioemocionales, que a la postre afectan también el rendimiento académico y aumentan las probabilidades de que los alumnos abandonen el sistema educativo.

Para **enfrentar los perniciosos efectos de la repetición** es necesario contar con tres tipos de medidas complementarias. La primera de ellas consiste en establecer normas que limiten la repetición y ayuden a potenciar las trayectorias educativas de los estudiantes. Este tipo de medidas suelen resultar contraculturales en la región, pues entre los actores del sistema educativo la concepción de la repetición como estrategia remedial está muy arraigada, a pesar de la abrumadora evidencia que demuestra la ineficacia de la repetición para mejorar las oportunidades educativas. En segundo lugar, es necesario diseñar e implementar en las escuelas programas para prevenir el rezago educativo de los estudiantes y evitar la repetición. Estos programas deben estar focalizados en la disciplina donde los estudiantes enfrentan dificultades y deben contar con un horizonte temporal específico para cumplir con el objetivo remedial. Desde las autoridades centrales se podría fortalecer este tipo de medidas diseñando materiales pedagógicos e intervenciones específicas preventivas que puedan implementar los docentes. Todo programa preventivo debería estar sujeto a una evaluación constante y rigurosa por parte de los docentes y directivos escolares que los implementan. En tercer término, dado que la repetición ha generado efectos negativos en los

estudiantes, se deben implementar programas que apunten a la atracción de estudiantes que han abandonado la escuela para que finalicen la educación obligatoria.

La **formación docente** en la región muestra algunos claroscuros. Por una parte, la formación inicial ha aumentado los años de preparación equiparándola, en la mayoría de los países, a la preparación de profesionales universitarios. Además, la mayoría de los docentes en la región cuenta con un título de profesor. Sin embargo, persisten dudas respecto de la calidad de los programas de formación inicial en la región y de cuan bien preparan a los docentes para su inserción en el mundo laboral en la escuela, pues el aumento en los años de escolarización no ha venido acompañado de mejoras en las prácticas docentes en el aula. Por otro lado, la formación continua está claramente en deuda. En promedio, 30% o menos de los docentes ha participado de instancias de formación continua, aunque existe una amplia variabilidad de este indicador entre países.

En el estudio de ocho países participantes en el TERCE mencionado anteriormente se pueden apreciar algunas características centrales de la formación docente en la región (Treviño, Place, et al., 2013). Estos países han definido políticas que regulan las instituciones de formación inicial docente, así como sus programas de estudio, la formación en servicio docente y los procesos de contratación y despido de profesores. Respecto a los incentivos docentes, las políticas en este ámbito son incipientes. En cuanto a la duración de la formación inicial, esta varía entre tres años (en Guatemala) y cinco o seis años (en ciertos programas de Colombia, México y Perú). La mayoría de las carreras, sin embargo, duran aproximadamente cuatro años. En casi todos los países, las universidades e institutos de formación docente son autónomos, pero deben cumplir con estándares del Estado, que son monitoreados y evaluados mediante distintos sistemas de aseguramiento de la calidad. En la Tabla 15 se aprecia que cinco de los ocho países consultados declaran contar con sistemas de certificación de los programas de formación inicial docente. En cuanto al tipo de instituciones que imparten programas de formación inicial docente, se observa que todos los países encuestados, a excepción de Costa Rica, cuentan con instituciones de formación sólo para docentes, y en general, también cuentan con programas impartidos por universidades que imparten otras carreras (a excepción de México) (Treviño, Place, et al., 2013).

**Tabla 15.** Formación Inicial Docente

	Instituciones que imparten Formación Inicial Docente		Certificación de Programas de estudio de Formación Inicial Docente
	Instituciones de Formación sólo para Docentes	Universidades que imparten otras carreras	
<b>Colombia</b>	●	●	●
<b>Costa Rica</b>		●	●
<b>Guatemala</b>	●	●	
<b>México</b>	●		●
<b>Nicaragua</b>	●	●	
<b>Paraguay</b>	●	●	●
<b>Perú</b>	●	●	
<b>Rep. Dominicana</b>	●	●	●

● = existe política

**Fuente:** (Treviño, Place, et al., 2013) La certificación de programas docentes en R. Dominicana es una política que está planteada pero aún no se ha implementado.

En cuanto a la formación docente en servicio, y como se aprecia en la Tabla 16, cabe destacar que todos los países tienen o desarrollan políticas desde los ministerios o secretarías de Educación que definen la formación en servicio de los profesores. Sólo Paraguay y República Dominicana señalan que sus programas de formación docente en servicio se realizan periódica y consistentemente en el tiempo. Los mismos países, junto con Costa Rica, indican que la formación en servicio es impartida por otras instituciones de formación docente. También la política incluye incentivos docentes, ya sea por mérito, por enseñar lengua indígena o laborar en zonas rurales. Si bien la mayoría de los países declara tener sistemas de ajuste de salario por años de experiencia, sólo Guatemala, México y Perú cuentan con incentivos al mérito docente. En Costa Rica y Guatemala existen programas de incentivos para profesores que enseñan lengua indígena o en sectores rurales. Todos los países encuestados han definido políticas para la contratación y despido de docentes. En general, la contratación se realiza mediante concurso, por oposición. El despido suele regularse por ley, según el estatuto docente de cada país (Treviño, Place, et al., 2013).

**Tabla 16.** Políticas de Desarrollo Docente

	Formación en Servicio			Incentivos		Política de Contratación	Política de Despido
	Política de Ministerio	Otras Instituciones imparten Formación en Servicio	Consistente en el tiempo	Por Mérito	Por enseñar lengua indígena / zona rural		
<b>Colombia*</b>	●	■	■	●	■	●	●
<b>Costa Rica</b>	●	●			●	●	●
<b>Guatemala</b>	●			●	●	●	●
<b>México</b>	●			●		●	●
<b>Nicaragua</b>	●					●	●
<b>Paraguay</b>	●	●	●			●	●
<b>Perú</b>	○			●		●	●
<b>Rep. Dominicana</b>	●	●	●			●	●

● = existe política ○ = política en desarrollo ■ = información no disponible

**Fuente:** (Treviño, Place, et al., 2013)

Acometer los **desafíos de la formación docente requiere de un conjunto de iniciativas** complementarias. La formación inicial debe mejorarse atrayendo a los mejores candidatos de la educación secundaria alta a las carreras de pedagogía; mejorando los programas con énfasis en el conocimiento profundo de las disciplinas; reforzando la preparación para promover el aprendizaje de grupos socialmente desfavorecidos; y, regulando y evaluando continuamente los programas de formación inicial. También se debe mejorar la formación continua a través del aumento de las oportunidades de formación para todos los docentes; el alineamiento de los distintos programas para que modelen e impacten directamente en las prácticas de enseñanza que promueven el desarrollo integral y los aprendizajes de todos los estudiantes; el diseño e implementación de sistemas de desarrollo profesional docente vinculados con la formación continua y la etapa de la trayectoria laboral en la que se encuentra el docente; la regulación de la oferta de formación continua y los posgrados para asegurar su calidad; y, la promoción del aprendizaje colaborativo entre docentes al interior de las escuelas.

El **uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la escuela** enfrenta dos obstáculos en la región. El primero consiste en la brecha digital que persiste en la región y que se relaciona con el acceso diferencial a la tecnología según el nivel socioeconómico de los estudiantes que atiende la escuela. Así, una menor proporción de escuelas que atienden a los estudiantes de menores ingresos suelen contar con TIC en comparación con las escuelas que reciben a estudiantes de mayor nivel socioeconómico. El segundo obstáculo es de carácter más complejo, pues se relaciona con la dificultad de transformar a las TIC en impulsores del aprendizaje en la escuela, puesto que los resultados del TERCE indican que el uso de TIC no promueve mayores aprendizajes. Al contrario, un uso intensivo de la tecnología en la escuela se asocia a menores niveles de aprendizaje.

Las **recomendaciones de política educativa para el uso de TIC** se concentran en dos ámbitos. En primer lugar, las políticas públicas deberían seguir algunos criterios generales para el uso de TIC en educación, entre los que se cuentan definir el acceso a la tecnología e Internet como un derecho que debe tener la población que no puede tenerlo por sus propios medios; asegurar la capacitación básica para docentes y familias en el uso de tecnologías digitales; establecer regulaciones que garanticen el derecho a la privacidad, los derechos de autor, el fomento de las culturas locales y el reciclaje de los equipos; relevar buenas prácticas educativas del uso de la tecnología; y, utilizar el potencial de la tecnología para fomentar la educación permanente y el desarrollo de una diversidad de talentos. En segundo lugar, para el efectivo uso de TIC en la escuela es necesario implantar medidas que apunten a promover procesos pedagógicos personalizados y enfocados en los estudiantes; facilitar la colaboración dentro de la escuela y fuera de ella para crear comunidades de aprendizaje; aprovechar el saber de los estudiantes por su familiaridad con las TIC; incluir los usos de las TIC como herramientas para el aprendizaje en los programas de formación inicial y continua de los docentes; fomentar la creación de redes de intercambio para compartir modelos pedagógicos y curriculares, así como prácticas pedagógicas; y, alentar espacios para la innovación en el uso de TIC para apoyar el desarrollo de habilidades sociales y emocionales entre los estudiantes.

En el círculo central del modelo ecológico se encuentran las escuelas, que son la institución social encargada de materializar cotidianamente el derecho a la educación de calidad para todos. Enseguida se presentan los principales desafíos y recomendaciones relativos a las características de las escuelas.

La **desigualdad de aprendizaje al interior de las escuelas** constituye el primer desafío de política educativa. Si bien se presentan variaciones en el grado de desigualdades de aprendizaje al interior de la escuela entre países, en la gran mayoría de los casos las diferencias de logro al interior de la escuela representan, al menos, el 40% de las desigualdades totales de aprendizaje. Esto sugiere que las prácticas de enseñanza implementadas en los establecimientos escolares no están siendo eficaces para promover el aprendizaje entre todos los estudiantes. Vale la pena mencionar que estas disparidades no se relacionan con diferencias socioeconómicas de los estudiantes pues, como muestran los resultados TERCE, las escuelas suelen atender a poblaciones socialmente homogéneas dados los niveles de segregación escolar en la región.

La **desigualdad de aprendizajes al interior de las escuelas debe abordarse con un enfoque sistémico** para toda la escuela. Es decir, que las escuelas deben diseñar, implementar y evaluar dispositivos de atención a la diversidad de necesidades de aprendizaje que se

apliquen a toda la organización. De esta manera, la misión de mejorar el aprendizaje de los estudiantes más rezagados es compartida por todos los directivos y docentes. Los dispositivos de apoyo para impulsar los aprendizajes de los estudiantes con menor logro deben ser específicos y con una temporalidad definida. Esto quiere decir que, en vez de catalogar a un estudiante como de bajo desempeño general, se ha de identificar la disciplina específica en la cual enfrenta dificultades. Por esta razón las escuelas y los sistemas educativos deben intentar evitar el desarrollo de procesos de agrupamiento al interior de la escuela rígidos, pues estos son altamente inequitativos. Adicionalmente, es necesario elaborar un plan de reforzamiento con objetivos claros y una temporalidad específica para conseguirlos. Si bien este es un desafío nacional, las propias escuelas pueden ser las que, desde ya, comiencen a generar prácticas pedagógicas que permitan cerrar las brechas al interior de las escuelas, a través de la implementación de procesos de tutorías, apoyos especializados y adaptaciones curriculares de acuerdo a las necesidades de cada estudiante. Finalmente, es importante que los países de la región desarrollen pautas y criterios para que los docentes puedan potenciar estrategias de aprendizaje diferenciadas y que les permitan ayudar a capturar la diversidad (académica, social, cultural, étnica) de los estudiantes al interior del aula.

La **disponibilidad de libros de texto y cuadernos para el trabajo en la escuela** es aún una tarea incompleta en la región, a pesar de los grandes esfuerzos hechos en los últimos 20 años para proveer de materiales educativos a los niños y niñas. Alrededor de un tercio de los estudiantes en la región declara no tener libros de texto ni cuadernos para el trabajo en la escuela. Si bien estos materiales educativos no garantizan el aprendizaje, si proveen de las condiciones mínimas para ello. Aún más, los libros de texto son un referente esencial para alinear la implementación curricular y proveen a muchos menores y sus familias con la oportunidad de acercarse a la cultura escrita formal, pues hay familias cuya condición socioeconómica les impide acceder a materiales escritos de calidad.

Las **políticas de distribución de textos y materiales escolares** son fundamentales para salvaguardar la provisión de los mismos a todos los estudiantes, particularmente a los más vulnerables. Las medidas para generar y distribuir este tipo de materiales pueden tomar distintas formas, desde la creación de instituciones públicas encargadas de la producción y distribución hasta las licitaciones para que entidades privadas provean al Estado de dichos recursos. Ante escenarios de escasez de recursos, es recomendable que las políticas de distribución se focalicen en las poblaciones más vulnerables y/o geográficamente aisladas.

Los **recursos escolares como la infraestructura, las instalaciones y los servicios básicos** de la escuela, son importantes tanto para el bienestar y seguridad de los estudiantes, como para establecer una base mínima de operación en las escuelas que fomente el aprendizaje. Estos tienden a estar desigualmente distribuidos al interior de los sistemas educativos y menos disponibles en las escuelas que atienden a niños y niñas, económica y socialmente desfavorecidos. Si bien la provisión de infraestructura y servicios, por sí mismos, no elevan garantizan la calidad de la enseñanza, pero sí ofrecen condiciones mínimas de seguridad e higiene para los estudiantes.

Las **políticas para mejorar la infraestructura, instalaciones escolares y servicios básicos** requieren de inversiones suficientes y de diseños adecuados a las realidades locales. Por ello, es necesario que los programas que persigan este objetivo incluyan distintas formas y técnicas de construcción, adaptadas a las tradiciones y climas locales, las cuales

pueden incorporar el uso de energías alternativas y de instalaciones sanitarias de calidad específicamente adaptadas a zonas rurales o geográficamente dispersas.

El **uso efectivo del tiempo para la enseñanza** en la escuela es esencial para el aprendizaje, y puede descomponerse en cuatro partes: a) calendario escolar oficial; b) presencia continua de los estudiantes en la escuela y sala de clases; c) presencia continua y puntualidad de los docentes; y, d) uso efectivo del tiempo durante las clases. En cuanto al calendario oficial presenta importantes diferencias entre países y oscila en un rango que va desde 720 a 1.083 horas anuales de clases. Estas diferencias, si se toman acumulativamente durante seis años de educación primaria, representan una disparidad de 2.178 horas más de clase en los países con el calendario más largo, lo que equivaldría a cerca de dos años más de escolarización. Como se mencionó anteriormente, casi una cuarta parte de los estudiantes de la región presenta índices de ausentismo crónico, lo que evidentemente impide que se les puedan ofrecer oportunidades de aprendizaje en la escuela. La asistencia y puntualidad de los docentes destacan por su alta incidencia en el logro escolar. En la región, menos de 10% de los docentes falta a clases con regularidad, y esta inasistencia a clases es similar en las escuelas urbanas públicas y rurales. Finalmente, el tiempo durante clases no se usa de forma completa por dos motivos. El primero de ellos es que cerca de 10% de los docentes es impuntual en clase. Por otra parte, durante el tiempo de clase se ha visto que los docentes usan solamente entre 50 y 65% del tiempo en actividades académicas. Estos cuatro factores muestran que existe un amplio margen de mejora del tiempo en la escuela.

La **mejora en el uso del tiempo de enseñanza** requiere de un conjunto de medidas paralelas. En primera instancia, es indispensable establecer medidas para verificar el cumplimiento del calendario escolar. Para ello se requieren leyes y acuerdos que obliguen a su estricto cumplimiento. En el caso de paralizaciones docentes se requiere firmar acuerdos para que este tipo de movilizaciones no afecte las oportunidades educativas de los estudiantes, y que los docentes repongan los días perdidos por estas causas. Además, son necesarias políticas para fomentar el aprovechamiento del calendario escolar en pos de los aprendizajes. En segundo lugar, y como se explicó anteriormente, son necesarias estrategias para mejorar los índices de asistencia a la escuela de los estudiantes. En tercer lugar, también se requieren normas para asegurar la asistencia regular de los docentes a la escuela por causas injustificadas, y establecer sistemas transparentes de monitoreo de la asistencia docente. Complementariamente, es necesario diseñar incentivos asociados a la asistencia regular a escuelas de difícil acceso vinculados al trabajo en esas escuelas y no convertirse en beneficios laborales que el docente acarrea con él una vez que deja de trabajar en estas escuelas. Por último, es indispensable mejorar la gestión pedagógica en las salas de clases, a través de prácticas docentes que apunten a: a) minimizar las transiciones entre actividades (o les den un carácter pedagógico para que promuevan algún tipo de aprendizaje); y, b) establecer patrones de comportamiento desde el inicio del año escolar que minimicen los problemas de conducta y generen patrones de sana convivencia en la sala de clases.

El **liderazgo escolar** de parte de los directivos de las escuelas es un factor clave para la creación de oportunidades educativas para los estudiantes. Si bien las variables relativas al liderazgo se relacionaron someramente con los resultados académicos en TERCE, la evidencia regional y mundial respecto de la importancia de este factor para el aprendizaje es contundente. Las tendencias regionales respecto del liderazgo directivo muestran que existe una variabilidad de contextos de desempeño de los directores, y hay grupos importantes de

directivos que se desempeñan en el sector rural en la región; y, que los directores, que por lo general son responsabilizados por la marcha de la escuela, pero por lo general, no pueden seleccionar y contratar a los otros miembros del equipo directivo (cuando esto es posible, ya que en el caso de las escuelas unidocentes el director cumple a la vez ambas funciones).

Las **principales medidas para mejorar el liderazgo** escolar apuntan a cinco ámbitos. El primero es la constitución de políticas específicas que promuevan el liderazgo de los directores en cuanto al estatuto, condiciones de trabajo, funciones, estándares de desempeño, formación inicial y continua, selección, promoción y evaluación. Aquí el establecimiento de estándares de desempeño que orienten la labor directiva hacia el fomento del aprendizaje de los estudiantes es esencial. En segundo lugar, se requieren unidades especializadas de políticas para directores que, además, recolecten información sistemática que permita caracterizar a los directores y sus condiciones laborales. Complementariamente, es necesario fomentar la creación de asociaciones profesionales de directores. En tercera instancia, es necesario revisar las funciones y responsabilidades de los directores, priorizando aquellas relativas al liderazgo pedagógico y organizacional en función de la promoción de los aprendizajes. En cuarto término, es indispensable revisar la trayectoria de desarrollo profesional para llegar a ser director, de forma tal que no sea únicamente reservada para los años previos a la jubilación de los docentes. Finalmente, es necesario diseñar procesos de formación profesional que, aunque incorporen procesos de formación especializada previos a la asunción del cargo y desarrollo profesional en servicio.

Las **prácticas docentes en el aula**, el otro proceso clave en las escuelas, ha mostrado una relación robusta con el aprendizaje, y que presenta desafíos importantes en la región. En primer lugar, el buen clima de convivencia en las salas de clase es fundamental para explicar el aprendizaje, y el estudio muestra que entre 20 y 40% de los estudiantes de tercer grado indican que en su sala de clase los alumnos se molestan entre ellos, o bien, que existen burlas entre compañeros. En segundo lugar, la mayoría de los estudiantes de sexto grado manifiesta tener docentes que los motivan, que buscan distintas formas de explicar para que logren aprender y que les ayudan a identificar errores.

El **mejoramiento de las prácticas docentes en el aula** es una tarea de largo plazo que pasa por la construcción de capacidades. En torno a ella se identifican dos áreas que deben atenderse. En primer lugar, es indispensable confeccionar marcos de estándares profesionales alineados con la realidad educativa del país, y que orienten las acciones de formación inicial y continua del profesorado. En segundo lugar, es necesario desarrollar programas que ayuden a los profesores, en su práctica cotidiana en la escuela, a mejorar su desempeño en el aula. Estos programas suelen incluir iniciativas de acompañamiento, modelamiento y retroalimentación de las prácticas basados en marcos conceptuales y de práctica previamente definidos y claros.

## Agenda de futuro

La materialización de los cambios en educación que buscan introducir las políticas toma tiempo, especialmente para verse reflejado en las prácticas de los actores educativos y el desempeño de los estudiantes. Sin embargo, el alineamiento y la coherencia entre las políticas puede llevar a acelerar el ritmo de las transformaciones en ámbitos específicos. Una década, o en ocasiones en menor tiempo, puede ser un tiempo de maduración prudente para verificar si las medidas de política han tenido los efectos deseados. Este compás de los cambios se ve afectado además por las situaciones sociales, económicas y políticas de los países. En los siguientes párrafos se plantean algunos de los elementos a considerar en la agenda de futuro inmediato en la región al momento de considerar las recomendaciones de política educativa.

La garantía del Derecho a la Educación requiere del uso estratégico de la información para la toma de decisiones que permita velar por el cumplimiento de este compromiso global. Dado el nivel de desarrollo institucional en la región, es factible actualmente establecer mecanismos de monitoreo y seguimientos transparentes, para verificar el cumplimiento de los objetivos de política educativa que, a su vez, permitan realizar ajustes durante el proceso de implementación. El uso consistente y transparente de evidencia focalizada en el monitoreo de los objetivos prioritarios de política puede ser un importante resorte para el constante alineamiento de las políticas con el propósito de maximizar el cumplimiento de las metas que se proponga. En este sentido, el estudio y la comprensión de las trayectorias educativas de los estudiantes debería ser una prioridad, pues solamente así será posible identificar los principales obstáculos para el pleno desarrollo educacional de la población, en particular de los grupos desfavorecidos.

La región ha pasado de una época de bonanza económica a un periodo de estancamiento productivo, lo que pondrá presión sobre los presupuestos estatales y podría afectar también la capacidad de inversión en educación. Por este motivo, se vislumbra la necesidad de promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos para que las políticas puedan lograr sus objetivos en un escenario de mayor estrechez económica y necesidades cambiantes.

Las políticas deberían mantener el foco en mejorar la equidad a través de criterios compensatorios con mayor inversión en el desarrollo de capacidades en las escuelas que atienden a los estudiantes más necesitados. El cierre de brechas educativas entre grupos poblacionales—niños y niñas, población vulnerable, pueblos originarios y población rural, entre otros—debería marcar la agenda de las políticas educativas en la región más desigual del mundo.

Los desafíos educativos en la región son variados, dinámicos y de naturaleza muy distinta. Por esta razón, es necesario fortalecer la investigación educativa con base empírica para entender mejor los fenómenos educacionales y dimensionar adecuadamente su magnitud. El uso de los datos actualmente recolectados por las autoridades educativas puede ser un insumo de gran valor en esta tarea. Las investigaciones de tipo cuantitativo deben ser complementadas con otras de corte cualitativo que apunten a comprender las dinámicas escolares y, particularmente, las interacciones entre docentes y estudiantes en las salas de clases. Sin evidencia respecto de las interacciones y procesos de enseñanza en el aula las evaluaciones de política solamente podrán especular respecto de cómo las medidas adoptadas han transformado las oportunidades de aprendizaje que cotidianamente reciben los estudiantes.

El continuo seguimiento del desempeño en los sistemas educativos es fundamental, y en esta tarea, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación está llamado a cumplir un rol clave de apoyo a los países. Este papel debería continuar con el monitoreo del desempeño académico en los países, pero a él se podrían añadir otro conjunto de elementos cruciales para promover el avance de los sistemas educativos. Una de las áreas nuevas a considerar es el estudio de habilidades sociales y emocionales de los estudiantes y los actores escolares, pues son base fundamental para la convivencia democrática y también para el desarrollo cognitivo. Otro ámbito es el estudio sistemático de los procesos en escuelas y salas de clases, lo que requiere un tipo de metodologías distintas, pero que ya están al alcance de la mano de la investigación en la región. Por último, la generación de capacidades para la toma de decisiones basada en evidencia es un ámbito que aún requiere desarrollo en la región. Actualmente los países cuentan con información y abundantes datos de evaluación, pero todavía está pendiente la tarea de realizar un uso estratégico de estos datos para la toma de decisiones y el afinamiento de las políticas.

Finalmente, es necesario valorar el esfuerzo y progreso que ha hecho la región en el ámbito de la educación en los últimos años y, simultáneamente, reconocer que quedan muchas tareas pendientes para lograr la plena satisfacción del derecho a la educación. La tarea es compleja y los gobiernos están llamados a liderarla, pero debería ser un compromiso que aliente y atraiga a todos los actores sociales, de manera que las políticas que han mostrado ser eficaces trasciendan los períodos de gobierno y vayan conformando una institucionalidad sólida al servicio del Derecho a la Educación.

# Referencias bibliográficas

**Aikman, S., & Rao, N. (2012).** Gender equality and girls' education: Investigating frameworks, disjunctures and meanings of quality education. *Theory and Research in Education*, 10, 211-228. doi:10.1177/1477878512459391

**ANEP. (2015).** Sistema de evaluación de aprendizaje en línea. Disponible en <http://www.anep.edu.uy/sea/>

**Au, W. (2007).** High-Stakes Testing and Curricular Control: A Qualitative Metasynthesis. *Educational Research*, 36(5), 254-267.

**Au, W. (2007).** High-Stakes Testing and Curricular Control: A Qualitative Metasynthesis. *Educational Researcher*, 36(5), 258-267. doi:10.3102/0013189x07306523

**Balfanz, R., & Byrnes, V. (2012).** Chronic Absenteeism: Summarizing What We Know From Nationally Available Data. Disponible en Baltimore:

**Barber, M., Whelan, F., & Clark, M. (2010).** Capturing the leadership premium: How the world's top school systems are building leadership capacity for the future. London: McKinsey & Company.

**Barnett, S. (1993).** Benefit-cost analysis of preschool education: Findings from a 25-year follow-up. *American Journal of Orthopsychiatry*, 63(4), 500-508. doi:10.1037/h0079481

**Beeby, C. (1962).** Stages in the growth of a primary education system. *Comparative Education Review*, 1(6), 2-11.

**Beeby, C. (1966).** The quality of education in developing countries. *The Quality of Education and Economic Development*.

**Belfield, C., Nores, M., Barnett, S., & Schweinhart, L. (2006).** The High/Scope Perry Preschool Program: Cost-Benefit Analysis Using Data from the Age-40 Followup. *Journal of Human Resources*, 41(1), 162-190.

**Bellei, C. (2013).** Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015. Disponible en Santiago, Chile: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>

**Berg, J. (2009).** Brasil, Transferencias condicionadas como respuesta a la crisis: El programa Bolsa Familia. Disponible en



**Borja-Vega, C., Lunde, T., & García Moreno, V. (2007).** Economic opportunities for indigenous peoples in Latin America: Mexico. Disponible en Washington, D.C.:

**Britto, P., Yoshikawa, H., & Boller, K. (2011).** Quality of Early Childhood Development Programs in Global Contexts Rationale for Investment, Conceptual Framework and Implications for Equity. Social Policy Report, 25(2).

**Bronfenbrenner, U., & Morris, P. A. (1998).** The ecology of developmental processes. In W. Damon & R. M. Lerner (Eds.), Handbook of child psychology (Vol. 1, pp. 993-1028): John Wiley & Sons Inc.

**Bruns, B., & Luque, J. (2014).** Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Mundial.

**CEPAL-OEI. (2009).** Metas Educativas 2021: Estudio de costos. Disponible en Santiago, Chile:

**CEPAL. (2013).** Panorama Social de América Latina. Santiago, Chile: CEPAL.

**CEPAL. (2014).** Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

**CEPAL. (2016).** Panorama Social de América Latina: Documento Informativo. Disponible en Santiago, Chile:

**Cerna, L. (2013).** The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches. Disponible en [https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjR3rali-TJAhVGk5AKHZX7B3AQFggyMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fedu%2Fceri%2FThe%2520Nature%2520of%2520Policy%2520Change%2520and%2520Implementation.pdf&usq=AFQjCNFq5oFnm6HodzzofR\\_-3thz7nowUQ&sig2=HLVlnTATS5HiGtFjgs7aaQ](https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjR3rali-TJAhVGk5AKHZX7B3AQFggyMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fedu%2Fceri%2FThe%2520Nature%2520of%2520Policy%2520Change%2520and%2520Implementation.pdf&usq=AFQjCNFq5oFnm6HodzzofR_-3thz7nowUQ&sig2=HLVlnTATS5HiGtFjgs7aaQ)

**Cueto, S., Torero, M., León, J., & Deustua, J. (2008).** Asistencia docente y rendimiento escolar: el caso del programa META. Disponible en Lima:

**Chrispeels, J. H., Andrews, C. A., & González, M. (2007).** System Supports for Teacher Learning and School Improvement. In T. Townsend (Ed.), International Handbook of School Effectiveness and Improvement (Vol. 2, pp. 787-806): Springer.

**De Haan, M. (2000).** Learning as Cultural Practice: How children learn in a Mexican Mazahua community. 319.

**Diamond, J. B., & Spillane, J. (2004).** High-stakes accountability in urban elementary schools: Challenging or reproducing inequality? Teachers College Record, 106(6), 1145-1176.

**EFA-GMR. (2014).** Increasing tax revenues to bridge the education financing gap. Disponible en París, Francia:

**Elacqua, G. (2012).** The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. International Journal of Educational Development, 32, 444-453.

**Elacqua, G., & Alves, F. (2014).** Monitoring and Evaluation in Education in Latin America. UNESCO-OREALC.

**Elmore, R. (2010).** Mejorando la escuela desde la sala de clases.

**Espinoza, V., & Nuñez, J. (2014).** Movilidad ocupacional en Chile 2001-2009. ¿Desigualdad de ingresos con igualdad de oportunidades? . Revista Internacional de Sociología, 72(1), 57-82. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/13504850701720197>

**Eurydice. (2014).** Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding. Disponible en Luxemburgo:

**Firestone, W. A. (2014).** Teacher Evaluation Policy and Conflicting Theories of Motivation. Educational Researcher, 43(2), 100-107. doi:10.3102/0013189x14521864

**Flores, C. (2008).** Segregação residencial e resultados educacionais na cidade de Santiago do Chile. In R. Katzman & L. Queiroz (Eds.), A Cidade Contra a Escola? (pp. 145-179). Rio de Janeiro: Letra Capital.

**Fuller, B. (2007).** Standardized Childhood: The Political and Cultural Struggle Over Early Education. 384.

**González, C., & Bellei, C. (2013).** Sostenibilidad del Mejoramiento escolar impulsado por programas de asistencia técnica educativa. Perspectiva educacional, 52(1), 31-67.

**Hall, G., & Patrinos, H. A. (2006).** Indigenous peoples, poverty, and human development in Latin America. 464.

**Heckman, J. J. (2006).** Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. Science, 312, 1900-1902.

**Heckman, J. J. (2008).** Schools, Skills, and Synapses. Economic Inquiry, 46, 289-324. doi:10.1111/j.1465-7295.2008.00163.x

**Hopkins, D., & Reynolds, D. (2001).** The past, present and future of School improvement: towards the Third age. British educational research journal, 27(4), 459-475.

**Internetworldstats. (2015).** Internet users in the Americas. Disponible en <http://www.internetworldstats.com/stats15.htm>

**Koretz, D. M. (2008).** The pending reauthorization of NCLB: An opportunity to rethink the basic strategy. In G. L. Sunderman (Ed.), Holding NCLB accountable: Achieving accountability, equity, & school reform. (pp. 9-26). Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

**Leithwood, K., Seashore Louis, K., Anderson, S., & Wahlstrom, K. (2004).** Review of research: How leadership influen-

ces student learning. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

**Litz, D. (2011).** Globalization and the changing face of educational leadership: Current trends & emerging dilemmas. *International Education Studies*, 4(3), 47-61.

**López, L. E. (2001).** La cuestión de la interculturalidad y la educación latinoamericana. Paper presented at the Septima Reunion del Comité Regional Intergubernamental, Santiago, Chile.

**López, L. E., & Sichra, I. (2004).** La educación en áreas indígenas de América Latina: balances y perspectivas. In I. Hernaiz (Ed.), *Educación en la Diversidad: Experiencias y Desafíos en la Educación Intercultural Bilingüe*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

**Lopez, N. (2014).** ¿Mercado o garantía de derechos? Modelos en debate para la educación escolar en Chile. Buenos Aires: IPPE-UNESCO.

**Lustig, N., & Lopez-Calva, L. F. (2009).** The recent decline of inequality in Latin America: Argentina, Brazil, Mexico and Peru Disponible en <http://202.154.59.182/ejournal/files/the%20recent%20decline%20of%20inequality%20in%20latin%20america.pdf>

**Lustig, N., Ortiz-Juarez, E., & Lopez-Calva, L. F. (2012).** Declining Inequality in Latin

America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico. Tulane Economics Working Paper Series.

**Martínez, R., & Fernández, A. (2009).** The cost of hunger: Social and economic impact of child undernutrition in Central America and the Dominican Republic. Disponible en

**Mintrop, H. (2004a).** Schools on probation: how accountability works (and doesn't work). New York: Teachers College Press.

**Mintrop, H. (2004b).** Schools on probation: How accountability works (and doesn't work). New York: Teachers College.

**Mintrop, H., & Trujillo, T. (2007).** The practical relevance of accountability systems for school improvement: A descriptive analysis of California schools. *Educational Evaluation & Policy Analysis*, 29, 319-352. doi:10.3102/0162373707309219

**MoE. (2011).** Education funding Technical paper: 2011-2012. Disponible en Ontario, Canada:

**Mourshed, M., Chijioko, C., & Barber, M. (2010).** How the world's most improved school systems keep getting better. Paper presented at the New York: McKinsey & Company. Retrieved March.

**Muijs, D., & Reynolds, D. (2011).** *Effective teaching: evidence and practice*. (3rd ed.): SAGE.

**Nores, M., & Barnett, S. (2010).** Benefits of early childhood interventions across the world: (Under) Investing in the very young. *Economics of Education Review*, 29, 271-282. doi:10.1016/j.econedurev.2009.09.001

**Nores, M., Belfield, C. R., Barnett, S., & Schweinhart, L. (2005).** Updating the Economic Impacts of the High/Scope Perry Preschool Program. *Educational Evaluation & Policy Analysis*, 27, 245-261. doi:10.3102/01623737027003245

**OECD. (2010).** PISA 2009 Results : Overcoming Social Background (Vol. II): OECD Publishing.

**OECD. (2013a).** Income inequality OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics: OECD Publishing.

**OECD. (2013b).** PISA 2012 Results: Excellence through Equity. Giving every Student the Chance to Succeed (Vol. II): OECD Publishing.

**OECD. (2013c).** PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Vol. I): OECD Publishing.

**OECD. (2014).** OECD.Stat. Retrieved [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDB\\_LV](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDB_LV) CLASS: Classroom Assessment Scoring System, Paul H. Brookes Publishing Co (2008).

**PNUD. (2010).** Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Disponible en

**Post, D. (2011).** Trabajo y logros académicos en Chile, Colombia, Ecuador y Perú: un estudio comparativo. Disponible en

**Post, D., & Pong, S. (2009).** The academic effects of after school paid and unpaid work among 14 year old students in TIMSS countries. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39(6), 799-818.

**Psacharopoulos, G., & Patrinos, H. (1996).** Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis. 232.

**Raczynski, D., & Muñoz, G. (2006).** Factores que desafían los buenos resultados educativos de las escuelas en sectores de pobreza. . In S. Cueto (Ed.), *Educación y brechas de equidad en América Latina* (pp. 275-352). Chile: PREAL.

**Risetti, M. (2014).** La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad. Disponible en Santiago:

**Rivas, A. (2015).** América Latina después de PISA : lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015 (1ª ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires Fundación CIPPEC.

**Rivers, J. C., & Sanders, W. L. (2002).** Teacher quality and equity in educational opportunity: Findings and policy implications. . Teacher Quality, 13-23.

**Robinson, V. M., Hohepa, M., & Lloyd, C. (2007).** School leadership and student outcomes: Identifying what works and why (Vol. 41): Australian Council for Educational Leaders Winmalee.

**Rockoff, J. E., Jacob, B., Kane, T. J., & Staiger, D. O. (2008).** Can You Recognize an Effective Teacher When You Recruit One? Education. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA.

**Rowe, K. (2007).** School and teacher effectiveness: implications of findings from evidence-based research on teaching and teacher quality. In T. Townsend (Ed.), International Handbook of School Effectiveness and Improvement (Vol. 2, pp. 767-786): Springer.

**Sahlberg, P. (2011).** Finnish lessons : what can the world learn from educational change in Finland? New York: Teachers College Press.

**Severin, E. (2013).** Enfoques estratégicos sobre las TICs en educación en América Latina y el Caribe. Disponible en Santiago:

**Taipale, A. (2012).** International survey on educational leadership: Finnish National Board of Education.

**Treviño, E. (2005).** Estado del arte: desigualdad y discriminación en educación: una mirada para América Latina. In C. Hirmas, R. Hevia, E. Treviño, & V. Marambio (Eds.), Políticas educativas de atención a la diversidad cultural: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú (pp. 23-61). Santiago, Chile: OREALC/ UNESCO-Santiago.

**Treviño, E. (2006).** Evaluación del aprendizaje de los estudiantes indígenas en América Latina: Desafíos de medición e interpretación en contextos de diversidad cultural y desigualdad social. Revista Mexicana de Investigación Educativa, 11, 225-268.

**Treviño, E., Fraser, P., Meyer, A., Morawietz, L., Inostroza, P., & Naranjo, E. (2015).** Factores asociados al aprendizaje. Santiago, Chile: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO-Santiago.

**Treviño, E., Place, K., & Chávez, B. (2013).** Las políticas educativas en América Latina. Santiago, Chile: UNESCO-OREALC.

**Treviño, E., Valdés, H., Castro, M., Costilla, R., Pardo, C., & Donoso, F. (2010).** Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

**Treviño, E., Valenzuela, J. P., & Villalobos, C. (2013).** Segregación académica y socioeconómica al interior de la escuela. Análisis de su magnitud, evolución y principales factores explicativos. Disponible en

**UNESCO-OREALC. (2007).** Educación de Calidad Para Todos: Un Asunto de Derechos Humanos.

**UNESCO. (1998).** Inclusive Education on the Agenda. París: UNESCO.

**UNESCO. (2008).** The contribution of early childhood education to a sustainable society. Disponible en Paris: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001593/159355e.pdf>

**UNESCO. (2012).** Compendio Mundial de la Educación. Oportunidades perdidas: El impacto de la repetición y de la salida prematura de la escuela. Disponible en Montreal, Canadá:

**UNESCO. (2013).** Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe. Disponible en Santiago, Chile:

**UNESCO. (2014).** América Latina y el Caribe, Revisión Regional 2015 de la Educación Para Todos. Disponible en Santiago (Chile):

**UNESCO. (2015).** América Latina y el Caribe: Revisión Regional 2015 de la Educación Para Todos. Disponible en Santiago:

**UNICEF. (2006).** Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño. Disponible en Siena, Italia:

**Varela, C. y Durán, F. (en prensa)** Casos exitosos de UBC mejora continua. En Treviño, E. et al (en prensa). Un Buen Comienzo para los niños en Chile.

**Weinstein, J., & Hernandez, M. (2015).** ¿Un Centro Nacional de Liderazgo Escolar en Chile? Antecedentes para su diseño. Disponible en Santiago:

**Weinstein, J., & Hernández, M. (2015).** Birth pains: emerging school leadership policies in eight school systems of Latin America. International Journal of Leadership in Education, 1-23.

**Weinstein, J., Hernández, M., Cuéllar, C., & Flessa, J. (2015).** Liderazgo escolar en América Latina y el Caribe: Experiencias innovadoras de formación de directivos escolares en la región. Disponible en Santiago, Chile:

**Weinstein, J., Muñoz, G., & Hernández, M. (2014).** El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe: Un estado del arte con base en ocho sistemas escolares de la región. Santiago, Chile: UNESCO-OREALC.

**Willms, J. D. (2006).** Learning Divides: Ten Policy Questions About the Performance and Equity of Schools and Schooling Systems. UIS Working Papers(5).

**terce**



TERCER ESTUDIO REGIONAL COMPARATIVO Y EXPLICATIVO



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

terce

Tercer Estudio  
Regional Comparativo  
y Explicativo

