

Banco Interamericano de Desarrollo

Unidad de Educación, Departamento de Desarrollo Sostenible

**Hacia la Expansión del capital de conocimiento de América  
Latina y el Caribe:  
Una estrategia del BID para la educación y la capacitación**

**BORRADOR**

**Agosto 2005**

## Índice

- I. INTRODUCCIÓN Y PROPÓSITO
- II. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR
  - A. Educación, competitividad y crecimiento
  - B. Educación y pobreza
  - C. Patrones de desempeño educativo y de aprendizaje
  - D. Restricciones a la entrega de resultados
  - E. Conclusión
- III. LECCIONES APRENDIDAS
  - A. Política educativa
  - B. Implementación
  - C. Enfoque e instrumentos del BID
- IV. ÁREAS PARA LA ACCIÓN DEL BID
  - A. Las cuatro prioridades
  - B. Una caja de herramientas para la toma de decisiones y la gestión del conocimiento
  - C. Opciones y orientaciones para el Banco
- V. MONITOREO, EVALUACIÓN E INDICADORES DE DESEMPEÑO
  - A. De insumos a productos y resultados: un ejercicio en determinación de parámetros
  - B. Problemas metodológicos e indicadores
- VI. PERSPECTIVA

### Cuadros

- Cuadro 1: Brecha educativa de América Latina y el Caribe
- Cuadro 2: Tipología por país en el espacio de efectividad de matrícula
- Cuadro 3: ODM educativos en América Latina
- Cuadro 4: Gestión del conocimiento para la efectividad del desarrollo en la educación
- Cuadro 5: Parámetros en educación: cómo se construyen los escenarios y qué significan

### Gráficas

- Gráfica 1: Desempeño educativo por regiones del mundo
- Gráfica 2: Tasas de terminación de secundaria por regiones del mundo
- Gráfica 3: Gasto por estudiante y puntajes de la prueba PISA en América Latina y en la OCDE

### Tablas

- Tabla 1: Puntajes de la prueba de evaluación PISA en América Latina y en la OCDE
- Tabla 2: Caja de herramientas de intervenciones: impacto estimado y restricciones

### Anexos

- Anexo A: Un menú de intervenciones efectivas
- Anexo B: La trayectoria del BID en apoyo a la educación

## I. INTRODUCCIÓN Y PROPÓSITO

- 1.1 El propósito de esta Estrategia es el de orientar y contribuir a incrementar la efectividad de la acción del Banco en el sector educativo. Responde a la solicitud de la Junta de Directores Ejecutivos de actualizar las estrategias del sector, en seguimiento de la *Estrategia Institucional* aprobada en 1999.<sup>1</sup>
- 1.2 El propósito de la Estrategia es apoyar las prioridades del Banco, como son promover la competitividad y el crecimiento, y reducir la pobreza y la desigualdad. La educación y la capacitación son factores decisivos para la competitividad y el crecimiento debido a sus efectos sobre la productividad de la fuerza laboral, entre otras consideraciones. La educación es esencial también para la reducción de la pobreza, porque mejora las perspectivas de ingreso, la capacidad de movilidad y la adaptabilidad de la fuerza de trabajo. La educación transmite beneficios privados y poderosas exterioridades públicas. Estas últimas afectan la capacidad de innovar y de mejorar la naturaleza y alcance de los logros sociales. Desempeñan también un papel importante en la calidad de la interacción cívica y el gobierno democrático.
- 1.3 Desde su creación, el Banco ha sido una importante fuente de asistencia técnica y de financiación externa para la educación en Latinoamérica y el Caribe (LAC). Al construir sobre la experiencia y el progreso acumulado hasta ahora, la actual Estrategia propugna por un renovado compromiso con la educación, haciendo énfasis en la selectividad estratégica y en la orientación de apoyo a acciones catalizadoras que se extiende a todos los niveles: preescolar, primaria, secundaria y terciaria.<sup>2</sup> Un objetivo clave es el mejoramiento del aprendizaje, con miras a reducir la brecha en el desempeño que separa a la región de sus competidores.
- 1.4 La Estrategia desarrolla las estrategias corporativas generales del Banco así como las estrategias del subsector de la educación producidas en el transcurso de la última

---

<sup>1</sup> Sobre el mandato de revisar las estrategias, políticas y orientaciones del sector, ver Documento GN-2077-15. El Documento GN-2195-3 enumera las estrategias del sector (incluyendo la actual Estrategia, así como la de Información y Tecnología de las Comunicaciones) que están siendo elaboradas o actualizadas para presentarlas a consideración de la Junta de Directores Ejecutivos.

<sup>2</sup> Para los presentes propósitos, se ha adoptado la *International Standard Classification of Education* de la UNESCO (ISCED.1997). Por lo tanto, la educación pre-primaria puede comenzar a la edad de 3 años y continuar hasta el año de ingreso a la escuela primaria. La educación primaria (“la primera etapa de la educación básica”) comienza a la edad de 5, 6 ó 7 años y puede durar de 4 a 8 años. La educación secundaria inferior (“la segunda etapa de la educación básica”) habitualmente incluye los grados 7° a 9°, mientras que la educación secundaria superior comprende habitualmente los grados 10° a 12°. Se entiende, en general, que la educación básica incluye los ciclos de primaria y secundaria inferior. Existen tres formas de educación terciaria: la primera ofrece capacitación post-secundaria de una duración de seis meses a dos años; la segunda ofrece títulos de licenciatura, y la tercera ofrece títulos de maestría y doctorado. Debe señalarse que estas convenciones, así como el número de años para cada nivel, varían de un país a otro en las definiciones y en la práctica.

década.<sup>3</sup> Toma en cuenta iniciativas internacionales recientes en educación, incluyendo los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM), *Education for All – Fast Track Initiative*, que compromete a los gobiernos a ofrecer seis años completos de educación primaria de calidad a todos los niños para el año 2015, y las intenciones anunciadas en recientes reuniones de la Cumbre de las Américas en relación con incrementos en las matrículas en la educación secundaria y mejoras en la medición y exigencia de rendimiento de cuentas en la educación.

- 1.5 Los enfoques y opciones de políticas detallados en la Estrategia se fundamentan en evidencia empírica sobre los determinantes del aprendizaje, los logros, el costo de la oferta educativa y las razones que subyacen al desempeño desigual de la educación pública en diferentes países miembros prestatarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La Estrategia refleja continuos intercambios y consultas con quienes elaboran las políticas, expertos e investigadores en el área, incluyendo tres años de encuentros organizados por el Diálogo Regional de Políticas sobre Educación, así como las lecciones extraídas de años de experiencia en los préstamos del Banco y en la asistencia técnica en educación.
- 1.6 Un principio básico de la Estrategia es que las condiciones son específicas de cada país y no hay un modelo que se ajuste a todos. Busca ofrecer ideas sobre la efectividad de las políticas educativas y las soluciones intentadas en contextos alternativos. Al hacerlo, reconoce que la educación no es un campo autónomo. Poderosas fuerzas económicas, sociales y políticas, afectan la oferta y la demanda de escolaridad, así como los beneficios que puede reportar la educación a los individuos. Sin embargo, la educación contribuye al alcance y calidad de las oportunidades que encuentra la gente en la vida. La Estrategia hace énfasis en la necesidad de disponer de una capacidad doméstica para la adopción de políticas y para la implementación de programas y, para el Banco, en la necesidad de organizarse de acuerdo con los retos que enfrenta. La Estrategia resalta los méritos de establecer objetivos, parámetros, una orientación a resultados y a evaluaciones, y hace un fuerte énfasis en un análisis sectorial e institucional mejorado como parte integral del apoyo del Banco a la educación.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Las estrategias para el subsector incluyen: “Higher Education in Latin America and the Caribbean: A Strategy” (1997), “Reforming Primary and Secondary Education in Latin America and the Caribbean: A Strategy” (2000), y “Vocational and Technical Training: A Strategy” (2000). Buena parte de lo que se ha dicho en estos documentos sigue siendo válido y útil hoy en día. La actual Estrategia actualiza las anteriores, haciendo énfasis en el papel general del sector educativo dentro del contexto del desarrollo económico y social, y desarrollando vínculos más explícitos con la estrategia y las actividades del BID en el ámbito estrechamente relacionado del desarrollo científico y tecnológico.

<sup>4</sup> Un perfil que delinea los principales temas de esta Estrategia fue presentado para consulta a las autoridades educativas de la región, así como a grupos selectos de investigadores en políticas educativas. La Estrategia se ha beneficiado de muchas maneras de la retroalimentación recibida. La preparación de la Estrategia se benefició también de los sustanciales aportes hechos por los miembros del Grupo de Trabajo Interdepartamental de especialistas en educación que representaban a los departamentos de operaciones, así como al INT y al RES.

- 1.7 La Estrategia fue presentada a la Junta de Directores Ejecutivos en un momento en el cual los retos asociados con la inserción de la región a la economía global del conocimiento, y las exigencias a la educación relacionadas con ella, son reconocidos más claramente que nunca. Cualquier exposición sobre el sector educativo en LAC debe comenzar por reconocer las reformas y logros que se han propagado por la región durante los últimos quince años. Sin embargo, comparadas con las necesidades que surgen de un cambio mundial cada vez más veloz, la educación y la capacitación han tenido una evolución y adaptación lentas. La región debe mejorar la forma de utilizar su inversión en educación como un catalizador para la competitividad, la inventiva y las utilidades sociales. El Banco, a su vez, debe reflexionar sobre cuál es la mejor manera de apoyar los esfuerzos de los países prestatarios en este campo.

## II. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR<sup>5</sup>

### A. Educación, competitividad y crecimiento

- 2.1 La revolución y la globalización de la información y las comunicaciones son ahora las fuerzas impulsoras que apuntalan la productividad y el crecimiento económico. El contenido de conocimiento de los bienes y servicios comercializados al nivel mundial está destinado a crecer, mientras que es probable que baje el valor relativo de muchos bienes primarios y de recursos intensivos en el comercio internacional. El progreso en la tecnología informática y en la conectividad tiene actualmente como resultado costos de comunicación cercanos a cero, y la casi abolición de la distancia física para numerosos efectos económicos. Muchas de las compañías que se encuentran en esta situación pueden establecerse donde lo deseen para beneficiarse de las ventajas comparativas del costo y calidad de los recursos humanos. El nivel de habilidades de la fuerza de trabajo se está convirtiendo hoy en día en un factor clave para atraer y retener negocios e inversiones.
- 2.2 La economía del conocimiento exige un número cada vez mayor de empleados con altos niveles de habilidades, que deben actualizar sus conocimientos de forma permanente.<sup>6</sup> El aprendizaje de orden superior y habilidades tales como creatividad, habilidades de comunicación y la capacidad de trabajar en equipo han adquirido más importancia que el aprendizaje de hechos básicos y datos. La creciente cotización del conocimiento disminuye aún más la capacidad de ingreso de las personas sin capacitación o semi-capacitadas, comparada con la de las personas mejor capacitadas. Y hay evidencia de los países de la OCDE, según la cual las recientes mediciones de las habilidades cognoscitivas de la fuerza de trabajo (su “capital de conocimiento”), muestran una influencia más fuerte de la educación y de

---

<sup>5</sup> Este capítulo sintetiza los principales puntos y hallazgos de un artículo de antecedentes sobre la educación en LAC disponible del SDS/EDU a solicitud de los interesados.

<sup>6</sup> El ISO 9000 y 14000 familias de estándares de calidad ofrecen un parámetro para las habilidades que requiere la fuerza laboral.

las habilidades sobre las perspectivas de crecimiento que los indicadores tradicionales, basados en el número de años de escolaridad.

- 2.3 El papel cada vez más importante del conocimiento como un factor de producción ha propiciado el crecimiento de la matrícula en la educación formal. En el mundo desarrollado, el número promedio de años de escolaridad de los trabajadores jóvenes es cercano a 14 años. De particular importancia es la expansión del preescolar, así como la de una gran variedad de formas de capacitación postsecundaria que no están vinculadas a las universidades en el sentido tradicional del término. Junto con el crecimiento de la escolaridad formal, se observa una enorme expansión en el número, naturaleza y diversidad de las oportunidades de aprendizaje a medida que los empleados descubren que deben actualizar y mejorar sus habilidades, y las empresas toman en sus propias manos la capacitación de sus asociados y empleados.
- 2.4 Impulsado por estos cambios, el concepto tradicional de educación formal suministrada a los niños y a jóvenes hasta la edad de 24 años, principalmente por el sector público, está siendo reemplazado por un nuevo conjunto de relaciones. El capital de conocimiento requerido hoy en día no sólo incluye habilidades verbales y matemáticas, sino también la capacidad de innovar, cooperar y resolver problemas en una gama de áreas específicas pero constantemente cambiantes. Se pagan más altas bonificaciones en aquellos empleos que requieren tareas cognitivas no rutinarias, incluyendo capacidades analíticas avanzadas o una intensa interacción personal. Las tareas más rutinarias, reemplazadas cada vez más por computadores o por otro tipo de automatización, tienen menos demanda. El aprendizaje se reconoce cada vez más como un proceso que comienza con el nacimiento y termina únicamente al final de la vida; como resultado de ello, es necesario ofrecer oportunidades de aprendizaje no sólo a los niños y a los jóvenes, sino también a los adultos. Durante el trascurso de su vida, los adultos pueden entrar y salir de una serie de esquemas de educación y capacitación formales y no formales. De hecho, según algunos estimativos, la formación de habilidades que se da después de la escuela y por fuera de ella representa de un tercio a la mitad de toda la capacitación que reciben los empleados. A medida que el Estado ve cómo se debilita su casi monopolio de la educación, las formas de ofrecer el aprendizaje se diversifican para incluir la educación formal estándar, el aprendizaje basado en la red y el aprendizaje virtual, así como la capacitación organizada por las empresas para sus empleados, como parte de la expansión de la educación continuada para adultos. El papel del Estado ya no es únicamente el de suministrar educación, sino el de regular y supervisar la calidad y capacidad de respuesta al mercado de los programas de capacitación y aprendizaje (muchos de los cuales son ofrecidos por proveedores privados).
- 2.5 Existen también indicios de que la composición de la demanda de personal de nivel medio y alto está cambiando y se dirige ahora a egresados con más habilidades técnicas, en lugar de las tradicionales habilidades académicas impartidas por las

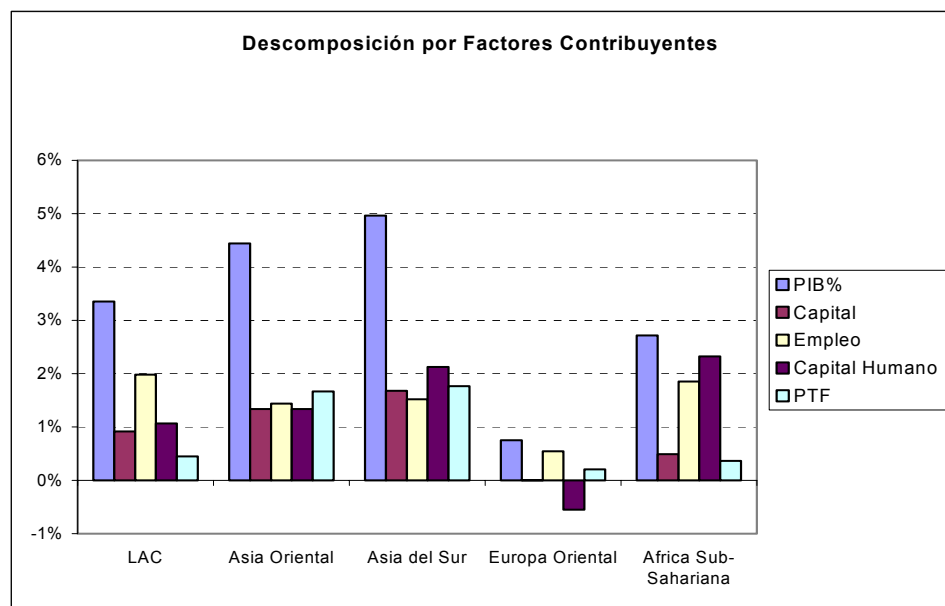
universidades. En particular, parece haber una necesidad creciente en todo el mundo de títulos no tradicionales, inferiores al nivel universitario, en métodos de enseñanza creativos más cercanos al modelo de las instituciones comunitarias o “Community Colleges” o de las carreras cortas y, en general, de una amplia diversificación de tipos de educación terciaria.

- 2.6 Los datos disponibles para LAC reflejan, en general, estas tendencias globales. La cambiante economía mundial ha llevado a un incremento de la tasa de regreso a la educación terciaria en la región, donde las tasas brutas de matrícula se incrementaron del 17% en 1990 al 24% en 2000. El sector privado se ha expandido activamente hacia los nuevos campos emergentes donde el sector público ha avanzado con excesiva lentitud, y ahora representa más de un tercio del total de matrículas. La educación superior a distancia está creciendo también rápidamente. Sin embargo, la tasa general de matrícula es todavía inferior en un 10% a la de países de niveles comparables de PIB per cápita. Brasil, México y los países de habla inglesa del Caribe tienen tasas de matrículas en educación especialmente bajas comparadas con las de sus competidores.
- 2.7 Una respuesta plenamente adecuada a estos retos de parte de las instituciones de educación terciaria ha sido restringida, sin embargo, por incentivos distorsionados que desaniman la innovación, el buen gobierno, la conciencia de costos y los vínculos con el sector productivo. Los procesos presupuestales para la educación superior sólo excepcionalmente toman en cuenta el desempeño, la evaluación o consideraciones de transparencia. Los fondos públicos se distribuyen entre todas las instituciones, con las consiguientes reducciones en calidad. Una inadecuada supervisión del gobierno propicia a menudo la falta de transparencia en el mercado privado de la educación terciaria.
- 2.8 Se ha dado un modesto progreso en términos de reforma. En el mejor de los casos, las instituciones públicas han diversificado su oferta, especialmente mediante el ofrecimiento de programas inferiores al título universitario; han buscado y encontrado nuevas fuentes de financiación, y han modificado con rapidez las carreras que ofrecen en respuesta a la demanda. Muchos países han adoptado medidas para introducir sistemas de evaluación y de acreditación aun cuando, con algunas excepciones, el sistema aún no es plenamente operativo e institucionalizado. Hay una creciente diversificación de la educación terciaria, como puede verse en la expansión de cursos no universitarios en países tales como Venezuela, México y Perú. Pero el ritmo y el alcance de tales transformaciones son insuficientes. Inadecuadas políticas y falta de atención institucional a los problemas de acceso y equidad continúan siendo un impedimento para que muchos de los egresados de secundaria de bajos recursos se matriculen y terminen satisfactoriamente programas postsecundarios. Un punto de especial preocupación ha sido la capacidad limitada de las instituciones terciarias para responder al reto de capacitar docentes eficientes, que sigan el ritmo de las reformas educativas que se dan actualmente en los niveles inferiores de la educación.

- 2.9 Más allá de la función tradicional de la educación terciaria como fuente de capacitación avanzada, está su papel como elemento fundamental de los sistemas nacionales de innovación. Estos sistemas están conformados por instituciones, estructuras, incentivos, interacciones entre lo público y lo privado, y capital humano que tienen un impacto colectivo sobre la productividad y el crecimiento económico. Se reconoce que la innovación tecnológica es un factor decisivo para mejorar la competitividad, y que los patrones de comercio y de crecimiento económico están en buena parte gobernados por la innovación y la tecnología. Sin embargo, la región no está adecuadamente posicionada para competir en la economía global del conocimiento. Sus países aparecen en la mitad inferior de la lista de 102 países que fueron clasificados en el índice de competitividad de crecimiento y en un subíndice de tecnología del “World Economic Forum” para el 2003. De acuerdo con mediciones tales como gasto relativo al PIB, patentes y publicaciones científicas, inversión y producción en ciencia, tecnología e investigación y desarrollo, estas mediciones son inadecuadas en LAC por comparación internacional. La productividad total de factores, una medición de la contribución general del capital de conocimiento y “organización” de un país al crecimiento, se estancó en la región durante los últimos veinticinco años y sigue rezagada respecto a los niveles registrados por el Oriente y Sur del Asia (Cuadro 1).
- 2.10 Un reciente listado de las mejores 500 universidades de investigación en el mundo mostró una reducida representación de instituciones de LAC. Ninguna de ellas está entre las 300 mejores. Esto no impide que algunas islas de excelencia prosperen: la matrícula de egresados en programas de renombre se ha expandido, especialmente en países grandes tales Brasil y México. No obstante, existe aún una reticencia de parte de muchos contextos universitarios a vincular el trabajo de investigación al sector productivo. Y persiste una inversión inadecuada en títulos avanzados y capacidades de investigación en universidades del mejor nivel e institutos de investigación.
- 2.11 Las brechas en la educación terciaria en LAC están también estrechamente relacionadas con graves deficiencias al nivel de preescolar, primaria y secundaria. (Cuadro 1). La terminación de la escuela primaria es importante para la reducción de la pobreza y crear el escenario propicio para la reducción de la desigualdad. En LAC, las elevadas tasas de matrícula a este nivel ocultan las marcadas deficiencias de calidad, así como los focos de exclusión entre las poblaciones rurales e indígenas. Tanto el nivel preescolar como el secundario se han expandido sustancialmente durante la última década, pero aún falta mucho por hacer para lograr estándares internacionalmente competitivos en matrícula, terminación de estudios y aprendizaje.

**Cuadro 1. Brecha Educativa en LAC**

La educación es un elemento clave para el aumento de la productividad y el mejoramiento del bienestar personal. La comparación con el Oriente y Sur de Asia es instructiva: estas regiones han invertido fuertemente en capital humano, especialmente en educación, comenzando en épocas en las que el crecimiento era incipiente y la pobreza considerablemente más difundida de lo que es hoy en día; se dio una gran importancia a una macroeconomía sólida y al manejo del sector público. Esta combinación suministró un marco para la inversión pública y privada en capital humano que contribuyó a aumentar la productividad de los factores, la productividad total de los factores (PTF) y el crecimiento.



Fuente: Elaboración propia basada en National Accounts Statistics, UN Statistics (1970-2001), World Development Indicators (WDI), Banco Mundial (1970-2001), y Barro y Lee (2002), *International data on educational attainment* (1970-2000). Los datos para el Asia excluyen Japón y China.

Detrás de cifras como estas se encuentran los logros y deficiencias de las políticas educativas en la región. El sustancial progreso obtenido por América Latina y el Caribe en términos de desarrollo educativo debe ser ubicado dentro de un contexto internacional: la región está rezagada respecto a sus competidores en aspectos decisivos, como puede apreciarse en la tabla que aparece a continuación; comenzó a extender la educación secundaria al menos una década más tarde y continua extendiendo la educación terciaria a un ritmo inferior al del Oriente y el Sur de Asia.

**I. Evolución Comparativa de Tasas Brutas de Matrícula**

Región	Pre-Primaria			Primaria			Secundaria			Terciaria (estudiantes/100,000 pob)		
			% Crecimiento			% Crecimiento			% Crecimiento			% Crecimiento
	1980	2000		1980	2000		1980	2000		1980	1996	
<b>LAC</b>	26	54	51.8	103	112	8.0	43	72	40.3	1378	1932	28.7
<b>Asia Oriental</b>	43	79	45.5	88	103	14.6	74	91	18.7	1655	4619	64.1
<b>Asia del Sur</b>	7	27	74.1	74	83	10.8	27	47	42.6	283	840	66.3
<b>Europa Orient</b>	70	73	4.1	100	101	1.0	77	95	18.9	1185	2064	42.6

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Instituto de Estadística de la UNESCO. En la red: [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)

- 2.12 Las instituciones de capacitación de la región, a su vez, con frecuencia no suministran el perfil de habilidades exigido por los sectores productivos. Aun cuando ha habido un notable progreso hacia un menú de opciones más diversificado, pocos sistemas de capacitación han sido capaces de responder adecuadamente al doble reto de las cambiantes exigencias del mercado laboral y de los grandes números de empleados que no completan los niveles obligatorios de la educación inferior. Incluso si la región hubiese de cumplir con los ODM para el 2015, seguiría habiendo un acumulado de 90 millones de adultos que nunca terminaron la educación primaria. La capacitación será la clave para el aumento de su “posibilidad de empleo,” y corresponde a los sistemas de capacitación de la región encontrar e implementar enfoques pertinentes para manejar las necesidades específicas de estas poblaciones.
- 2.13 Análogamente, la conexión entre la educación y el desarrollo de ciencia y tecnología van más allá de los confines de las universidades y los laboratorios. Las ganancias en innovación y productividad requieren sólidas habilidades en matemáticas y ciencias a todos los niveles y surgen de ellas, pues éstas capacitan a una fuerza laboral productiva y fundamentan las competencias exigidas por la economía del conocimiento. La evidencia empírica sustenta la idea de que la educación en ciencias y matemáticas es un elemento decisivo en cualquier fórmula de crecimiento. Se ha demostrado que los puntajes obtenidos en las pruebas internacionales en ciencias y matemáticas (v.g. IEA, NEAP) explican diferencias en tasas de crecimiento entre naciones a lo largo de un período de 30 años (1960-1990). Los países con un desempeño económico estelar en Asia muestran resultados especialmente altos en la educación en ciencias y matemáticas a todos los niveles. Como se mostrará más adelante en este documento, LAC, por su parte, obtiene consistentemente puntajes inferiores a los de sus competidores en las pruebas internacionales de desempeño en matemáticas y ciencia.

## **B. Educación y pobreza**

- 2.14 Los indicadores promedio de desempeño educativo en LAC disminuyen debido al deficiente rendimiento de los pobres. Es probable que los niños pobres, especialmente de zonas rurales y aquellos que pertenecen a minorías raciales y a grupos étnicos, inicien la escuela más tarde, repitan cursos, abandonen la escuela, y tengan un desempeño deficiente en las pruebas. La probabilidad de que terminen la escuela primaria e ingresen a la escuela secundaria y la terminen, es baja. Entre las personas entre los 25 y los 30 años en todo LAC, la diferencia promedio en escolaridad terminada entre quienes se encuentran en la quinta parte de más altos ingresos y quienes se encuentran en los dos quintos inferiores, es de 5.5 años. En México, Honduras y Brasil, la diferencia excede los 6.5 años. México y Nicaragua son los únicos países donde esta cifra ha bajado en la última década.
- 2.15 Los datos disponibles sugieren también que los pobres están desproporcionadamente concentrados en las vertientes técnicas de la educación. Pero pocos de los programas

de educación técnica de la región han sido capaces de producir egresados que estén preparados académica y ocupacionalmente para enfrentar los retos de un mercado laboral en continuo cambio. Por el contrario, los programas de educación técnica los dejan con pocas posibilidades para adelantar estudios de nivel superior, o para emprender otros caminos para adquirir las habilidades decisivas que tienen una cotización más alta en el mercado.

- 2.16 Cuando los niños provenientes de familias pobres se acercan a los quince años, aumenta el costo de oportunidad de permanecer en la escuela, a pesar de que es posible que no hayan completado el sexto grado. Estos adolescentes tienen a menudo pocas opciones entre la escuela y el trabajo. Comienzan a trabajar a temprana edad, renunciando a la recompensa de un mejor ingreso a largo plazo asociada con una escolaridad más prolongada. Al ingresar mal preparados a la fuerza laboral, aceptan empleos de baja remuneración que exigen poca capacitación, con escasas oportunidades de progreso. Es probable que quienes estudian, o trabajan y estudian, se retrasen académica y profesionalmente en relación con compañeros que disfrutaron de un mejor comienzo y que estudian de tiempo completo o durante períodos más largos de tiempo. PISA, el Programa de la OCDE para la Evaluación Estudiantil Internacional, encontró una desigualdad mayor relacionada con el ingreso en los puntajes de aprendizaje en los países estudiados de América Latina que en cualquier otro país, con excepción de Portugal y de los Estados Unidos.<sup>7</sup>
- 2.17 La pobreza y la exclusión social son los obstáculos que amenazan el pleno cumplimiento de los ODM en matrícula primaria en LAC (El Cuadro 3 del Capítulo 4 ofrece datos de los países sobre la brecha restante relacionada con este ODM; la *heterogeneidad dentro de los países* es la razón principal por la cual este ODM sigue en la agenda en LAC). Como se mencionó antes, la dimensión rural, racial y étnica es particularmente importante como variable de las políticas a este respecto. En Guatemala, por ejemplo, los adolescentes indígenas rurales sólo completan en promedio 3 años de escolaridad para cuando llegan a los 15 años. Sus compañeros rurales no indígenas alcanzan 4.5 años, siendo la cifra urbana 7 años. Aun cuando una serie de países han introducido programas para fomentar las perspectivas educativas de grupos étnicos a través de la educación bilingüe y multicultural, hasta ahora los resultados apuntan a la necesidad de que estos programas aumenten en cantidad y calidad. Existe todavía una necesidad insatisfecha de medidas de educación focalizada como parte de los esfuerzos más amplios y convergentes para fortalecer el capital humano de los pobres, tales como los programas de transferencia social y las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

---

<sup>7</sup> PISA mide qué tan bien preparados están los jóvenes de 15 años para enfrentar los retos de las exigencias cívicas y laborales de la vida. El programa administra pruebas a muestras de 4.500 a 10.000 estudiantes en los países participantes. Se mide el desempeño en lectura, matemáticas y ciencias para evaluar la capacidad de los estudiantes de aplicar conocimientos y habilidades a tareas que se consideran pertinentes para su futuro. La evaluación cubre los países miembros de la OCDE y, actualmente, 15 países no miembros, incluyendo seis países latinoamericanos. Ver [www.pisa.OECD.org](http://www.pisa.OECD.org)

- 2.18 Podemos reportar una reciente historia de éxito respecto al desempeño educativo de las niñas. A diferencia de Asia, África y el Oriente Medio, la paridad de género en la educación y, por lo tanto, el ODM correspondiente, ha sido lograda en LAC. Hay excepciones en el caso de los indígenas en las zonas rurales de Guatemala y de Bolivia, entre otros países, donde las niñas reciben un poco menos de escolaridad que los niños. Asuntos pendientes referentes a las niñas y a los niños indígenas se refieren a los patrones persistentes de los modelos de rol discriminatorios reproducidos en los textos, los materiales de enseñanza y las actitudes de los maestros, que tienden a influir sobre el aprendizaje y las opciones de carrera de una manera restrictiva. En general, sin embargo, allí donde existen diferencias de género, favorecen a las niñas, pues es más probable que los niños abandonen la escuela, fenómeno particularmente pronunciado en el Caribe al nivel de la escuela secundaria. Los esfuerzos por promover la igualdad de género en la educación básica, por esta razón, deben prestar especial atención a las necesidades de los niños.
- 2.19 Los problemas de desigualdad de oportunidades educativas no están restringidos a la educación básica y secundaria: existen graves problemas de equidad también en la educación terciaria. En muchos casos, estudiantes de las clases alta y media asisten a instituciones públicas gratuitas, mientras que estudiantes más pobres deben pagar por su educación en instituciones privadas. Los estudiantes de clase media alta pueden haberse beneficiado de una educación privada de más alta calidad, así como de costosos cursos privados donde se los prepara para los exámenes de admisión a la universidad. Estos problemas afectan de manera especial a las minorías étnicas y raciales, que están muy poco representadas en las instituciones de educación terciaria. Incluso en la capacitación, hay evidencia de que la mayor parte de las oportunidades de capacitación son accesibles a quienes ya son alfabetas funcionales; esto significa que la “readaptación” y actualización necesarias en una economía moderna sólo están disponibles para una franja restringida de la población.

### **C. Patrones de desempeño educativo y aprendizaje**

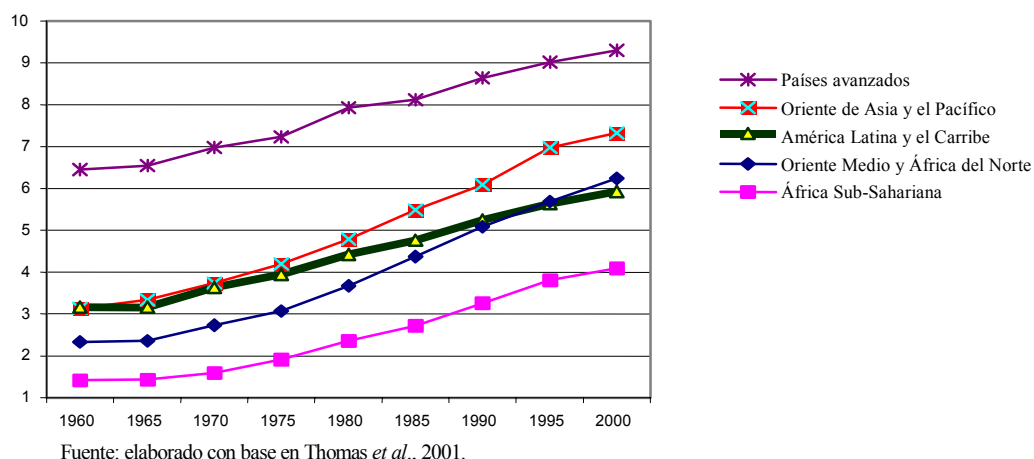
- 2.20 La Gráfica 1 muestra que, en 1960, el número promedio de años de escolaridad en la población en general era idéntico en Asia y en LAC.<sup>8</sup> Desde entonces, se ha generado una considerable brecha a favor de Asia, pero la situación ha evolucionado y se ha tornado más dinámica en LAC en años recientes. En 18 de los países LAC donde hay datos disponibles, las personas de 30 años (esto es, nacidas en 1975) tienen ahora 8.9 años de escolaridad, en promedio, comparado con los 6 años para la población en su totalidad que aparece en la Gráfica 1. Chile lidera la región con un promedio actual de 11.7 años de educación para las personas de treinta años. Argentina, Panamá, Perú y Uruguay tienen en promedio más de 10 años. Los países rezagados son los más pobres, incluyendo a Bolivia, Honduras,

---

<sup>8</sup> La gráfica muestra también que en 2000 el Norte de África y el Medio Oriente mostraban un promedio ligeramente superior en desempeño educativo al de LAC.

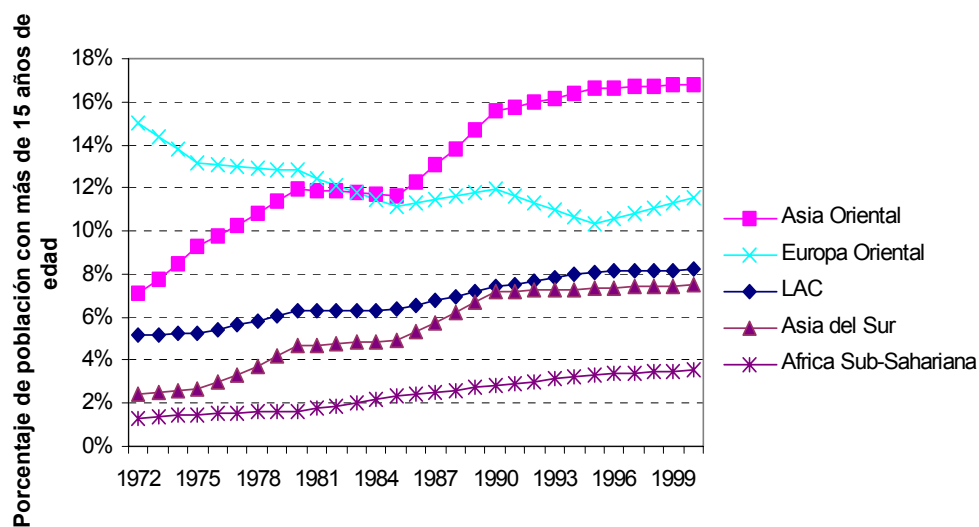
Nicaragua y Guatemala, donde las personas de 30 años tienen 6.5 años o menos de educación.

**Gráfica 1. Desempeño educativo por regiones del mundo**



- 2.21 Las tasas brutas de matrícula están ahora en más del 100% en primaria y del 72% en la escuela secundaria inferior para la región en su totalidad. El preescolar ha aumentado rápidamente durante la última década, pues se estima que el 54% de los niños entre 4 y 5 años asisten hoy en día a alguna forma de preescolar. Pero las altas tasas de matrícula no se traducen en un desempeño educativo conmensurable, debido a la repetición de los cursos y a la deserción escolar, que son a menudo consecuencia de ambientes escolares y familiares poco favorables, que comprometen la eficiencia y efectividad del sistema educativo, y tienen como resultado gastos en años de educación sin los plenos beneficios correspondientes en términos de grados aprobados.
- 2.22 A diferencia de otras regiones del mundo donde los niños nunca se matriculan en la escuela, la *deserción* escolar explica buena parte del fracaso en terminar la escuela primaria y secundaria en LAC. En América Central, por ejemplo, se matricula cerca del 90% de los niños para una tasa de terminación de quinto grado del 65%. En Sur América, casi todos los niños se matriculan en la escuela (98%), para una tasa de terminación del quinto grado del 83%. En 1999, la tasa de terminación de secundaria en LAC era más alta que la del África Sub-Sahariana, y ligeramente más alta que la del Sur del Asia, pero significativamente más baja que la del Oriente de Asia (Gráfica 2).

Gráfica 2. Tasas de terminación de secundaria por región del mundo



Fuente: Elaboración propia, basada en informes de las Naciones Unidas, Barro y Lee (2002) y "World Development Indicators", Banco Mundial

- 2.23 Los sistemas nacionales varían enormemente respecto a su focalización, esfuerzos y resultados en términos de desempeño escolar, como varía también la prioridad relativa de los problemas que se intenta solucionar (v.g. matrícula plena al nivel de primaria en la edad apropiada, versus retención y terminación universal de primaria; plena matrícula en secundaria inferior a la edad apropiada, versus permanencia y terminación universal de secundaria inferior). Una tipología de países relacionada con la matrícula y la terminación de primaria aparece en el Cuadro 2.

**Cuadro 2. Tipología por país en el área de matrícula-efectividad**

En un intento por comparar las condiciones educativas de tantos países como fuese posible, la tabla que aparece a continuación, basada en datos extraídos de las encuestas a los hogares para el año 2000, clasifica los resultados de los países en dos dimensiones: matrículas y “efectividad”, definida esta última como el grado en que los sistemas educativos convierten años de educación en grados terminados. Se generaron cuatro grupos de países de acuerdo con su desempeño en estas dimensiones. En las columnas, los países se califican según el éxito obtenido en llevar a los niños a la escuela. Las filas muestran los países calificados de acuerdo con su “efectividad” en términos de terminación oportuna.

Grupo de matrículas	Grupo de efectividad				
		1 (alta)	2	3	4 (baja)
1 (alta)		Argentina Chile Panamá Uruguay		Jamaica	República Dominicana
2			Bolivia Perú Venezuela	Paraguay	Belice Brasil
3		México	Colombia Ecuador	Costa Rica Paraguay	
4 (baja)		El Salvador	Guatemala	Haití Honduras	Nicaragua

Quienes tienen un mejor desempeño en términos de matrícula son Argentina, Chile, República Dominicana, Jamaica, Panamá, y Uruguay. Las columnas sugieren, sin embargo, que dentro de este grupo, Jamaica y particularmente República Dominicana, tienen un peor desempeño en convertir la participación de los niños en el sistema escolar en años de escolaridad. En el lado opuesto del espectro, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua son los países de peor desempeño en términos de matrículas. Pero, de nuevo, hay una variación en su “efectividad”: El Salvador tiene un buen desempeño, así como Argentina, Chile, Panamá o Uruguay a este respecto, *dados los patrones de asistencia con los que comienzan*. Nicaragua, por el contrario, tiene un desempeño tan deficiente como el de República Dominicana. En términos de “efectividad”, es México el que mejor se desempeña en este grupo intermedio, mientras que Brasil, junto con la República Dominicana en el mismo grupo, matrícula muchos niños pero se ve aquejado por la repetición y la deserción escolar.

Fuente: Urquiola y Calderón, BID, 2004

2.24 Al pasar del desempeño (esto es, años de escolaridad) al aprendizaje, la evidencia indica que el nivel cognoscitivo de los estudiantes en LAC está rezagado respecto a aquel observado en países desarrollados y en países de Europa Oriental y de Asia con niveles similares de ingreso per capita para los que hay datos disponibles. Como se puede apreciar en la Tabla 1, los países latinoamericanos que participaron en la prueba PISA 2000 y/o 2003 (Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay) obtuvieron puntajes inferiores a los de los países participantes de Europa Oriental y de Asia. Primero, sólo el 4% de los estudiantes latinoamericanos que respondieron la prueba obtuvieron un puntaje correspondiente a la mitad superior de todos los estudiantes que participaron. Segundo, el puntaje promedio del 25% superior de los estudiantes latinoamericanos era inferior al promedio general obtenido por los estudiantes de Europa Oriental, Asia y los países de la OCDE que

respondieron la prueba. Y, tercero, las deficiencias de América Latina no estuvieron restringidas a estudiantes provenientes de familias ubicadas en el extremo inferior de la escala de ingresos, esto es, quienes tuvieron el mejor desempeño en América Latina obtuvieron puntajes muy inferiores a quienes tuvieron el mejor desempeño en otras regiones.

- 2.25 Pruebas internacionales diferentes de PISA<sup>9</sup> confirman los rezagos y la necesidad de mejorar la calidad de la educación con miras a alcanzar el nivel adecuado. La evidencia de los sistemas nacionales de evaluación que han funcionado durante más largo tiempo, especialmente los de Chile y Brasil, sugiere que el aprendizaje en cualquier grado determinado no ha mejorado durante los últimos quince años.

**Tabla 1. Puntajes de América Latina y de la OCDE en la prueba de evaluación PISA**

**Table 1. Latin American and OECD scores on the PISA assessment test**

Country	Mean	Confidence Interval	Lowest 5%	Lowest 25%	Highest 25%	Highest 5%	Difference between extremes
OECD/2003	494	493-495	318	430	565	646	328
Uruguay/2003	434	427-441	224	355	518	628	404
Argentina/2001	418	398-438	232	344	495	589	347
Chile/2001	410	403-417	257	350	472	555	298
Brazil/2003	403	394-412	214	328	479	581	367
Mexico/2003	400	302-408	238	335	467	552	314
Peru/2001	327	319-335	175	259	392	489	314

Notes: Mean of 500 and standard deviation of 100. Confidence interval refers to the potential variation of scores if the test were given to another sample.

Source: ANEP / Management Office of Research and Evaluation based on OECD/PISA 2003 and OCDE/UNESCO-UIS (2003) database. Further results from PISA 2000.

- 2.26 El aprendizaje inadecuado no está restringido a la educación primaria y secundaria. Por ejemplo, no sólo la alfabetización promedio de los adultos chilenos es inferior a la de sus competidores, sino que también los adultos chilenos con títulos de educación superior obtienen un puntaje significativamente más bajo en mediciones de lectura y de comprensión aritmética que adultos con títulos de educación superior de otros países. De hecho, aun cuando la mayor parte de la actual investigación en educación se centra en la educación primaria y en los jóvenes de 15 años, la necesidad de aprender a todos los niveles hace que no haya un “nivel” de educación particular al que deba darse prioridad. Se necesitan mejoras en el aprendizaje a todos los niveles de la educación y del sistema de capacitación.

<sup>9</sup> Incluyendo el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencia (TIMSS) y el Estudio Internacional de Alfabetización Adulta (IALS).

#### D. Restricciones a la entrega de resultados

- 2.27 *Políticas:* la “función de producción” que subyace a la educación es multidimensional y compleja. Durante los últimos 15 años, los esfuerzos de reforma en la región se han centrado en la expansión de la oferta de niveles de educación deficientemente atendidos (preescolar, secundaria), capacitación durante el servicio de los docentes, descentralización y autonomía escolar, introducción de pruebas de evaluación, modernización de currículos y uso de la tecnología, con mayor frecuencia ICT, en el sistema escolar. Las políticas de expansión han sido más fáciles que las políticas que implican mejoras en la calidad y eficiencia del sistema. La economía política de mejorar el aprendizaje o cambiar la financiación ha generado a menudo resistencias entre quienes tienen un interés en la educación, especialmente los sindicatos de docentes, los cuales sienten que puede perjudicarlos.
- 2.28 Algo que complica el panorama es el hecho de que el proceso de elaboración de políticas educativas tiende a ser inestable y poco transparente. Con frecuencia, se adoptan políticas que no cuentan con el beneficio del debate público ni con consideraciones basadas en hechos sobre las ganancias y costos para la sociedad y los interesados, tales como los padres y los niños, que pueden carecer de organización y de voz. La confianza, indispensable para sostener políticas educativas a largo plazo, es débil entre los principales interesados – particularmente entre los Ministerios y las organizaciones de docentes. Aun cuando algunos aspectos del proceso muestran progreso en algunos países (la extensión del período de los Ministros de Educación puede ser vista como un indicio de ello), la situación continúa siendo poco satisfactoria, y el alcance de las reformas necesarias para mejorar la calidad se ve comprometida. Sin embargo, hay evidencia de que algunos países observan y aprenden unos de otros, y que la “presión de grupo” o “peer pressure” puede convertirse en un factor que permita la aceleración de medidas reformistas discretas.<sup>10</sup>
- 2.29 *Institucionales:* las instituciones débiles constituyen una restricción decisiva al progreso en educación. Pueden atribuirse repetidos fracasos de proyectos e inversiones dirigidos al mejoramiento educativo a restricciones de capacidad que se manifiestan al nivel conceptual (por ejemplo, en la forma de diseños inadecuados y de presuposiciones acerca de cómo cambian las organizaciones) y en términos de implementación. A menudo, las instituciones públicas del sector educativo carecen de la capacidad gerencial y técnica necesaria para manejar las complejidades de las reformas propuestas. Las burocracias de la educación intentan ejercer control a distancia sin contar con la capacidad de seguimiento al nivel de las aulas y escuelas individuales.
- 2.30 Los sistemas de educación y de capacitación de la región continúan siendo impulsados en su mayor parte por los insumos, en lugar de centrarse en los

---

<sup>10</sup> El Banco está contribuyendo al debate entre países acerca de las promesas de una práctica reformista, siendo uno de los vehículos para este fin el Diálogo Regional de Políticas sobre Educación.

resultados; sin embargo, como se indica más adelante, comienzan a generarse los datos necesarios para centrarse en resultados en términos de desempeño educativo y de aprendizaje. Ni los sistemas en su totalidad, ni las escuelas o centros de capacitación que los conforman, están estructurados todavía de manera que puedan supervisar el desempeño o adoptar medidas correctivas oportunas de ser necesario. La gestión, tal como está, tiende a centrarse en objetivos sencillos tales como dinero gastado, escuelas construidas, cursos de capacitación ofrecidos, libros de texto distribuidos y docentes capacitados de acuerdo con las normas prevalecientes.

- 2.31 No obstante, durante los últimos quince años, han ocurrido tres cambios importantes desde una perspectiva institucional: la descentralización, el surgimiento de asociaciones entre instituciones públicas y privadas, y el desarrollo de sistemas estadísticos y de evaluación.
- 2.32 Los países comenzaron a descentralizar como respuesta a los retos fiscales de la centralización, y con la esperanza de que los servicios administrados más cerca de sus presuntos beneficiarios adquirirían más calidad, eficiencia y equidad. La descentralización implicó el recorte de la burocracia central y la modificación de sus funciones según conceptos de subsidiaridad. Como resultado de ello, los gobiernos subnacionales comenzaron a aprender sobre la gestión de los servicios educativos. Pero la descentralización como objetivo de reforma no ha sido implementada de manera igual. Incentivos deficientemente definidos y reglas para la asignación de recursos hicieron que el gasto en educación resultara menos productivo en algunos casos y, en otros, llevó a una reducción del gasto. El papel (regulativo) de los Ministerios de Educación centrales no ha sido adecuadamente redefinido de cara a la descentralización.
- 2.33 Dos décadas de esfuerzos de descentralización han mejorado la capacidad de los gobiernos subnacionales y han acercado a las comunidades a sus escuelas, convirtiéndolas así en instituciones más fuertes. Sin embargo, dentro de las escuelas, los rectores y el personal continúan careciendo de las habilidades, incentivos y autoridad necesarios para desempeñarse de acuerdo a su potencial. En toda la región, aun cuando la retórica de la pedagogía del aprendizaje activo ha sido adoptada por la corriente dominante, en la realidad las clases siguen siendo impartidas en gran medida de acuerdo con los métodos tradicionales, y la adaptación de estrategias de enseñanza a la diversidad estudiantil sigue siendo un objetivo distante.
- 2.34 A este respecto resulta pertinente la experiencia de algunos países con escuelas administradas por el sector privado, pero financiadas por el sector público. Aun cuando la calidad y capacidades del sector privado varían enormemente, se ha encontrado que las escuelas administradas por el sector privado, incluso aquellas que sirven a poblaciones de bajos ingresos, producen, en promedio, el mismo producto con menos recursos que el sector público. Las escuelas privadas en algunos casos tienden a motivar a rectores y docentes, y a padres activamente

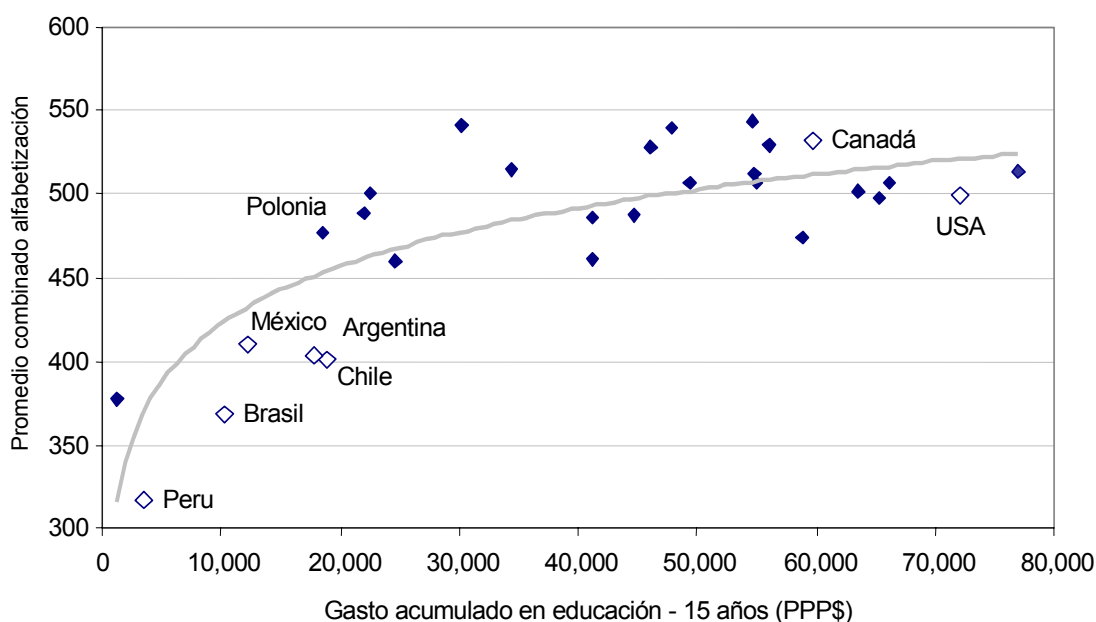
comprometidos, en asuntos relacionados con la escuela. Las escuelas privadas tienen también supervisión y mecanismos de apoyo pedagógico, así como recursos que les permiten mejorar la enseñanza. Las lecciones aprendidas de los modelos de gestión en el sector privado resultan promisorias en el ámbito público.

- 2.35 El tercer cambio institucional al que nos referimos anteriormente se refiere al fortalecimiento de las capacidades de evaluación. Diecisiete países latinoamericanos, a los que se agregaron cuatro desde 1990, cuentan actualmente con programas para examinar y evaluar el aprendizaje estudiantil, y con procedimientos para publicar los resultados. Un número creciente de países está participando en evaluaciones regionales e internacionales de aprendizaje. Los datos de las evaluaciones están siendo utilizados cada vez más como línea de base empírica para estudios analíticos. Algunos países han progresado en el mejoramiento de sus estadísticas sobre la educación y las escuelas, y en ponerlas a disponibilidad del público en línea o en otros formatos. Otros, sin embargo, aún no han conseguido recolectar y publicar estadísticas básicas oportunamente. En toda la región, el uso de los resultados de las pruebas y de los datos para la evaluación del desempeño docente, la planeación de la capacitación y asignación de docentes, y la adopción de medidas de equidad y de mejoramiento de la calidad sigue siendo la excepción más que la regla. Esto es válido tanto para las escuelas como para las instituciones de capacitación.
- 2.36 El problema decisivo del manejo de la fuerza laboral sigue sin solución en la mayoría de los sistemas de educación pública en LAC. Los docentes tienen bajas expectativas de sus estudiantes; su propia capacitación es inadecuada, especialmente en ciencias y matemáticas; y pasan la mayor parte del tiempo en el aula en tareas rutinarias o imponiendo disciplina. Su capacitación está desvinculada de los currículos actuales y de las situaciones del aula. Los programas de capacitación durante el servicio, cuando existen, no han generado cambios mensurables en conducta, ni mejoras en el aprendizaje en el aula. Los sistemas de incentivos sólo excepcionalmente recompensan las mejoras en la competencia de los docentes y en las prácticas en el aula.
- 2.37 *Financieras*: el gasto público y privado en educación está creciendo en LAC. Entre 1990 y 2002, el gasto público como participación del PIB creció de un promedio regional de 4.1% a 4.7%. Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y El Salvador están gastando considerablemente menos (cerca del 2% del PIB), mientras que otros (Chile, Costa Rica, los países de habla inglesa del Caribe) gastan hasta el 6% del PIB. El incremento observado en el gasto en educación pública refleja el rápido crecimiento en las matrículas de secundaria y educación superior, y hay evidencia de que el gasto por alumno en la educación primaria y secundaria se está incrementando. Sin embargo, los niveles actuales de gasto real por estudiante representan únicamente un regreso, aproximadamente, a los niveles observados antes de la crisis de la deuda en la década de 1980.
- 2.38 Hasta el 2020, un porcentaje cada vez más alto de la población estará en la fuerza laboral, y las tasas de dependencia y la población de 6 a 18 años disminuirán. Esta

ventana demográfica de oportunidad podría llevar a mayores ahorros y crecimiento, y debería facilitar a la región el aumento en el gasto en educación, incrementando la cobertura y el desempeño.

- 2.39 Un elemento de la ecuación cobertura / desempeño es el nivel del gasto por estudiante que, según el país, se encuentra actualmente en el rango anual de US\$150 a US\$1.700 en LAC, comparado con US\$4.100, en promedio, en los países de la OCDE. Aun cuando la tendencia está aumentando, como se mencionó, hay inquietudes acerca de la eficiencia y efectividad del gasto. La Gráfica 3, donde se señala el gasto acumulado por estudiante en relación con los puntajes de PISA para una muestra de países, sugiere que América Latina no está convirtiendo gastos por estudiante en puntajes de PISA de manera tan eficiente como lo hacen otros países y regiones. Se estima que solamente la repetición de cursos representa una pérdida de US\$11.000 millones anuales. Y se malgastan los recursos debido a problemas atinentes a la composición del gasto, porque el gasto de capital y otros gastos de mejoramiento de calidad no relacionados con los salarios carecen de una financiación adecuada.

**Gráfica 3. Gasto por estudiante y puntajes de PISA en América Latina y en la OCDE**



Fuente: Motivans, *et. al.* 2004

- 2.40 Por lo tanto, aun cuando será necesario que se dediquen recursos adicionales a la educación para enfrentar los retos que hemos discutido en este capítulo, existe la necesidad de aumentar la eficiencia y efectividad del gasto en educación en el

contexto de reformas relativas al mejoramiento de la calidad, la equidad y la cobertura. Será necesario también recurrir a recursos privados, si la creciente demanda de servicios educativos, especialmente al nivel de post-primaria, ha de satisfacerse.

## **E. Conclusión**

- 2.41 Este capítulo esbozó los considerables y diversos retos que enfrentan los países de LAC en su esfuerzo por mejorar sus sistemas de educación y capacitación en un intento por cerrar la brecha entre ellos y sus competidores. En este capítulo se afirmó que el capital de conocimiento de una población se ha convertido en una de las principales fuentes de ventaja competitiva en la actual economía internacional del conocimiento. Si LAC ha de enfrentar de manera efectiva los retos señalados en la discusión anterior, deberá encarar cuatro problemas fundamentales: (i) *cerrar la brecha de desempeño educativo* en diferentes niveles de escolaridad que existe dentro de los países LAC y que se ha desarrollado entre la región y sus competidores (un requisito previo para ello es la necesidad de un suministro equitativo y de un acceso a la educación primaria y secundaria de alta calidad en LAC); (ii) *expandir y reformar la educación terciaria* de manera que se oriente a la demanda y sea accesible, mientras que se aumenta a la vez la calidad de la enseñanza y de la investigación; (iii) *conseguir una integración entre el desarrollo de la educación, la ciencia y la tecnología*, y (iv) *hacer que la capacitación sea flexible, impulsada por el mercado y continua*. Volveremos sobre estas necesidades a continuación.

## **III. LECCIONES APRENDIDAS**

- 3.1 Los préstamos del BID para educación y su programa de asistencia técnica durante cuatro décadas en todos los países prestatarios, han generado una experiencia que, unida a ideas provenientes de la investigación y de la actividad de evaluación, ha llevado, con el trascurso del tiempo, a algunos cambios en énfasis y aproximaciones a la ayuda en educación. Un conjunto de conclusiones y lecciones puede formularse en los siguientes términos:<sup>11</sup> (i) lecciones relacionadas con opciones de política educativa; (ii) lecciones que surgen de la implementación de reformas educativas apoyadas por el Banco; y (iii) lecciones relacionadas con la pertinencia de los instrumentos del BID y de las aproximaciones a la ayuda financiera y técnica en educación.

---

<sup>11</sup> La evaluación realizada por OVE de la estrategia básica de educación del Banco (RE-281, Octubre 2003) es una fuente de lecciones aprendidas. Ver también el Anexo A *infra* para detalles sobre lecciones aplicables a tipos específicos de programas.

## A. Política educativa

- 3.2 En términos de política educativa, quizás el punto principal es que **los resultados insatisfactorios en escolaridad y aprendizaje son, en su mayor parte, consecuencia de políticas inadecuadas.** Mientras que el aprendizaje en LAC se estancó, como se vio antes, otros países o regiones con niveles similares de ingreso, realizaron rápidos avances. Aun cuando el conjunto de factores que subyace a esta situación es complicado y complejo, es claro, sin embargo, que la región ha pasado por alto áreas esenciales de intervención, y ha dedicado recursos sustanciales a medidas que han tenido poco efecto positivo sobre los resultados educativos.
- 3.3 **Una deficiencia decisiva a este respecto ha sido la ausencia de un enfoque sistemático al mejoramiento de la enseñanza.** A pesar de la evidencia que indica que la calidad de la enseñanza es decisiva para todos los sistemas de aprendizaje, ha faltado una política general, tanto en los países prestatarios como en el portafolio de educación del Banco. Ha habido avances en el proceso de introducir a la corriente dominante los principios de un aprendizaje activo, constructivo y contextualizado entre los docentes. Pero las evaluaciones disponibles sobre el impacto de la capacitación durante el servicio sobre la práctica docente muestran consistentemente una efectividad casi nula. Los programas de capacitación docente durante el servicio tienen un impacto mínimo y malgastan recursos. Actualmente, la capacitación docente previa al servicio sigue sin mejorar y es inadecuada; la evaluación de los docentes sigue siendo la excepción más que la regla; el apoyo pedagógico al nivel de la escuela es esencialmente inexistente; y la introducción de estándares docentes, licencias y certificaciones se evita generalmente, tanto por razones políticas como técnicas.
- 3.4 Un segundo conjunto de lecciones, bajo el título de opciones de políticas, está relacionado con las fuerzas que vinculan la educación, el mercado laboral y la economía en general. Las exigencias de la economía del conocimiento requieren inversiones a todos los niveles y en todo tipo de educación y de capacitación, con miras a preparar la fuerza laboral para las exigencias de condiciones económicas cambiantes. Aun cuando se reconoce cada vez más la importancia de estos vínculos, **las reformas educativas, hasta ahora, y la aproximación del Banco al sector, no han sido aprovechados por el enfoque y marco mental que esto implica.**
- 3.5 Una consecuencia de lo anterior ha sido que **la enseñanza en ciencias y matemáticas ha sido descuidada.** No es coincidencia que países con un excelente desempeño económico como los “tigres asiáticos” hayan mostrado en el pasado fuertes logros en la educación en ciencias y matemáticas a todos los niveles. A diferencia de ellos, análisis sobre la experiencia de la industrialización liderada por compañías e inversiones extranjeras en América Latina sugiere que – debido a la poca competencia en ciencias de la fuerza laboral – hay poca capacidad local para “apropiarse” y aplicar las tecnologías transferidas. **El Banco sólo excepcionalmente**

**ha incluido un énfasis en ciencias y matemáticas en sus operaciones en educación.**

- 3.6 Sobre el mismo problema general, **la diversificación de la educación terciaria ha sido lenta.** La Estrategia de Educación Superior del Banco, citada anteriormente, ha abogado por la diversificación de la educación terciaria, señalando que ésta tiene diferentes funciones – educación superior general, liderazgo académico, capacitación profesional y capacitación técnica<sup>12</sup> -- y que cada país debe desarrollar programas e instituciones capaces de promover la excelencia en cada una de estas funciones – idea que aún no ha ingresado a la corriente dominante en la región. Factores culturales y económicos tienden a promover instituciones diferentes de las universidades que a menudo son marginadas por la política pública para diluir su misión, al sostener que son universidades. Muchas universidades, a su vez, al ver que declina su pertinencia y desempeño, tratan de ser todo para todos. **Para reforzar su efectividad en el apoyo a la educación terciaria, el Banco deberá reafirmar su posición respecto a políticas y programas en este sentido.**<sup>13</sup>
- 3.7 Dos lecciones adicionales vinculadas a opciones de políticas educativas están relacionadas con la descentralización y los retos de la reducción de la pobreza. Primero, **no es probable que la descentralización por sí misma genere mejoras en la calidad de la educación.** Resultados variables han atemperado el entusiasmo de la década de 1990 respecto a las reformas conducentes a la descentralización y a la autonomía escolar. Aun cuando puede defenderse la descentralización de la educación con base en diversas razones, como se señaló antes, no puede esperarse que incida positivamente el aprendizaje en ausencia de medidas complementarias que garanticen un cambio favorable en la manera como se enseña, se organizan las escuelas y se exige rendición de cuentas al sistema educativo.
- 3.8 Segundo, sobre la reducción de la pobreza, parece que **no se hace un énfasis suficiente en la educación dentro de las estrategias de reducción de la pobreza que han sido formuladas hasta ahora.** Estudios sobre los factores que determinan la pobreza en todo el mundo indican que las inversiones en capital humano a través del sistema de educación formal y de programas de capacitación son efectivas para ayudar a reducir la pobreza. Cuando las políticas educativas (y, dentro de ellas, los proyectos del Banco) se emprenden sin referencia al objetivo más amplio de

---

<sup>12</sup> Ver “Higher Education in Latin America and the Caribbean: Strategy Paper”. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Educación (1997).

<sup>13</sup> El Banco ha desempeñado durante largo tiempo un papel de liderazgo en la creación y consolidación de instituciones sólidas al nivel terciario. En efecto, buena parte de su portafolio de empréstitos en el sector educativo se concentró en apoyar el desarrollo de universidades en América Latina y en el Caribe. Esta concentración dio lugar a una preferencia por préstamos dirigidos a niveles inferiores de educación durante la década de 1980. Sin embargo, dado que se dio un renovado interés por enfoques más integrados en el apoyo a los sectores educativos en todos los aspectos, el Banco utilizó su poder de convocatoria para reunir a rectores y expertos en el área, quienes reiteraron la necesidad de invertir en todos los niveles de la educación y reestablecer la educación superior como un componente necesario del portafolio de educación del Banco. Ver Malo y Morely (1994) y *Higher Education Strategy* (1997).

reducción de la pobreza, como se ha hecho a menudo, no hay integración con acciones convergentes en otros sectores, y el potencial de una política educativa para la reducción de la pobreza no se realiza plenamente.

## B. Implementación

- 3.9 Las siguientes son tres lecciones surgen del estudio de los retos de implementación del portafolio del Banco en educación: Primero, **la efectividad de la inversión del Banco sigue siendo minada por la debilidad de las instituciones del sector educativo en la mayoría de los países.** Existe, por lo tanto, un valor agregado cuando se busca comprender los factores que debilitan las instituciones y cuando se promueve la experiencia técnica y la fortaleza en aspectos tales como la capacidad de regulación, los sistemas de información y la capacidad de programar la implementación, supervisión y evaluación. **La trayectoria de implementación del portafolio del Banco en educación sugiere que los riesgos que se derivan de las realidades institucionales no se toman adecuadamente en cuenta cuando se diseñan los proyectos.** Al menos, debe mejorarse la profundidad y el alcance de los análisis institucionales que los sustentan.
- 3.10 Una segunda idea es que **toma tiempo construir una capacidad técnica** y que **la experiencia muestra que es posible hacerlo.** Un desarrollo exitoso que puede citarse para sustentar esta tesis más amplia es el desarrollo de la capacidad que se ha dado en el área de las pruebas de evaluación en la región. Diez años atrás, había poca capacidad en la mayor parte de los países para desempeñarse competentemente y analizar pruebas de medición del aprendizaje. Actualmente, la situación ha mejorado enormemente; el BID ha desempeñado un papel importante en ello a través de una combinación de actividades en cada país y de esfuerzos de cooperación regional emprendidos conjuntamente con otras agencias, tales como UNESCO/OREALC y el Banco Mundial. Aun cuando aún falta mucho por hacer, las pruebas de evaluación constituyen un ejemplo de fortalecimiento institucional en LAC donde la ayuda internacional ha hecho una diferencia.
- 3.11 Una tercera idea se relaciona con el problema de la apropiación y la *calidad* de las políticas educativas como factores determinantes de su éxito. **La apropiación por parte de los países y la armonización de los enfoques de los donantes mejora la trayectoria de implementación.** Ha habido una evolución hacia ambas durante la última década, lo cual constituye, desde luego, un desarrollo bien recibido.<sup>14</sup> Por otra parte, como era de esperarse, **la calidad de la elaboración de políticas para la educación es decisiva para el éxito de las políticas,** pero a menudo no existen factores que todavía son de gran utilidad, tales como procesos de políticas que incluyan salvaguardias para garantizar la continuidad, la rendición de cuentas y la acumulación de la experiencia técnica dentro del sistema educativo. Las

---

<sup>14</sup> Los principios de apropiación y armonización se encuentran en el centro del nuevo Sector Wide Approach – SWAP (Enfoque Amplio al Sector) que (como se argumenta más adelante) se presta a las operaciones de educación dentro del contexto de los ODM y dentro del marco y enfoque de *Education for All*.

intervenciones del Banco en educación deben estar dirigidas a propiciar su desarrollo y consolidación a través de la ingeniería institucional, patrones de diálogo participativos y basados en evidencias, y un énfasis en el largo plazo como guía para la acción específica.

### C. Enfoque e instrumentos del BID<sup>15</sup>

- 3.12 Sobre el asunto del enfoque del Banco, debemos señalar, en primer lugar, que el **ambiente de operación de los proyectos y reformas en educación es altamente dinámico**, hecho que debe ser tenido en cuenta cuando se diseñan políticas y programas para varios años. En efecto, **la experiencia acumulada en las operaciones de educación apunta a la necesidad de reforzar el análisis del sector y del riesgo** como requisitos previos para un diseño inteligente. En países pequeños, en los que participa habitualmente una multiplicidad de donantes, el refuerzo del análisis del sector y del riesgo puede ser compartido y podría ser realizado conjuntamente, con miras a elevar, desde un comienzo, la calidad del enfoque general e introducir elasticidad frente al riesgo. En países más grandes, la pequeña contribución financiera del Banco, comparada con el gasto interno, palidece en relación con el conocimiento que busca hacer incidir. **La pertinencia del Banco en todos los países y, especialmente, en los países grandes, depende de opciones estratégicas a las que no se puede llegar sin un ambicioso análisis sectorial y económico.**
- 3.13 La experiencia y retroalimentación de los países miembros indica que uno de los principales factores que determinan el interés de los países por el apoyo del Banco es el conocimiento de que dispone este último, y el acceso que puede ofrecer a expertos pertinentes y a prácticas promisorias en la región y en el mundo. Los países están buscando servicios no financieros del BID para sacar provecho de su información, asesoría sobre políticas y pericia técnica. **Por lo tanto, sólo un esfuerzo dedicado a mejorar y extender la investigación aplicada del Banco y sus capacidades de gestión del conocimiento, sostendrá y mejorará su posición competitiva en la educación.** La cooperación regional y la producción de bienes públicos regionales (por ejemplo, a través del Diálogo Regional sobre Políticas en Educación) son una fuerza de apoyo importante a este respecto. Hay evidencia de que el diálogo regional y la difusión de prácticas promisorias entre países (procesos en los que el Banco ha desempeñado un papel importante) han sido un factor decisivo para la adopción de innovaciones educativas en algunos casos.
- 3.14 En cuanto a los instrumentos del Banco, las preferencias de los prestatarios en educación están evolucionando hacia condiciones flexibles, tales como aquellas contempladas bajo el Nuevo Marco de Empréstitos recientemente adoptado por el Banco. Al buscar maneras de mejorar su respuesta a necesidades cambiantes, el Banco ha puesto en uso una serie de instrumentos nuevos de crédito para resaltar la

---

<sup>15</sup> EL Anexo B ofrece un panorama general de la evolución de los préstamos del Banco para educación y de sus actividades de asistencia técnica.

pertinencia de su apoyo a los países. Entre estas, los Performance Driven Loans – PDLs (empréstitos basados en desempeño), y la Conditional Credit Line for Investment Projects - CCLIP (línea de crédito condicionado para proyectos de inversión), parecen capaces de responder adecuadamente a los requisitos del sector educativo y a las oportunidades que ofrece, y es probable que entren a la corriente dominante una vez que los prestatarios se familiaricen con sus méritos y mecánicas. Estos instrumentos, junto con los préstamos de inversión tradicionales, pueden ser utilizados según el Sector-Wide Approach – SWAP (Enfoque a todo el sector) que se basa en la colaboración entre agencias para una única política sectorial y marco de gastos liderados por el gobierno. Sin embargo, a medida que los nuevos instrumentos financieros se abren paso hacia nuevas operaciones en educación, debe recordarse que, dada la dificultad de observar cambios a corto plazo en los principales indicadores de educación, así como las salvedades de atribución vinculadas a las intervenciones del Banco en el sector educativo (ver Capítulo V, *infra*), no deben subestimarse las dificultades de usar préstamos basados en desempeño y préstamos condicionados en el sector educativo. Por lo tanto, los equipos de proyectos deben adoptar opciones cuidadosas y modestas de indicadores para medir el progreso en su ejecución.

- 3.15 Dados sus cortos términos de desembolso y alto impacto económico, los Policy Based Loans – PBL (Préstamos basados en políticas) y los Préstamos de Emergencia parecen ser especialmente útiles para impulsar decisiones críticas sobre políticas que puedan asegurar las condiciones para ulteriores reformas, que pueden ser financiadas luego mediante préstamos de inversión más tradicionales. Son valiosos también como instrumentos que pueden proteger al sector de recortes presupuestales en el contexto de ajustes fiscales excepcionales. Cuando los PBLs han apoyado reformas educativas, lo han hecho a través de supeditaciones al servicio de préstamos de inversión preexistentes. Los PDLs, a su vez, han sido efectivos en países comprometidos en reformas, como incentivos para mantener el curso trazado y desarrollar mecanismos de contabilidad más sofisticados.

#### IV. ÁREAS DE ACCIÓN PARA EL BID

##### A. Las cuatro prioridades

- 4.1 Con el fin de incrementar la efectividad de su apoyo a la educación en LAC, el Banco debe focalizarse y ser selectivo dentro del contexto de sus programas en diferentes países. Las condiciones de cada país dictaran los aspectos específicos, pero los cuatro retos identificados antes, y desarrollados en esta sección, suministran un denominador común y *prioridades* compartidas por todos. Ningún país debería pasar por alto ningún nivel de educación, dada la persistencia de focos de exclusión y de deficiente desempeño en cada uno de ellos, incluso en las economías relativamente avanzadas, y dado el papel esencial que todos desempeñan

en moldear los objetivos de crecimiento, competitividad, equidad y reducción de la pobreza.

- 4.2 **Prioridad 1 – Cerrar la brecha de desempeño educativo en todos los niveles.** Esto implica (a) cumplir el ODM para la educación, lo cual significa centrarse en la terminación universal de la primaria y en la igualdad de género en la educación (las niñas de las poblaciones excluidas y de las minorías étnicas, como se señaló en el Capítulo II; los niños en los grupos donde están recibiendo menos educación que las niñas; ver Cuadro 3 sobre los ODM en educación); (b) extender el acceso promoviendo la expansión de los niveles subdesarrollados (el preescolar y la secundaria inferior son una alta prioridad en casi todos los países prestatarios del Banco, con sustanciales implicaciones de equidad; otros niveles, tales como la secundaria superior o la terciaria, pueden exigir prioridad dependiendo del nivel de desarrollo educativo del país; (c) reducir la repetición e impedir la deserción temprana (una prioridad de especial importancia para todos los países en este aspecto es la de fortalecer los grados 7° a 9° para aumentar la permanencia en la escuela, pues se trata de un intervalo en el que los países pierden una proporción considerable de estudiantes, principalmente de familias de bajos ingresos); y (d) mejorar la calidad de la educación, lo cual significa que, desde el nivel de preescolar hasta el de secundaria, las políticas deberán enfocarse en programas dirigidos a mejorar la enseñanza (a este respecto se necesitan enfoques innovadores y generales, en lugar de programas a corto plazo y capacitación durante el servicio de tipo convencional).
- 4.3 **Prioridad 2 – Extender y reformar la educación terciaria.** Esto implica: (a) acelerar la diversificación funcional e institucional dirigida a desarrollar programas alternativos de educación terciaria no universitaria, que amplíen el acceso y sean pertinentes para el mercado laboral; (b) propiciar una serie de modalidades de financiación, especialmente aquellas dirigidas a facilitar el acceso de estudiantes de bajos ingresos, tales como becas y préstamos estudiantiles; (c) desarrollar y fortalecer sistemas de evaluación y acreditación que contribuyan al mejoramiento de la calidad y permitan una expansión ordenada del papel de las instituciones privadas; y (d) establecer marcos regulativos conducentes al crecimiento de la educación terciaria de calidad ofrecida por el sector privado.

### Cuadro 3. ODM en América Latina

En el agregado, América Latina ha hecho progresos considerables para cumplir con los ODM en educación (en particular, la terminación universal del ciclo de primaria). Las tasas netas de matrícula al nivel de primaria se acercan al 95 por ciento y, en la mayoría de los casos, se espera que los niños que ingresan actualmente al sistema educativo a la edad de cinco años, reciban más de ocho años de escolaridad (BID-IEUNESCO, 2003). Sin embargo, ninguno de los países de la región ha alcanzado una matrícula neta universal, y menos aún la terminación de todo el ciclo de primaria, como se puede ver en la tabla siguiente.

Datos recientemente publicados como parte de un informe regional conjunto de varias agencias sobre los ODM en educación (UNESCO/OREALC, 2004) indican que, en el año 2002 solamente el 88% de la cohorte de 15 a 19 años había terminado el ciclo de primaria; seis millones de jóvenes (de 15 a 19 años) y casi 92 millones de adultos por encima de la edad de 15 años en toda la región habían quedado sin este nivel mínimo de educación. Los datos indican también que, a menos de realizar un esfuerzo adicional, cerca del 6.4% de los niños que actualmente tienen menos de cinco años y que, en el año 2015 tendrán entre 15 y 19 años, no terminarán su educación primaria para el año fijado como objetivo.

#### Terminación de la primaria por Zona de Residencia, Ingreso, Pobreza y Etnia

Países latinoamericanos seleccionados, 2002						
País	Zona de Residencia		Ingreso y Pobreza		Etnia	
	Urbana	Rural	Pobre	10% Superior	No indígena	Indígena
Argentina (a)	96.6		94.1	100		
Bolivia	92.7	62.1	69.8	94.3	88.9	62.4
Brasil	90.9	70.4	70.8	98.8	93.6	81.7
Chile	97.6	93.3	92.8	99.4	97.1	95.4
Colombia	94.5	79.4	86.4	99.1		
Costa Rica	92.9	82.6	72.9	93		
Rep. Dominicana.	88.3	70.8	79.6	97.8		
Ecuador	93.9	85.5	84.8	97.1	92.4	82
El Salvador	86.7	59	55.7	97.5		
Guatemala	80.6	47.6	45	93.1	67.8	46.7
Honduras	83.5	54.9	54.6	95.2		
México	95.2	88.6	83.5	99		
Nicaragua	81.1	40.3	49.2	94.4	65	50
Panamá	96.7	82.3	79.6	99.5	94.2	54.6
Paraguay	90	69	67.4	98.4	89.2	71.6
Perú	94.2	80.2	76.5	98.8	90.5	88.4
Uruguay (a)	96.3		86	99.4		
Venezuela (b)			83.7	98.3		
(a) Sólo Zonas Urbanas						
(b) El diseño del estudio no permitió la clasificación de la residencia						
Fuente: UNESCO/OREALC, 2004. Apéndice II.						

Aun cuando el informe UNESCO-OREALC encuentra que se ha conseguido la paridad de género en todos los países de la región con excepción de tres de ellos, establece claramente que el reto de alcanzar la terminación universal de la escuela primaria está relacionado con problemas de equidad. Aun cuando hay una variación significativa, los países con bajos niveles de tasas de terminación tienden a exhibir las más grandes disparidades de ingreso. Por ejemplo, mientras que Argentina y Chile muestran tasas de terminación de primaria casi iguales para la cohorte de jóvenes de 15 a 19 años con independencia de su condición socioeconómica (.94 y .93, respectivamente), las cifras para el Perú (donde hay una mayor inequidad de ingreso) caen a .77. En Guatemala, las tasas de terminación para la décima parte con el más alto ingreso son más del doble que las de los pobres. Estos hallazgos son replicados – casi exactamente – cuando se tienen en cuenta otras variables tales como urbano-rural y diferencias étnicas. En algunos países surgen disparidades significativas en términos de género (Bolivia y Perú, por ejemplo, continúan mostrando tasas inferiores para las mujeres; en Honduras, Nicaragua y República Dominicana los hombres están rezagados); en otros (v.g., Guatemala) las zonas rurales continúan en desventaja respecto a las zonas urbanas. Evidentemente, si la terminación universal de la primaria ha de alcanzarse para la fecha fijada, deberán realizarse esfuerzos especiales dirigidos a estos grupos.

- 4.4 **Prioridad 3 – Vincular la educación al desarrollo tecnológico y científico.** Esto implica: (a) fortalecer los vínculos entre el sistema educativo y el sistema nacional de innovación de cada país (lo cual exige acciones para acercar la industria, el gobierno y la comunidad investigativa, y apoyar la capacidad para la investigación sostenible, avanzada y aplicada, la transferencia de tecnología, la capacitación de científicos e ingenieros del más alto nivel, y la expansión de laboratorios e instalaciones para la investigación), y (b) la especificación e implementación de iniciativas focalizadas dirigidas a mejorar tanto la enseñanza como el aprendizaje de la ciencia en la educación primaria y secundaria, y la competencia científica de la población en general.
- 4.5 **Prioridad 4 – Hacer que la capacitación sea flexible, impulsada por el mercado y continua.** Esto implica: (a) propugnar por programas no formales y no tradicionales que respondan a la demanda laboral y se basen en una comprensión de la dinámica del mercado de trabajo (esto incluye capacitación de la fuerza laboral, educación a distancia y el diseño de alternativas educativas para jóvenes y adultos de todas las edades que no están matriculados en el sistema formal); y (b) garantizar la existencia de puntos de ingreso y de salida múltiples y flexibles que vinculen la educación formal a los programas de capacitación, de manera que la rigidez institucional no impida a los trabajadores obtener una capacitación adecuada, independientemente del nivel de educación formal alcanzado.
- 4.6 Encontrar el adecuado equilibrio entre prioridades, la mezcla de intervenciones y el “cómo” ha sido y continuará siendo la marca del éxito en el trabajo del Banco en la reforma educativa. Las operaciones del Banco más efectivas han sido aquellas que son adelantadas dentro del contexto de compromisos a largo plazo, informados por un cuidadoso análisis institucional y por estudios sectoriales y económicos, preferiblemente llevadas a cabo conjuntamente con las autoridades educativas del país prestatario en cuestión. Atendiendo a las lecciones del pasado, y sujeto a las condiciones especiales y necesidades de cada uno de los países prestatarios, el Banco apoyará políticas e inversiones acordes con el marco de prioridades detallado antes.

## **B. Una caja de herramientas para la toma de decisiones y el manejo del conocimiento**

- 4.7 La Tabla 2 enumera políticas y programas que han sido adoptados para diferentes niveles de educación (de preescolar a secundaria, terciaria, capacitación), de manera independiente o en diversos tipos de combinaciones. Las columnas presentan evaluaciones del impacto calificado que puede esperarse de cada medida en términos de mejorar el acceso y el aprendizaje, y en términos de riesgos y restricciones previsibles (costo y asequibilidad, factibilidad política, “preparación” institucional).<sup>16</sup> Hay más intervenciones enumeradas en la categoría para mejorar el acceso y el desempeño que en otras categorías, debido a la experiencia sustancial que se tiene con enfoques comprobados a este respecto. En gran medida (las excepciones han sido señaladas en el capítulo anterior sobre diagnóstico), la región ha aprendido a llegar a las poblaciones excluidas, y a extender las matrículas. En la categoría de calidad y mejoramiento del aprendizaje, las intervenciones más pertinentes que aparecen en la tabla están relacionadas con mejoras en la enseñanza, incluyendo reformas en la formación de los docentes previa al servicio, introducción de evaluaciones y exámenes para obtener la licencia, apoyo técnico y tutorías al nivel de la escuela, entre otras actividades. Detalles sobre éstas y otras políticas y medidas se discuten en el Anexo A.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> La tabla muestra una corta lista de políticas y medidas, limitándose a opciones que han llevado a resultados evidenciados en las evaluaciones y otras investigaciones. Políticas y medidas que han no han sido probadas por ninguna evaluación han sido excluidas de la tabla.

<sup>17</sup> Las calificaciones de impacto que aparecen en la tabla sólo son indicativas (“alto”, “moderado” y “bajo”), pues se reconoce abiertamente que el conocimiento sobre la política educativa sigue siendo imperfecto. Se refieren (i) a la fuerza putativa de intervenciones particulares en términos de generar los resultados deseados (primeras dos columnas) y (ii) a estimativos sobre el grado en que las restricciones enumeradas sobre determinadas opciones de política educativa afectan la posibilidad de adopción de estas opciones (tercera a quinta columna). Debe señalarse que en la última columna, “alto” significa que se espera que una determinada política requiera como condición previa un alto grado de capacidad institucional o “preparación.” “Bajo” en este caso, indica que una política dada es neutral desde un punto de vista institucional.

Tabla 2. Caja de herramientas de intervenciones: impacto estimado y restricciones

Familias de Programas	Objetivos		Restricciones		
	Desempeño Acceso equitativo	Aprendizaje	Asequibilidad	Factibilidad	Preparación institucional
<b>Educación Preescolar, Primaria y Secundaria</b>					
<i>Dirigidos principalmente a mejorar acceso y desempeño</i>					
Transferencias intragubernamentales eficientes en educación	Alto	Moderado	Moderado	Moderado	Alto
Educación compensatoria	Alto	Moderado	Alto	Alto	Alto
Inclusión educativa de poblaciones excluidas	Alto	Moderado	Alto	Alto	Moderado
Transferencias condicionales en efectivo	Alto	Bajo	Bajo	Alto	Moderado
Expansión del preescolar	Alto	Moderado	Moderado	Alto	Moderado
Reorganización de la secundaria inferior	Alto	Moderado	Alto	Moderado	Moderado
Expansión a través de educación a distancia	Alto	Moderado	Moderado	Moderado	Alto
Expansión dirigida a través de infraestructura escolar	Alto	Bajo	Moderado	Alto	Bajo
<i>Dirigidos principalmente a mejorar calidad y aprendizaje</i>					
Promoción acelerada	Alto	Alto	Alto	Moderado	Alto
Reforma general de la enseñanza	Moderado	Alto	Moderado	Bajo	Alto
Integración de tecnología de la información	Moderado	Moderado	Moderado	Alto	Moderado
Mejora de responsabilidad a través de evaluación	Bajo	Moderado	Alto	Moderado	Moderado
<b>Educación terciaria</b>					
Desarrollo de instituciones terciarias no universitarias	Alto	Moderado	Moderado	Moderado	Bajo
Sistemas de evaluación y acreditación	Bajo	Alto	Alto	Moderado	Moderado
Desarrollo de fuerte sector privado	Moderado	Moderado	Moderado	Alto	Bajo
Fortalecimiento de préstamos y becas estudiantes	Alto	Bajo	Bajo	Moderado	Moderado
Integración de instituciones terciarias y SNIN	Bajo	Alto	Bajo	Moderado	Alto
<b>Educación técnica y vocacional</b>					
Instituciones de capacitación flexibles y centradas en el mercado	Alto	Alto	Moderado	Moderado	Alto
Ofrecimiento de capacitación basado en competencia	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto
Sistemas de capacitación de múltiples entradas	Alto	Moderado	Alto	Bajo	Alto

4.8 Como un ejemplo, es posible que los países interesados en expandir las matrículas con énfasis en la equidad puedan considerar favorablemente transferencias condicionadas en efectivo como una solución, a la luz de la demostrada aceptación política de las transferencias y su efectividad para hacer que los niños ingresen a la escuela. Al mismo tiempo, debe sopesarse el costo fiscal de las transferencias, que es alto, así como su impacto sobre el aprendizaje que – como se ha establecido en las evaluaciones adelantadas en la región hasta la fecha – es relativamente bajo (ver la línea “transferencias condicionadas en efectivo” en la tabla). Análogamente, la medida de reformar la enseñanza en general (ver la línea correspondiente en la tabla) debería recibir una consideración favorable con base en su impacto esperado en términos de aprendizaje, pero los protagonistas deben ser conscientes de su limitada factibilidad en un ambiente político conflictivo moldeado por los sindicatos de docentes. La construcción de un consenso y la compensación a quienes se ven

negativamente afectados por el cambio serían requisitos previos para los esfuerzos relacionados con la reforma de la enseñanza.

- 4.9 No se identifica en la tabla ninguna política “perfecta” asociada con alto impacto en equidad y aprendizaje y alta asequibilidad y factibilidad en términos políticos e institucionales – lo cual es otra manera de decir que no hay una política que ocupe el primer lugar como la mejor en el mundo de la reforma educativa. Hay segundos, terceros y puestos más bajos, que deben ser sopesados dentro del contexto nacional con la ayuda de un análisis sectorial y económico y una comprensión de la economía política del cambio educativo. La Estrategia, por lo tanto, no procede a recomendar un menú específico ni una secuencia de políticas y medidas. Necesariamente propende por un enfoque flexible, pero un enfoque que, como se verá en el capítulo siguiente, esté inspirado por objetivos y acompañado por monitoreo y evaluación, para generar el conocimiento necesario para mantener el rumbo.

### C. Opciones y orientaciones para el Banco

- 4.10 Las prioridades presentadas en esta Estrategia deben traducirse en acciones a través de la serie de instrumentos financieros y no financieros que puede ofrecer el Banco a los países prestatarios. Mientras que el préstamo de inversión tradicional probablemente continuará desempeñando un papel importante, se han creado nuevos y flexibles instrumentos financieros para responder a las cambiantes necesidades de los prestatarios. Su aplicación será complementada con recursos de conocimiento, como se ha explicado reiteradamente en este informe (ver Cuadro 4). El reto actual es correlacionar las necesidades de los países con el mejor paquete posible de apoyo financiero y no financiero dadas sus condiciones educativas, preferencias, perspectivas fiscales y configuración de la ayuda externa. El Nuevo Marco de Empréstitos del Banco suministrará el impulso para alcanzar la deseada flexibilidad y los resultados propuestos.
- 4.11 Un aspecto que no debe pasarse por alto es la coordinación de los actores del desarrollo. En los países relativamente más pobres, la multiplicidad de agencias que suministran ayuda extranjera puede abrumar la capacidad institucional en ausencia de esfuerzos deliberados de coordinación. La armonización de enfoques se ha convertido en una prioridad más importante para los donantes, incluyendo el BID, en el contexto de los programas nacionales y bajo el marco de los ODM y de *Education for All*.
- 4.12 Otro aspecto que no debe descuidarse es la producción de bienes públicos regionales. Dados los méritos de la cooperación regional y su interés en ella, el Banco considerará y responderá a la demanda sostenida de fondos basados en subvenciones de parte de donantes, y en el presupuesto o ingresos del Banco para apoyar asistencia técnica, estudios, actividades previas a la inversión y diálogos entre los países miembros. El monitoreo de cumbres internacionales y objetivos

acordados relacionados con la educación desempeña un papel importante en este contexto y seguirá haciéndolo en el futuro.

- 4.13 La financiación privada y, por lo tanto, las ventanas del sector privado del Banco, incluyendo PRI y MIF, buscarán responder a las oportunidades generadas por la expansión anticipada de la educación terciaria. Como preparación para ello, el Banco evaluará el sector y desarrollará instrumentos que le permitan atender la demanda de proveedores privados que formulen solicitudes de financiación y productos para apoyar la expansión de infraestructura requerida, préstamos estudiantiles y programas especiales.

#### **Cuadro 4. Gestión del conocimiento para el desarrollo de la efectividad en la educación**

Las anteriores estrategias del Banco en educación (cf. Nota 3 *supra*) hacían énfasis en la necesidad de desarrollo de la secundaria y diversificación de la educación terciaria. El portafolio de operaciones concordaba con ellas y estuvo acompañado de sustancial investigación aplicada durante la última década, patrocinada por SDS/EDU, RES, y las Divisiones Sociales de los departamentos operativos del Banco. En este proceso, se identificaron las lecciones y temas que apuntalan la actual Estrategia, incluyendo la urgencia de introducir políticas centradas en los docentes y políticas de mejoramiento de la calidad, la necesidad de complementar la descentralización con programas que fortalecieran los vínculos entre las políticas del sistema y lo que sucede dentro de las aulas y escuelas, el potencial y las limitaciones de la tecnología de la información aplicada a la educación, y los retos que enfrentan los sistemas educativos de la región debido a la evolución de los mercados laborales, las necesidades de habilidades y la intensificación de la competencia internacional, entre otros aspectos.

El cuerpo de conocimiento producido a través de estas actividades fue introducido a la corriente dominante mediante el continuo intercambio profesional que se da entre los equipos de proyectos, y a través de los libros, documentos de trabajo y seminarios técnicos que fueron organizados y producidos. Más allá del Banco, las autoridades educativas y otros interesados entablaron diálogos sobre políticas.

La presente Estrategia adopta la posición de que deberá intensificarse un manejo del conocimiento que involucre a todos los interesados, para trasladar las actividades del Banco más explícitamente a una modalidad de aprendizaje y profundizar la comprensión de los participantes sobre lo que funciona en determinadas condiciones y por qué lo hace:

- Primero, y en desarrollo de la caja de herramientas sintetizada en la Tabla 2 anterior, la investigación aplicada y los trabajos para identificar, analizar y caracterizar prácticas promisorias deberán ser más sistemáticos y tendrán que ser actualizados periódicamente para crear una plataforma de conocimiento capaz de vincular aspectos estratégicos a la toma de decisiones a nivel del país y a nivel del proyecto.
- Segundo, la reserva de datos acumulados a través de la investigación aplicada deberá ponerse a disponibilidad de los usuarios, especialmente de los equipos de proyectos en todo el Banco, de manera que facilite la sinergia y la integración entre su trabajo y el trabajo de otros dentro del Banco y más allá de él, incluyendo el trabajo realizado por el Banco en asociación con entidades especializadas tales como el Instituto de Estadística de la UNESCO u otras entidades.
- Tercero, el renovado énfasis en el análisis del sector de la educación por el que se propende en esta Estrategia llevará a un ejercicio continuado en el análisis de políticas educativas. Se espera que esto produzca una reserva de métodos y hallazgos que estarán disponibles a solicitud de los gobiernos y equipos de proyectos, así como del personal del Banco dedicado a la programación y al diálogo sobre políticas con los países prestatarios.
- Cuarto, los problemas de implementación y los problemas institucionales deberán recibir continua atención desde la perspectiva del manejo del conocimiento, con miras a afinar la capacidad del Banco y de las entidades prestatarias para anticipar problemas, analizar riesgos y, cuando sea necesario, identificar de manera efectiva problemas y crear soluciones para las operaciones que encuentran dificultades en la etapa de su ejecución.
- Finalmente, deberá darse a las actividades de difusión y de incorporación a la corriente dominante, dirigidas a un público interno y externo, sustanciales recursos específicos para maximizar el impacto de los cuatro tipos de acción enumerados anteriormente.

Estos elementos son fundamentales para el espíritu de la presente Estrategia, la cual considera el manejo del conocimiento para la eficacia del desarrollo como un determinante crítico de la pertinencia del Banco y de su ventaja comparativa en el sector educativo.

- 4.14 Las operaciones del Banco en educación, bien sea específicas de cada país o regionales, se orientarán más al aprendizaje y a los resultados, de acuerdo con el modelo comercial en desarrollo del Banco, y el objetivo de efectividad del desarrollo al que se adhiere ampliamente hoy en día. Esto significa que se adoptará un enfoque que busca reconocer lo que no se sabe, y que se especificarán marcos de resultados “de entrada” y se pondrán en uso dentro de una cultura de supervisión y evaluación. El manejo de políticas públicas y gastos en educación basado en resultados se convertirá cada vez más en la norma para las operaciones apoyadas por el Banco. Se intensificará en el Banco el manejo del conocimiento para la efectividad del desarrollo en la educación, sustentado en análisis sectoriales y económicos (Cuadro 4). Se diseñará y adelantará una nueva generación de análisis del sector educativo para interactuar con los gobiernos de forma permanente y para complementar el nuevo enfoque programático del Banco a los empréstitos y al enfoque sobre la totalidad del sector.
- 4.15 Respecto a la implementación, se espera que el Nuevo Marco de Préstamos propiciará patrones eficientes y efectivos de apoyo técnico y financiero. La recomendación de un reciente Grupo de Trabajo sobre la implementación de proyectos fue que los proyectos educativos deberían “... tratar de apartarse de mega proyectos excesivamente ambiciosos... hacia operaciones más limitadas, concentradas y mejor dirigidas... incluyendo instrumentos de financiación del sector para desarrollar su capacidad y desarrollo de capacidades de evaluación/monitoreo, así como operaciones en múltiples fases.”<sup>18</sup> La misma fuente sugirió que puede mejorarse la ejecución mediante el uso de instrumentos disponibles para prestar sumas menores dentro del contexto de parámetros claros y factibles que puedan ser monitoreados y realizados en períodos de tiempo relativamente cortos. Esta Estrategia suscribe esta idea, pero hace énfasis en que el curso de acción propuesto por el Grupo de Trabajo requiere una visión bien desarrollada del sector. Hay reformas educativas divisibles y escalables, pero los pasos individuales deben estar vinculados a un proyecto más amplio, cuidadosamente detallado; de lo contrario, corren el riesgo de ser ineficientes.

## V. MONITOREO, EVALUACIÓN E INDICADORES DE DESEMPEÑO

### A. De insumos a productos y resultados: un ejercicio de identificación de parámetros

- 5.1 Los objetivos de matrícula utilizados habitualmente en la educación son sustitutos deficientes para lo que tiene más importancia: altos niveles de desempeño educativo y de aprendizaje, altos niveles de equidad, así como habilidades avanzadas y difundidas en la fuerza laboral. Es preciso tener objetivos o metas respecto de los cuales pueda evaluarse la efectividad de las medidas educativas en términos de estos resultados. El “estándar mínimo de desempeño” de los ODM en educación puede

<sup>18</sup> Grupo de Trabajo del BID sobre la implementación de proyectos sociales, 2003.

ser el lugar apropiado para comenzar. Pero, en la medida en que este estándar está al alcance de la mayoría de los países en LAC, se necesitan objetivos más exigentes, que incluyan, en particular, cerrar la brecha en diversas dimensiones de la educación entre LAC y sus competidores en los mercados mundiales.

- 5.2 El Cuadro 5 sintetiza un ejercicio en determinación de parámetros que compara las proyecciones de desempeño para el 2015 en LAC en relación con el desempeño en el Oriente de Asia y en la OCDE respecto a cuatro indicadores: el desempeño promedio en educación de la población adulta; la equidad de los resultados educativos (medida mediante el coeficiente de Gini en educación); aprendizaje (puntajes de lectura); y competencia científica (puntajes de las pruebas en matemáticas). Para cada indicador, el valor asignado a las dos regiones de comparación es de 1.0, mientras que para LAC se presentan tres escenarios: peor caso, por omisión y mejor caso. Los escenarios están representados por valores asignados a cada indicador que pueden variar de 0.0 (la línea de base 2005) a territorio negativo (peor caso) o a niveles positivos, representados gráficamente por las superficies media, interior o exterior, respectivamente, en las gráficas que aparecen en el Cuadro.
- 5.3 La discusión de los escenarios en el Cuadro 5 indica que el progreso en cerrar la brecha educativa entre LAC y las regiones que sirven de comparación no está garantizado en forma alguna. En efecto, en la situación correspondiente al peor caso, la brecha entre LAC y las regiones objeto de comparación se ampliaría para el 2015. Según el escenario “por omisión”, LAC haría algunos avances en aprendizaje, pero no los suficientes para mejorar la equidad, y continuaría perdiendo terreno en términos de desempeño. Si la región actuara decididamente para promover las prioridades esbozadas en el Capítulo 4 podría, sin embargo, alcanzar el escenario de “mejor caso”, lo cual significaría que, para el 2015, el desempeño y el aprendizaje habrían mejorado, la repetición se habría reducido, y las minorías pobres y étnicas habrían sido incorporadas a los sistemas educativos en un grado sin precedentes. La brecha educativa respecto del Oriente de Asia y la OCDE aún existiría, pero sería visiblemente menor. La esperanza al proponer esta Estrategia es que el Banco podrá ayudar a catalizar el cambio en la región que sea acorde con este mejor caso y lo apoye, lo cual, como se argumenta en el Cuadro 5, no es imposible.

## **B. Problemas metodológicos e indicadores**

- 5.4 Los indicadores que miden el impacto de esta Estrategia deben estar relacionados con las prioridades presentadas anteriormente, y deben medir el grado en que la Estrategia misma está siendo adoptada y está llevando a resultados. El ejercicio anterior de determinación de parámetros se centró en el reto de cerrar la brecha en LAC en cuatro dimensiones respecto al Oriente de Asia y a la OCDE. Adicionalmente, los objetivos acordados internacionalmente, en particular los ODM, transmiten indicadores que deben hacer parte del contexto de resultados respecto al cual esta Estrategia (y el trabajo que desarrolla el Banco según sus

orientaciones) debe ser evaluado a su debido tiempo – por ejemplo, dentro de cinco años.

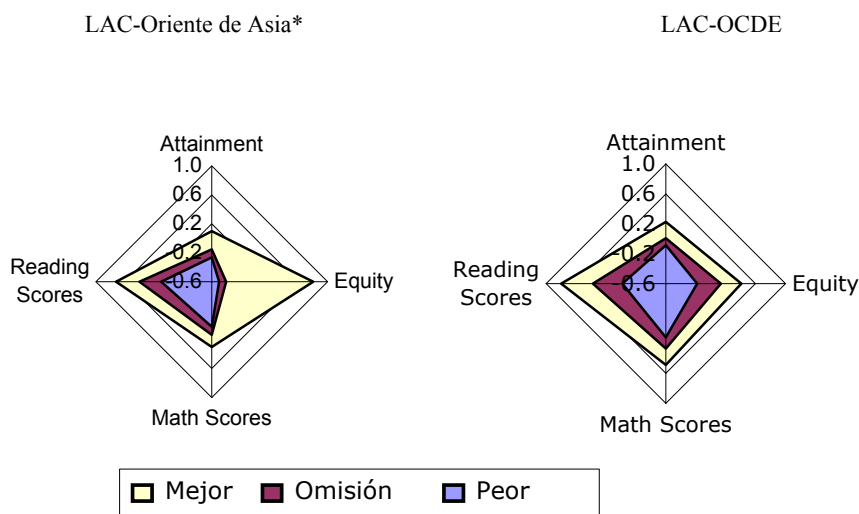
- 5.5 Respecto a la evaluación, como se mencionó antes, la educación no opera autónomamente, sino que es el resultado de fuerzas económicas, sociales y políticas más amplias y un factor que las moldea – esto significa que es aconsejable tomar precauciones cuando se intenta evaluar el impacto de políticas e inversiones en educación sobre los resultados educativos. Los efectos escolares rara vez explican más del 20% de la variación en el aprendizaje en países de mayores ingresos con sistemas educativos bien desarrollados; se ha encontrado que explican hasta el 40% de la variación en países más pobres, con bajos niveles de refuerzo extraescolar. La evaluación, por lo tanto, se ve complicada por el problema de la atribución, una importante dimensión adicional. Es un hecho que el Banco es, habitualmente un actor relativamente secundario en el campo de la educación en los países individuales, cuando se lo compara con el volumen de recursos domésticos dedicados al gasto en educación y capacitación.

### Cuadro 5. “Benchmarking” en educación: cómo se construyen los escenarios y qué significan

En el ejercicio de determinación de parámetros descrito, se han considerados tres escenarios: peor caso, omisión, y mejor caso. El escenario del peor caso implica una profundización de la desventaja competitiva de la región según la cual, para 2015, la educación en la región habrá mostrado algún progreso en desempeño educativo, pero no lo suficiente para cerrar las brechas con la OCDE o con los países del Oriente de Asia. Si hubiera de materializarse este escenario, los resultados educativos en todo LAC serían menos equitativos de lo que son hoy en día, y se habrá estancado la calidad. Aun cuando se construye con base en presuposiciones pesimistas, este escenario es perfectamente posible. Si las tasas promedio de repetición y de deserción avanzan en la dirección equivocada, como lo han hecho en los países de peor desempeño de la región, (por ejemplo, debido a impactos fiscales negativos o a un debilitamiento del apoyo político para un aumento del gasto en educación, el desempeño disminuiría. En términos de equidad, el no prestar la debida atención a programas dirigidos específicamente a las necesidades de los más pobres y de los excluidos bastaría para llevar a una disminución. Y, en el frente del aprendizaje, el estancamiento en los puntajes de PISA podría fácilmente tener como resultado la incapacidad de mantenerse al ritmo de la expansión de matrículas en educación secundaria y de garantizar una mejor enseñanza al nivel de las aulas, como ha sucedido en el pasado reciente.

El escenario por omisión surge de proyecciones lineales del cambio en los principales indicadores durante la última década. Predice que los resultados de los sistemas educativos de la región serán suficientes para ganar un modesto terreno respecto al desempeño promedio en la OCDE, pero insuficientes para cerrar la brecha con el Oriente de Asia en términos de desempeño y equidad. El avance en calidad es alentador, pero está lejos de ser satisfactorio, especialmente cuando se lo considera en términos de la magnitud del cambio (cerca de la mitad de una desviación estándar). El aprendizaje mejoraría al ritmo en que han mejorado los puntajes de PISA en México y Brasil entre 2000 y 2003. Las matrículas se extenderían y es probable que se cumpla el ODM en educación. Se harían avances en equidad y desempeño, pero estos serían insuficientes respecto a lo que se necesita para revertir las tendencias actuales, ampliando la brecha entre LAC, por una parte, y la OCDE y el Oriente de Asia por la otra.

#### Escenarios de variaciones proyectadas en la brecha de desempeño educativo entre America Latina y el Caribe, la OCDE y los países del Oriente de Asia, 2015



- El Oriente de Asia no incluye Japón

Fuente: Cálculos propios, basados en PISA 2000+ y 2003, Thomas (2003) y Encuestas a Hogares.

El escenario del mejor caso fue estimado a partir de datos reales de los países de mejor desempeño en LAC. Por lo tanto, no debería ser considerado en manera alguna como pensar con el deseo. Se admite que existe una considerable variación de las condiciones económicas y sociales en la región; sin embargo, el hecho de que se haya observado una mejora significativa en la región da plausibilidad a las presuposiciones que subyacen a este ejercicio. Los avances en desempeño deben ser logrados mediante una combinación de expansión de matrículas a todos los niveles, y sustanciales reducciones en las tasas de repetición y de deserción temprana. En la práctica, esto no sólo significa cumplir con el ODM de terminación universal de la primaria para todos los niños, sino también hacer un progreso sustancial para retenerlos en los grados 7° a 9°, proeza que ha demostrado ser difícil para la mayoría de los países de la región. Este escenario del mejor caso reduciría la distancia relativa en desempeño entre LAC y la OCDE en más de una quinta parte (0.72 años de educación), y en un 10% respecto al Oriente de Asia (0.27 años de educación). Aun cuando la magnitud del cambio puede parecer baja, sería el primer caso de reducción de las diferencias interregionales en cinco décadas. Los avances en resultados de equidad serían tales que pondrían a la región casi a la par con las economías del Oriente de Asia, y el aprendizaje que se da en las escuelas aumentaría lo suficiente, acortando la distancia con la OCDE en un 80 por ciento.

- 5.6 Con esto en mente, el conjunto de indicadores que parecería apropiado para evaluar la Estrategia al nivel del producto tiene que estar directamente relacionado con las acciones que emprenda el Banco en conexión con la implementación de las prioridades y orientaciones definidas en este documento. Por lo tanto, los indicadores de *producto* pueden agruparse de acuerdo a:
- Si el Banco ha avanzado en la dirección de operaciones en educación que estén más orientadas a resultados, susceptibles de evaluación y basadas en un detallado análisis del sector: (a) un incremento en el número de productos financieros y no financieros que incluyan una rigurosa evaluación y marcos orientados a resultados; y (b) un incremento en el número de productos financieros que incorporen un detallado análisis del sector.
  - Si la preparación institucional, la sostenibilidad financiera y la presencia de un proceso adecuado de elaboración de políticas se convierte en el centro de la evaluación de riesgos en el diseño e implementación de proyectos: (a) un incremento en el número de productos financieros que incluyan un detallado análisis de riesgo en las dimensiones institucional, financiera y de economía política; (b) un incremento en el número de proyectos que, como resultado del análisis de riesgo, se implementen de manera oportuna y tengan un efecto benéfico durable en términos de desarrollo de capacidad.
  - Si la calidad de la asesoría sobre políticas ofrecida ha sido mejorada al establecer en el Banco una infraestructura fortalecida de manejo del conocimiento, de manera que el aprendizaje basado en pasados éxitos y fracasos, así como la experimentación con nuevas políticas, se haga sistemáticamente y contribuya a la efectividad de las políticas: (a) un uso efectivo de la Caja de Herramientas y de otros instrumentos contenidos en la Estrategia, o desarrollados para complementarlos, tales como instrumentos para el diseño de operaciones y diálogos sobre políticas centrados en el país que incluya, en especial, el contenido de la Caja de Herramientas cada dos años; (b) un incremento en el uso de los productos de conocimiento del Banco por parte de las actividades operativas del Banco y de quienes elaboran las políticas en los países.
  - Si las operaciones del BID adoptan la forma de un conjunto de instrumentos más diversificado que el actual, incluyendo nuevas modalidades de empréstito, maneras innovadoras de apoyar los programas regionales e importantes avances en las operaciones del sector privado: (a) un incremento en el uso de nuevos instrumentos de préstamo para el sector educativo; (b) un incremento en las operaciones del sector privado en el sector educativo; (c) un incremento en el uso de nuevos instrumentos no reembolsables – tales como la facilidad para financiar Bienes Públicos Regionales – destinados a la educación.

- Si las operaciones del BID están estrechamente alineadas con los objetivos de los mandatos internacionales y cada vez se adelantan más dentro de un contexto de armonización con otros donantes: (a) un incremento en el número de operaciones que definen explícitamente sus objetivos y resultados por referencia a los ODM, EFA y otros objetivos educativos acordados internacionalmente, y (b) un incremento en el número de operaciones adelantadas en armonía con otros donantes como un rasgo importante del proceso y de los productos entregados a los países.

5.7 A su vez, los indicadores de *resultados* están directamente relacionados con cambios esperados en el sector educativo como resultado de las actividades apoyadas por el BID. La lista que sigue, aun cuando no es exhaustiva, incluye indicadores claves en educación, que pueden aplicarse tanto a la evaluación general de la efectividad de esta estrategia, como, en diferentes subconjuntos y combinaciones, a la evaluación de programas específicos de educación y capacitación. Los indicadores han sido agrupados según si se relacionan principalmente con objetivos de desempeño, equidad o calidad en la política y programas educativos:

- Desempeño: (a) un incremento en las tasas de matrícula, especialmente en la educación secundaria y terciaria; (b) una disminución de las tasas de deserción en primaria y secundaria; (c) una disminución en las tasas de repetición en primaria y secundaria;
- Equidad: (a) un incremento en el acceso a todos los niveles de educación para las poblaciones socialmente excluidas, en especial las minorías étnicas y raciales; (b) una extensión en la cobertura de la educación preescolar; (c) un incremento en el acceso a oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para los adultos.
- Calidad: (a) un incremento en las tasas de terminación al nivel de primaria y secundaria; (b) una mejora en el aprendizaje, medida en los puntajes de las pruebas, tanto aquellas generadas por los sistemas nacionales de evaluación como por las pruebas comparativas internacionales; (c) un incremento en el número de patentes concedidas a investigadores e ingenieros que trabajen en América Latina y el Caribe.

## VI. PERSPECTIVA

- 6.1 Más allá de ofrecer orientaciones sobre las intervenciones prioritarias y su implementación, se pretende que esta Estrategia sobre Educación y Capacitación sea utilizado como una herramienta de aprendizaje, que consolide el conocimiento institucional acerca de lo que se sabe y lo que no se sabe sobre como mejorar la educación en toda la región, y suministrar un marco dentro del cual puedan organizarse las discusiones sobre políticas dentro del Banco y con los gobiernos. Se espera que la Estrategia se convierta en un vehículo que apoye la consistencia en las operaciones y en el diálogo sobre políticas, un lúcido manejo del conocimiento y una orientación hacia la evaluación de resultados. La medida en que la Estrategia contribuya a estos fines – en síntesis, si se convierte en una herramienta de aprendizaje – debe ser la consideración fundamental para su evaluación.

## ANEXO A

### Un menú de intervenciones efectivas

Este Anexo define y discute las veinte intervenciones críticas enumeradas en la “caja de herramientas” presentadas en el texto principal de la Estrategia Consolidada de Educación, y ofrece también referencias sobre dónde buscar información y análisis adicionales. Se presenta una diversa selección de tipos de políticas y programas, en el entendido de que depende de los países específicos decidir cuáles son más pertinentes o efectivas en las condiciones particulares en las que se encuentran, y que cualquiera de las intervenciones enumeradas puede adoptarse conjuntamente con diferentes combinaciones de otras políticas, así como intervención única dirigida a solucionar deficiencias específicas de un sistema educativo.

Las fuentes de la asesoría sobre políticas ofrecida a continuación incluyen: la bibliografía especializada centrada en la evaluación del impacto de políticas educativas, investigación aplicada y el trabajo sobre las mejores prácticas adelantado por el BID, así como lecciones aprendidas del BID o prácticas internacionales dentro de cada tipo particular de programa. En muchos casos, el conocimiento acerca de la efectividad de tipos particulares de programas es incompleto; sin embargo, ha sido evaluado como lo suficientemente convincente como para ser incluido en la lista de intervenciones de la caja de herramientas.

#### Acceso y desempeño

*Transferencias intergubernamentales eficientes en educación:* en gran medida, los fracasos de la descentralización de la educación en la región están estrechamente relacionados con el deficiente diseño de un sistema financiación intergubernamental para la distribución de responsabilidades entre diversos niveles de gobierno. Aun cuando hay muchos ejemplos de ello, un ejemplo sobresaliente de una organización bien diseñada es la reforma de la financiación de la educación en el Brasil, FUNDEF, introducida en 1998. Al crear las condiciones para una distribución de fondos más equitativa y compatible con incentivos entre los estados y los municipios, el gobierno brasilero promovió una mejora apreciable en los resultados del sistema educativo.

FUNDEF es un fondo público al que los estados y municipios contribuyen el 15% de determinados impuestos y transferencias, que luego son redistribuidos de nuevo a los estados y municipios según un criterio per capita. Los gobiernos de los estados y de los municipios deben luego asignar a la educación el 10% de los impuestos y transferencias de FUNDEF y el 25% de impuestos y transferencias no provenientes de FUNDEF; el 60% de los ingresos de FUNDEF debe ser destinado a los salarios de los docentes. En 1996, el gobierno federal cambió la fórmula de financiación para incrementar las sumas distribuidas a los estados y comunidades más pobres. El gobierno federal define ahora un gasto mínimo

por estudiante al nivel nacional, y complementa la asignación por estudiante en aquellos estados que no alcanzan este gasto de base. De esta manera, el FUNDEF afecta variables críticas para el desempeño y la equidad: (i) garantiza una suma mínima de gasto por estudiante, como mecanismo para reducir desigualdades regionales e intra estatales; (ii) estimula al sistema educativo a que matricule a todos los niños en edad escolar, lo cual favorece a los sectores más pobres de la población, y (iii) propicia la contratación de docentes mejor calificados y la inversión en planes de carrera y capacitación en el servicio.

La evidencia muestra que el impacto de este mecanismo de financiación durante una década ha sido sustancial. Desempeñó un papel decisivo en el incremento de las tasas de matrícula durante este período, especialmente en los municipios pequeños y pobres, que dependen fuertemente de las transferencias de niveles superiores del gobierno (Banco Mundial, 2002). Las tasas de matrícula al nivel nacional se incrementaron de un 89% en la cohorte de 4 a 17 años en 1994, al 96% en 1999, y la matrículas en los grados 5° a 8° aumentaron en un 27% (MEC, 2000). Al nivel de secundaria, la expansión de las matrículas llegó al 57% entre 1994 y 1999. Entre 1998 y 2000, el gasto por estudiante se incrementó en un 48.5% al nivel nacional, y más en los estados más pobres del Noreste, donde el gasto por estudiante aumentó en un 117.5% (Draibe, 2004). En los municipios pobres, donde el valor per capita no alcanzó al mínimo definido por ley, se incrementó en un promedio de 139% por año (UNESCO, 2000). Se observan efectos positivos sobre la repetición, la deserción escolar y las distorsiones edad-por-grado (Banco Mundial, 2002). La mejora en la calidad de la enseñanza en la escuela pública primaria fue significativa, pues hubo un incremento en la participación de docentes con mejor formación, plena certificación en pedagogía y capacitación durante el servicio. Al mismo tiempo, el número de docentes que no había terminado la educación primaria se redujo notablemente (UNESCO, 2000).

En términos de las restricciones a la implementación de una política compensatoria para la financiación de la educación, el FUNDEF revisado no implica un gran incremento en la financiación, sino más bien la redistribución de los recursos existentes; los recursos adicionales se limitan al suplemento suministrado por el gobierno federal al gasto mínimo por estudiante. En cuanto a la factibilidad política, el FUNDEF fue aprobado por el Congreso en menos de dos semanas, a pesar de la reducción en la financiación a los estados más ricos, y ha enfrentado poca o ninguna oposición desde su aprobación. No obstante, el caso del Brasil parece ser único, en el sentido de que el poder de la rama ejecutiva para asegurar la aprobación de nueva legislación es particularmente fuerte, y los sindicatos de docentes se encontraban fragmentados en aquel momento. Un liderazgo del sector altamente respetado, junto con una oposición virtualmente inexistente de parte de los gobiernos de los estados, contribuyó también a la rápida aprobación de la ley. Finalmente, el FUNDEF ha sido extremadamente exigente en términos de la preparación institucional para su implementación, al exigir un equipo sofisticado de diseño en el Ministerio de Educación y una estrecha coordinación con las autoridades fiscales. Asimismo, es indispensable un alto nivel de consenso y de coordinación entre los estados y entre los niveles locales y niveles superiores del gobierno.

*Programas compensatorios para escuelas en riesgo:* estos programas suministran recursos para actividades y servicios dirigidos a niños que están en riesgo de fracaso académico o de deserción escolar. Se utilizan fondos adicionales para ayudarlos a cumplir los mismos estándares de desempeño que se esperan de todos los niños, incrementar el desempeño académico y reducir la tasa de deserción. Mientras que los programas compensatorios en Estados Unidos – regulados por el Capítulo 1 de la Ley de Escuelas Estadounidenses – suministran recursos para los estudiantes en riesgo al nivel individual, los programas en América Latina están dirigidos generalmente a escuelas en riesgo a las que se apoya con financiación y programas adicionales. Los criterios para seleccionar las escuelas incluyen puntajes nacionales de evaluación, nivel de ingresos de la población de la zona de captación, y grado. Están dirigidos con frecuencia a los grados inferiores, puesto que los programas de compensación se conciben como estrategias de intervención temprana.

Chile ha sido el pionero en este campo con el programa P-900, el cual, desde 1992, ha suministrado recursos suplementarios al 10% de las escuelas (15% de las matrículas nacionales) en la décima parte más baja en desempeño de aprendizaje medido por la prueba nacional estandarizada conocida como SIMCE. El propósito del P-900 era disminuir la brecha en el aprendizaje entre las escuelas de altos ingresos y las de bajos ingresos. El programa consistía en una estrategia general, que incluía el suministro de insumos físicos, un aumento en el mantenimiento de las edificaciones escolares, asistencia técnica periódica por parte de supervisores de campo, capacitación docente y tutorías remediales ofrecidas por egresados de secundaria de la comunidad. El aprendizaje de los estudiantes del programa P-900 en lenguaje, matemáticas y una asignatura que combina ciencias naturales y sociales en el grado 4º, se incrementó más que en el resto de las escuelas entre 1992 y 2002 (OCDE, 2004).

Si bien el análisis de los resultados del SIMCE ofrece evidencia convincente de que el programa P-900 ha tenido efectos modestos pero significativos sobre la mejora en los puntajes de las pruebas (Chay *et al*, 2000), estos efectos son menores de lo que comúnmente se cree, debido principalmente al “ruido” metodológico en la selección de las escuelas. Programas análogos, tales como el de Escuela Nueva en Colombia y CONAFE en México (ambos discutidos más adelante), están dirigidos también a niños de bajos ingresos (Reimers, 2000).

La economía política de los programas P-900 no presenta una imagen homogénea. Hay acuerdo en la necesidad de hacer más por los niños menos favorecidos que ingresan al sistema escolar. Sin embargo, se ha llegado a oponer resistencia a los programas de compensación, porque la identificación pública de las escuelas como escuelas de bajo rendimiento estigmatiza a los estudiantes y a sus familias. Chile contribuyó a difuminar la resistencia al P-900 al hacer que la participación en este programa fuese una decisión voluntaria del personal de la escuela y de los padres de familia. En el caso del P-900, las demoras en la distribución de insumos y la falta de regularidad de las visitas a las escuelas por parte de los supervisores, han sido identificadas como factores que contribuyen al efecto limitado del programa (Carlson, 2000). En general, la experiencia con los programas

de compensación indica que requieren sistemas sofisticados de objetivos y estructuras relativamente complejas de apoyo.

La Escuela Nueva ofrece también un ejemplo interesante de sistema escolar que puede acomodar mejor poblaciones y estudiantes diversos. Esta iniciativa busca responder a problemas de ineficiencia, falta de cobertura y pertinencia en las escuelas centralizadas. Basado en el uso de guías de estudio para estudiantes y docentes, este enfoque incluye cuatro componentes: capacitación y monitoreo de docentes, desarrollo de currículos, estrategias administrativas y relaciones con la comunidad. Las evaluaciones de *Nueva Escuela* (Colbert, 2004; LLECE, 2000), indican que esta innovación produce mejores resultados que las escuelas rurales tradicionales, especialmente en desempeño estudiantil. El Banco apoya este programa en Colombia, y la experiencia ha sido una inspiración para innovaciones educativas similarmente dimensionadas en Guatemala, El Salvador, Honduras y Chile. Ejemplos adicionales de programas promisorios dirigidos específicamente a los pobres de zonas rurales incluyen proyectos educativos basados en la comunidad, tales como CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo) en México, y las escuelas multigrado en República Dominicana, proyectos que también han recibido apoyo del Banco.

En general, los programas escolares de compensación para mejorar el aprendizaje entre los niños más pobres parecen hacer una diferencia. Sin embargo, los resultados son escasos en relación con los esfuerzos implicados en ellos, tanto a nivel financiero como administrativo (Reimers, 2000).

*Inclusión de poblaciones excluidas:* algunos grupos sociales se encuentran en especial desventaja como consecuencia de su raza, etnia o género. En particular, las comunidades de poblaciones indígenas o de ascendencia africana tienden a mostrar bajas tasas de matrícula y terminación de estudios, y los obstáculos que enfrentan en el acceso a la escuela constituyen factores importantes que impiden el cumplimiento del ODM de terminación universal de la primaria.

Los resultados preliminares de un estudio en curso (Marshall y Calderón, 2005) sobre la exclusión social en educación en toda la región, encuentran una alta correlación entre bajas tasas de matrícula/desempeño, por una parte, y variables relacionadas con la pobreza y motivacionales, por la otra. Los resultados tomados de una pregunta común en las encuestas a los hogares – “¿Por qué el hijo (de 6 a 18 años) no está matriculado actualmente en la escuela?” – se clasifican en seis categorías: no puede pagar la escuela o tiene que trabajar, problemas familiares, enfermedad, acceso, no está interesado y otra. Cuando se cruzan con variables educativas, la categoría combinada de pobreza y exigencias laborales – la llamada “explicación de la pobreza” – es la que tiene mayor influencia para explicar la no matrícula. Esto no es de sorprender, y estas presiones aumentan con la edad. Una proporción significativa de niños – o de padres – indican también que, sencillamente, no están interesados en asistir a la escuela o en enviar sus hijos a la escuela – la “explicación motivacional.”<sup>19</sup> Otros factores sobresalientes incluyen el acceso físico y

---

<sup>19</sup> En el caso específico de Guatemala, la encuesta pregunta a estudiantes matriculados, que informan haber estado ausentes recientemente, por qué no asistieron a la escuela. Con estos datos, obtenemos un primer atisbo

“tener un profesor”, que parece ser un problema especialmente en las pequeñas escuelas primarias.

Programas especiales dirigidos a apoyar a grupos marginados en sus esfuerzos por superar las barreras que los separan del acceso a oportunidades regulares de educación han entrado a hacer parte de la corriente dominante. Un indicador de ello es el alcance creciente de la educación multi-lingüística y multicultural en la región. Otro es la cosecha emergente de iniciativas dirigidas a compensar las desventajas experimentadas por los grupos de ascendencia africana, como la promoción a través de los sistemas educativos bajo la forma de becas dirigidas que facilitan el acceso a la educación secundaria y post-secundaria (Winkler y Cueto, 2004). Otros ejemplos incluyen transferencias condicionadas en efectivo y becas (discutidos a continuación).

*Programas de transferencias condicionadas en efectivo:* concebidas como iniciativas para la reducción de la pobreza y no principalmente como programas de educación *per se*, los programas de transferencias condicionadas en efectivo implementadas en una serie de países (v.g., Bolsa Escola en Brasil, el Programa de Asistencia Familiar o PRAF en Honduras, PROGRESA/OPORTUNIDADES en México, la Red de Protección Social en Nicaragua) ofrecen a las familias que viven en municipios pobres o rurales subsidios condicionados a cumplir con una serie de objetivos en educación, salud y nutrición. En la medida en que recibir el subsidio requiere la asistencia regular a la escuela, las familias que reciben la transferencia tienen un incentivo para matricular a sus hijos y mantenerlos en la escuela. En algunos casos notables (v.g. PROGRESA/OPORTUNIDADES), los mecanismos de transferencia han sido afinados para permitir una indexación por grado y género (subsidios más altos para grados superiores y, al nivel de secundaria, subsidios más altos para las niñas que para los niños.) A corto plazo, los niños que viven en la pobreza se matriculan más y permanecen durante un tiempo más prolongado en la escuela. A largo plazo, a medida que las tasas de matrícula y de terminación dentro de los sectores más pobres de la sociedad se incrementan de esta manera, también lo hacen sus probabilidades de obtener mejores salarios y de romper los ciclos viciosos e intergeneracionales de pobreza.

Se ha mostrado que estos programas, de acuerdo con una extensa investigación y evaluación (Levy y Rodríguez, 2005; Morley, 2003), tienen impactos concretos en la escuela, pero a un costo equivalente del 2.5% al 7.9% del gasto público en educación (Morley, 2003). Por otra parte, uno de los estudios sugiere que la Bolsa Escola de Brasil sería más efectiva, en términos de asistencia a la escuela, si estuviese dirigida únicamente a los niños de 6 a 7 años y de 14 a 15 años, con el fin de alentar la iniciación oportuna de la escolaridad y la permanencia en la escuela después del 6º grado (Schwartzman, 2005). Un estudio sobre la Argentina sugiere que los jóvenes que permanecen en la escuela secundaria debido a las becas necesitan ayuda adicional para mejorar sus habilidades académicas; de lo contrario, los impactos educativos del programa se diluyen (Herrán, 2001). Recientes revisiones de los programas TCE (conocido también como TCT, siglas de “Targeted Cash

---

del impacto de la salud de los niños sobre la escolaridad, pues un grupo considerable de niños reportó no haber asistido a la escuela debido a enfermedad, especialmente en la cohorte de los más jóvenes.

Transfers”) desde una perspectiva educativa han identificado graves problemas en la población objetivo (Schwartzmann, 2005). Si el propósito principal de las transferencias condicionadas en efectivo es reducir la pobreza, entonces propiciar la asistencia a la escuela puede ser un valor agregado. Si su propósito principal es mantener a los niños en la escuela e incrementar al aprendizaje, entonces iniciativas menos costosas serían más apropiadas. En esta estrategia se describen muchas de ellas, incluyendo el apoyo complementario a niños desfavorecidos para mejorar el aprendizaje.

*Extensión de la educación preescolar:* abundante evidencia sugiere que el aprendizaje temprano engendra el aprendizaje posterior, y el éxito temprano genera el éxito posterior (Heckman, 2003; Meyers, 1996; Morán y Haefeli, 1998). Sin embargo, muchos niños, especialmente los de los estratos socioeconómicos más bajos, ingresan a la escuela sin los fundamentos intelectuales, sociales, emocionales y físicos necesarios para desempeñarse con éxito en los grados inferiores. El preescolar, si se estructura de manera que suministre las habilidades verbales, matemáticas y sociales necesarias para aprender en los niveles superiores, puede compensar por lo que estos niños no llevan consigo al aula. En la medida en que el desempeño en los primeros grados es un indicador de predicción importante de la eventual terminación de niveles superiores, es probable que la inversión en el preescolar incremente la eficiencia general del sistema educativo y, a medida que aumentan las tasas de permanencia y de egresados, mejora el futuro empleo y los ingresos (Schweinhart y Weikart, 1997). En América Latina, los datos limitados que existen son ilustrativos de la calidad potencial que puede tener el preescolar. Estudios sobre flujos de estudiantes en Uruguay han encontrado que el 60% de los niños que no han asistido a preescolar y cuyas madres sólo tienen un nivel de educación primaria, repiten uno o más años de primaria; en Montevideo, esta cifra baja al 39% para los niños que han asistido al preescolar (ANEP, 2000). En aquellos países en los que los niños ingresan al primer grado a una edad posterior – v.g. a los 7 años en Brasil – e incorporan algún nivel de preescolar en el ciclo básico, se llevaría a los niños a ingresar al sistema antes, quizás mantenerlos allí por más tiempo, y prepararlos para que avancen con mayor facilidad a los grados superiores.

La expansión de la educación preescolar en América Latina y el Caribe se ha dado principalmente a través de la oferta privada, atendiendo así a las familias de más altos ingresos y creando circunstancias desfavorables para que ingresen nuevos estudiantes provenientes de estratos socioeconómicos más bajos al primer nivel. Durante el transcurso de los últimos 15 años, sin embargo, los gobiernos han adoptado un papel proactivo en la expansión de la cobertura. Se ha utilizado una serie de aproximaciones, algunas de ellas apoyadas por el Banco, que van desde un énfasis en universalizar el acceso al año o dos años que preceden al primer grado (v.g. en Paraguay, México, Chile) hasta programas para la temprana infancia dirigidos a niños de menores ingresos (v.g. Uruguay; ver Morán, 2003; Rama, 2005).

A pesar de su potencial, la cobertura al nivel preescolar está lejos de ser completa. La expansión ha sido rápida, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, pero la oferta – especialmente la de servicios de calidad – sigue estando sesgada hacia los grupos de ingresos medios y altos. Por ejemplo, se ha reportado que el 81% de los niños de 4 años de

altos ingresos asisten al preescolar en Argentina, comparado con el 31% y el 42% de la cohorte en los grupos extremadamente pobres y pobres, respectivamente (Myers, 1996).

Un número creciente de países ha aprobado legislaciones que obligan al gobierno a suministrar educación preescolar adecuada para todos los niños, lo cual sugiere un fuerte apoyo político para las inversiones en la expansión del acceso a este nivel de educación. La región, en general, se encuentra en las etapas intermedias de un movimiento a largo plazo hacia el preescolar universal, y ofrece un fértil terreno para innovaciones respecto a cómo puede expandirse la cobertura y la calidad de una manera efectiva en costos.

*Reorganización de la educación secundaria inferior:* un número desproporcionadamente alto de estudiantes abandonan sus estudios o se “atascan” en los grados 7º a 9º (Urquiola y Calderón, 2004). En cierta medida, el problema está relacionado, especialmente en las zonas urbanas, con la disponibilidad de escuelas de secundaria inferior. La repetición de los primeros grados también incide, puesto que el costo de oportunidad de permanecer en la escuela es inusualmente alto para los jóvenes adultos que llegan a ese nivel a una edad en que deberían estar terminando el ciclo de secundaria superior. Recientes experiencias indican, sin embargo, que la actual estructura de la secundaria inferior puede hacer que ésta se convierta en un escollo para muchos estudiantes. Aquí, la idea de “educabilidad” – qué tan capaz es un estudiante de adquirir conocimientos y aprendizaje, dados sus antecedentes culturales y socioeconómicos (Tedesco, 2003), ayuda a comprender el hecho de que, cuando un sistema educativo pasa de enseñar a la elite a una cobertura casi universal – que incorpora estudiantes provenientes de contextos socioeconómicos más bajos a escala masiva, enfrentará dificultades con la organización tradicional de la escuela, la pedagogía y los currículos, que fueron diseñados para niños con un mayor apoyo en el hogar, exposición a otras fuentes complementarias de aprendizaje, y una preparación física y emocional para aprender. En particular, durante la década de los noventa, cantidades masivas de estudiantes comenzaron a llegar a la educación secundaria. Tradicionalmente, la transición típica de un docente por clase a 9 u 11 asignaturas diferentes, cada una con un instructor distinto, deja toda la carga de integrar el conocimiento al estudiante y a su familia. Evidentemente, la capacidad de hacerlo no puede suponerse en el caso de los estudiantes de bajos ingresos, muchos de los cuales son los primeros de su familia en ingresar a la educación secundaria. A mediados de la década de los noventa, Uruguay fue el pionero en introducir reformas curriculares que incluían la consolidación de muchas asignaturas en unas pocas áreas de conocimiento (cerca de 5), permitiendo a las escuelas y a los docentes integrar de manera más efectiva los materiales entregados a los estudiantes. El cambio no fue fácil, dado que implicaba modificaciones sustanciales en la organización de las escuelas y, lo más difícil de todo, en la manera como organizaban los docentes sus rutinas cotidianas. Sin embargo el resultado, tal como se midió en los puntajes de las pruebas, tasas de permanencia y de graduación, ha sido positivo y otros países de la región han estado avanzando en la misma dirección (ANEP, 2000; Ravela, 2004).

*Expansión a través de la educación a distancia:* se ha mostrado que la educación a distancia tiene un impacto sobre el aumento del acceso a la educación secundaria y a otros niveles de educación. Telesecundaria de México, que ha ofrecido instrucción basada en la

televisión a los grados 7° a 9° en zonas rurales durante más de 40 años, cuenta ahora con un millón de estudiantes de secundaria y se está extendiendo a América Central. La investigación sugiere que los resultados del aprendizaje en Telesecundaria son iguales a los de la enseñanza tradicional, después de tener en cuenta la menor preparación de los estudiantes rurales (Wolff *et al.*, 2002). Telecurso en Brasil, que llega a 400.000 jóvenes que no están en la escuela, fue creado por Fundação Roberto Marinho y está financiado por la Federación de Industrias del Estado de São Paulo. Las tasas de aprobación en el examen de equivalencia de la escuela secundaria inferior brasilera (supletivo) son del 60% o más para los estudiantes de Telecurso, y las tasas de deserción son inferiores al 20% (de Moura Castro, 2000). Cada vez con mayor frecuencia, las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, están ofreciendo programas de educación a distancia con resultados que parecen comparables a los de la enseñanza cara a cara.

Se ha encontrado que iniciativas tales como Telesecundaria son asequibles comparadas con la alternativa de construir y dotar de personal escuelas convencionales, especialmente en los países más grandes. Una de sus fortalezas particulares es la posibilidad de llegar a estudiantes que viven en zonas rurales, a un costo más bajo del que sería posible a través de la provisión de una escuela convencional con docentes capacitados en una diversidad de asignaturas. Los programas de educación a distancia dependen en gran medida de materiales altamente estructurados y bien producidos y, por lo tanto, ayudan a superar el hecho de que, en las zonas pobres y aisladas, los docentes tienden a ser relativamente menos calificados, y los materiales de apoyo – textos, mapas y similares – pueden ser escasos. Una vez que se cubre el esfuerzo inicial de producción de los materiales, los costos marginales de extender a gran escala estos sistemas, e incluso los de difundirlos en otras regiones o países, son muy bajos. No obstante, requieren una organización central fuerte y bien manejada, capaz de preparar materiales de enseñanza de alta calidad, así como un sistema eficaz de mantenimiento (Wolf *et al.*, 2002).

*Expansión dirigida a través de la infraestructura:* el mejoramiento de las tasas de matrícula en muchos países, especialmente en las zonas rurales y urbanas periféricas donde la congestión en las escuelas tiende a ser la regla, depende en gran medida de la expansión de la infraestructura. Esto es válido tanto para el nivel de primaria como el de secundaria, dependiendo del desarrollo relativo de los sistemas educativos en un determinado país. Investigaciones adelantadas en los Estados Unidos han demostrado que existe una conexión entre la infraestructura y el desempeño estudiantil, pues han encontrado que los puntajes de las pruebas, el comportamiento de los estudiantes, la asistencia, el reclutamiento de los docentes, la permanencia en la escuela y la moral, están consistentemente vinculados con edificaciones de calidad.

Después de los salarios, el gasto en infraestructura es el rubro más alto en los presupuestos para educación. Dado que los recursos a menudo son insuficientes para satisfacer las necesidades, los criterios para la ubicación de la escuela resultan fundamentales y requieren un análisis detallado de la ubicación óptima y de la población estudiantil prevista en una zona determinada. La construcción de nuevas escuelas habitualmente cuenta con un fuerte apoyo político. Sin embargo, dirigir la construcción a zonas necesitadas puede resultar más

difícil políticamente, dado que las comunidades que más se hacen oír pueden tener una mayor incidencia en la toma de decisiones al nivel nacional. El uso de criterios objetivos para la focalización y la toma de decisiones, tales como un mapa geopolíticamente referenciado de la oferta y demanda escolar, ha demostrado ser extremadamente útil en estos casos. La utilización de criterios semejantes, así como la voz de las comunidades escolares – padres de familia, docentes y estudiantes asociados con escuelas particulares – puede constituir también un valioso insumo para la toma de decisiones sólidas relativas a la infraestructura educativa.

### **Calidad y aprendizaje**

*Promoción acelerada:* las razones que explican la alta tasa de repetición y los estudiantes de mayor edad varían en toda la región. Factores externos – pobreza, costos de oportunidad, exclusión social – desempeñan un importante papel. No obstante, la influencia de variables intra-escolares – especialmente la calidad de la enseñanza – siguen siendo importantes. Los métodos de enseñanza tienen un impacto en la eficiencia tanto interna como externa de los sistemas educativos. Reciente evidencia de las pruebas internacionales (v.g., TIMSS; PISA) sugiere que las diferencias en los métodos de enseñanza explican, al menos en parte, las diferencias observadas en el desempeño estudiantil. Profesores mejor preparados, que aplican mejores métodos de enseñanza, aumentan el aprendizaje y la eficiencia con la que las escuelas preparan a sus egresados. Por lo tanto, políticas educativas de mejoramiento de la calidad deberían producir un beneficio directo en términos de reducción de las tasas de repetición y de deserción.

Los programas de promoción y aprendizaje acelerados están dirigidos al hecho de que un exceso de estudiantes de las escuelas de la región ya son repitentes y han acumulado edad sin el correspondiente progreso en su carrera escolar. El Programa Acelerado de Aprendizaje en Brasil, cuya fase piloto fue el estado de Maranhão en 1995 y se extendió después por todo el país, está dirigido a estudiantes rezagados al menos dos años respecto al grado esperado (Oliveira, 1998; Navarro y Verdisco, 2000). Estos estudiantes reciben cuatro horas de instrucción separada y altamente intensiva por día, con profesores especialmente capacitados, clases más pequeñas y materiales de enseñanza altamente estructurados. Las expectativas respecto a los estudiantes acelerados son altas: se espera que se desempeñen adecuadamente en todas las actividades prescritas – que incluyen leer un libro y hacer un informe sobre él cada semana (40 en total), así como otros deberes escolares y tareas extracurriculares – y, así, serán promovidos dos grados cuando terminen el año lectivo. En promedio, los estudiantes que participaron en el programa en Maranhão avanzaron 1.6 años escolares, y los estudiantes del estado de Minas Gerais un promedio de 2.8 años escolares, compensando con creces los costos directos del programa mediante el ahorro en la reducción de la repetición. Más de un millón de estudiantes se han beneficiado de estos programas.

Los programas de promoción acelerada incluyen un “paquete” integrado de componentes pedagógicos y administrativos, con objetivos o metas específicos que deben cumplirse dentro de un marco determinado de tiempo. En el caso de Brasil, el programa utiliza

personal y funcionarios escolares existentes. No dura más de cuatro años dentro de cualquier sistema escolar o municipio, y no más de dos años en una escuela dada. La decisión de participar en el programa recae en las escuelas particulares; la participación de los profesores es voluntaria. El programa garantiza la pertinencia de sus contenidos a través de su capacitación de docentes, aplicada y realizada en el trabajo. La supervisión desempeña también un importante papel: los supervisores realizan visitas de cuatro horas a todas las aulas cada semana, 40 veces al año. El programa incluye asimismo una red de servicios de apoyo a los profesores y una instalación de capacitación en educación a distancia. En muchos casos, se anima a los docentes a que permanezcan en el programa durante dos o tres años y, una vez terminado éstos, a convertirse en profesores de primer grado.

*Reforma general de la enseñanza:* para mejorar el aprendizaje y la calidad, el reto principal es mejorar la enseñanza. Los profesores son el vínculo principal entre lo que las sociedades esperan de sus escuelas y lo que los niños realmente aprenden. Con base en la evidencia disponible, la calidad de la enseñanza es el factor determinante más decisivo del aprendizaje de los estudiantes, tanto en los países de alto ingreso como en los países en desarrollo. Con pocas excepciones, volúmenes sustanciales de recursos invertidos a lo largo del tiempo en capacitación durante el servicio han tenido un efecto limitado sobre el aula. Una revisión reciente de la capacitación previa al servicio en Argentina, México y Perú, encontró un patrón de proliferación de programas con poca o ninguna regulación o supervisión por parte de los Ministerios de Educación, que ofrecían capacitación que variaba enormemente en términos de calidad, contenido y pertinencia para las realidades del aula (Vaillant, 2002; Rodríguez-Braña y Pacheco, 2005). Un reciente estudio sobre la capacitación previa al servicio en Chile y Brasil encontró que la mayor parte de los programas estaba recargados de teoría y de psicología evolutiva, a costa de problemas prácticos en el manejo del aula y aquellos relacionados con enseñar a un cuerpo estudiantil cada vez más diverso.

Una capacitación deficiente es sólo parte del problema. Aun cuando pueden hallarse algunas excepciones – tales como redes de escuelas privadas y gobiernos locales o estatales innovadores – los actuales sistemas de manejo de docentes establecidos en toda la región adolecen de agudas distorsiones. Las decisiones sobre reclutamiento y contratación de personal se ven debilitadas por la combinación de la incapacidad de atraer suficientes candidatos talentosos a la profesión y el uso de criterios no profesionales en los procedimientos de ingreso y promoción. Mecanismos para garantizar la calidad, que son comunes en el resto del mundo, tales como los exámenes para la licencia, son, en su mayoría, desconocidos en América Latina.

Con pocas excepciones, no existen estándares para los docentes. Los docentes se ven entonces privados de señales claras sobre lo que esperan de ellos las escuelas y las sociedades. En aquellos casos (limitados) en los que hay estándares, tienden a existir aisladamente, sin mecanismos que garanticen su articulación con los recursos escolares, los currículos, las actividades en el aula, las evaluaciones de desempeño o las prácticas generales de manejo escolar. Por esta razón, las prácticas de enseñanza indeseables e

ineficaces se replican una y otra vez. Una capacitación excesivamente teórica priva a los docentes de las necesarias pedagogías y técnicas del manejo del aula para que puedan ofrecer eficazmente los currículos obligatorios. En la medida en que el papel del rector sólo excepcionalmente se entiende como el de un liderazgo académico y profesional, los docentes rara vez encuentran tutores, mentores u otro apoyo al nivel de la escuela.

Por otra parte, los sistemas de incentivos con frecuencia son inexistentes o están mal diseñados. Ni las escuelas ni los sistemas educativos en general disponen de procedimientos prácticos que permitan dirigir las carreras docentes en una dirección diferente de la de la antigüedad y, en ocasiones, la capacitación adicional durante el servicio (Navarro, 2002). Los salarios y los incentivos nunca o casi nunca están relacionados con mejoras en el aprendizaje, aun cuando las pocas experiencias consolidadas en la región a este respecto, especialmente las del SNED en Chile, han mostrado resultados alentadores (Navarro, 2003; Vegas, 2005).

En síntesis, una combinación de profundas distorsiones y piezas faltantes se traduce en una enseñanza poco efectiva, claramente divergente de los estándares internacionales de buenas prácticas (Navarro, 2002; Rama y Navarro, 2004). Es probable que esta incapacidad de articular un marco capaz de apoyar prácticas de enseñanza adecuadas explique en buena parte la ausencia de mejoras en el aprendizaje detectada en las pruebas nacionales e internacionales. Políticas dirigidas a modificar este *status quo* deberían tener en cuenta tanto la perspectiva a corto plazo, haciendo todo lo posible para reforzar la calidad de la enseñanza utilizando docentes que ya están activos en el sistema – a través de licencias, incentivos, apoyo basado en el aula y la escuela, un mejor liderazgo al nivel de la escuela y programas mejor diseñados de capacitación durante el servicio – como políticas al largo plazo centradas en una reforma de la capacitación previa al servicio.

Las políticas sobre educación son tales que cambios como estos no se adoptan con facilidad. Será esencial mejorar la capacidad, tanto de los gobiernos como de los sindicatos de docentes, para construir una relación de colaboración y confianza, algo que no ha sido fácil en el pasado.

*Integración de la tecnología de la información:* hay en la región una conciencia cada vez mayor de que la competencia en tecnología debe hacer parte de la educación secundaria general. La tecnología en las escuelas de secundaria puede cerrar la brecha en el acceso a la información tecnológica entre los ricos y los pobres, alentar a los estudiantes a permanecer en la escuela, y prepararlos para el mundo laboral. Adicionalmente, en todos los niveles de la educación, hay una avidez creciente por introducir tecnología de la información y de la comunicación – con el fin de mejorar el aprendizaje (Brunner, 2000).

Con estos dos objetivos en mente, los países de América Latina y el Caribe están invirtiendo recursos considerables en equipos y programas para las escuelas. Infortunadamente, a menudo es la tecnología la que impulsa el proceso y no al contrario. El BID ha argumentado constantemente que primero viene la identificación de un problema educativo y luego la evaluación de si determinadas tecnologías son soluciones efectivas en

costos y cuáles. El reto es asegurarse de que estas inversiones en tecnología produzcan los beneficios esperados en términos de una enseñanza y un aprendizaje mejores y más apropiados. Las recientes reducciones de costos en equipos, y la evolución de la tecnología, aumentan la factibilidad de alcanzar este objetivo. Debe recordarse, sin embargo, que hasta ahora la investigación no ha establecido, más allá de toda controversia, que los programas basados en tecnología aumenten el aprendizaje de manera consistente y a gran escala. Actualmente se adelanta una búsqueda al nivel mundial, que intenta identificar los rasgos esenciales de los programas exitosos dirigidos a integrar la tecnología en las escuelas.

Al menos sabemos que un suministro bien diseñado de oportunidades de aprendizaje a través de la tecnología puede ser un factor que contribuye a superar la debilidad de los docentes en el aula y aumentar su efectividad. Existe ahora una amplia gama de experimentos promisorios con este objetivo (Capper, 2004). Estos incluyen portales educativos en Chile, Colombia y México, que ofrecen planes de clase detallados para los docentes, y programas basados en Internet en Costa Rica, Brasil y México. El BID ha apoyado una serie de proyectos piloto con este propósito, que incluyen la Red Internacional de Educación Virtual, el programa Interamericano de Capacitación de Docentes y la Red Latinoamericana de Portales Educativos. Por otra parte, se ha demostrado que tecnologías menos sofisticadas, tales como la “radio interactiva” mejoran la enseñanza de las matemáticas y el lenguaje en las escuelas primarias. Para ayudar a garantizar que la tecnología se utilice en las escuelas, es preciso esforzarse por asegurar que todos los nuevos docentes que se gradúan tengan competencias en computadores.

*Mejoramiento de la rendición de cuentas a través de las pruebas:* un componente esencial de la mejora en la educación es la rendición de cuentas. Información más pertinente y precisa, adecuadamente reportada y utilizada, seguramente tendrá como resultado mejores decisiones, un mejor debate público sobre problemas como aquellos resaltados en este documento, la construcción de consensos y, eventualmente, acciones eficaces para reducir la brecha de aprendizaje en la región. Una mayor rendición de cuentas debe incluir el fortalecimiento de las estadísticas sobre educación, evaluaciones del aprendizaje, el desarrollo de capacidades para el análisis de políticas, y actividades que comprometan a las personas interesadas en la educación, incluyendo padres, estudiantes, docentes, sindicatos, comercios, iglesias, organizaciones no gubernamentales y a los medios en discusiones informadas sobre políticas.

Las pruebas son un elemento fundamental en los sistemas de rendición de cuentas. Casi todos los países de la región han establecido ahora un sistema de pruebas y evaluaciones para la educación primaria, y varios avanzan hacia las pruebas para la educación secundaria y superior. Estudios (Ravela, 2001, Iaies, 2003) que han revisado la experiencia de la región en las pruebas, han identificado dos retos decisivos para garantizar que las pruebas lleven eventualmente a un aumento en el aprendizaje. El más importante es ofrecer una difusión oportuna y adecuada de información a personas claves que adoptan las decisiones y a personas interesadas, especialmente a los docentes. El segundo reto es fortalecer la validez técnica de las pruebas. Es necesario también extender la medición del aprendizaje y del desempeño a los niveles de secundaria y educación superior, así como realizar pruebas

internacionales comparables que suministren información sobre parámetros a quienes elaboran las políticas (Tiana, 2000).

### **Educación terciaria**

*Desarrollo y expansión de instituciones terciarias no universitarias:* aun cuando es probable que todos los tipos de educación terciaria necesiten expansión, de particular importancia es la necesidad de desarrollar programas postsecundarios orientados a la ocupación inferiores al grado de licenciatura. Las instituciones de este tipo atraen a estudiantes más orientados hacia el trabajo quienes, debido a sus propios intereses e inclinaciones, o a las restricciones financieras que enfrentan, tienen una preferencia por programas más cortos, más estrechamente vinculados con el mercado laboral local. Estos programas pueden también costear instructores practicantes que no serían normalmente aceptados en las facultades académicas. En tales instituciones, los costos de operación tienden a ser menores que los de las universidades, y están en mejores condiciones de desarrollar enfoques pedagógicos más adaptados a estudiantes menos orientados académicamente (De Moura Castro y García, 2002). En todo el mundo, tanto la oferta como la demanda de este tipo de capacitación están creciendo. El 40% de las matrículas en educación superior en los Estados Unidos corresponde a instituciones comunitarias de nivel terciario. Las matrículas en los modelos europeos de educación técnica postsecundaria en países tales como Francia, España, Portugal y ahora el Reino Unido se han incrementado también rápidamente.

Algunos países de la región, tales como Venezuela y Jamaica, han avanzado mucho en esta dirección, y México está expandiendo con rapidez este tipo de instituciones. Sin embargo, demasiados países aún tienden a pensar en la educación terciaria desde la perspectiva del modelo clásico de la universidad académica. Poderosas fuerzas inerciales se oponen a la institucionalización de una oferta más diversificada a este nivel, que incluyen difundidas percepciones sociales según las cuales los grados no universitarios son de segunda clase y constituyen un callejón sin salida para los pobres y no un claro canal de movilidad social (Reunión de Expertos 2004; Levy 2002; Schartzman, 2002). Esto señala a la necesidad de desarrollar sistemas eficaces de transferencia de créditos y rutas académicas que conecten los títulos no universitarios con los universitarios, así como aprender lecciones de las experiencias exitosas en la región.

*Sistemas de evaluación y acreditación:* los deseos de canalizar y controlar el crecimiento, y de asegurar la rendición de cuentas, han llevado cada vez más al desarrollo de programas de evaluación y acreditación de la educación terciaria. Hay una considerable variación en el tipo de instrumentos y enfoque establecidos en diferentes países, pero el objetivo común es el desarrollo de herramientas dirigidas a mejorar la calidad de las actividades de enseñanza y aprendizaje adelantadas en las instituciones de educación terciaria (Kent, 1996). En todos los casos, se presume que la calidad no es algo que pueda dejarse únicamente en manos de los mecanismos internos de cada institución. El público debe recibir mejor información para la decisión de matricularse en un programa, incluyendo los parámetros de desempeño de la institución comparada con instituciones análogas. El gobierno necesita información

confiable sobre calidad para la elaboración de políticas. La determinación de parámetros ayudará también a las instituciones individuales a mejorar sus programas. Un sistema eficaz de evaluación y acreditación terciaria hace parte hoy en día de la caja de herramientas estándar de cualquier país de la OCDE (OCDE, 1994; Westerheijden, 1994).

Un reciente giro en los acontecimientos ha agregado urgencia a la necesidad de garantizar la calidad en la educación terciaria. La educación a distancia y la educación basada en la web ofrecen medios nuevos y potencialmente importantes, efectivos en costos, de aumentar la oferta de educación superior. No obstante, la educación a distancia suscita problemas respecto a la información pública, la garantía de calidad y el otorgamiento de títulos. Instituciones tanto regionales como no regionales han comenzado a ofrecer títulos académicos al público latinoamericano, lo cual, a su vez, ha estimulado la atención de los gobiernos al mejoramiento de su propia capacidad para regular este nuevo tipo de cursos (Rubio Gómez, 2004).

Aun cuando varios de los países de la región han establecido las bases para sus sistemas de evaluación y acreditación,<sup>20</sup> en su mayoría, estos sistemas no están plenamente desarrollados y sólo se consolidarán con un apoyo público e internacional sostenido. Las capacidades políticas y la recolección sistemática de datos tendrán que ser fortalecidas en todos los gobiernos, y será preciso establecer incentivos para animar a cada institución a realizar una auto-evaluación. Estas iniciativas tienen la ventaja de propiciar la calidad y ser, a la vez, asequibles y consensuales, pues el mejoramiento de la calidad representa un punto de coincidencia entre todos los interesados en la educación terciaria. Sin embargo, se ha dado cierta fricción política con la difusión pública sobre la calidad comparativa de los programas terciarios, pues algunas instituciones se oponen a ser expuestas públicamente de maneras que resulta inconsistentes con lo que afirman.

*Desarrollo de un sector privado fuerte:* los proveedores privados desempeñan un papel cada vez más prominente en la oferta educativa al nivel postsecundario. El sector privado representa actualmente el 37% de las matrículas en educación superior. Dado que la financiación pública es cada vez menor, será necesario que los gobiernos propicien la continuada expansión del compromiso del sector privado en la educación terciaria (De Moura Castro y Navarro, 1999). Especialmente aquellos países con sectores privados pequeños en educación superior deberán tomar medidas al respecto, pues las actuales estructuras de costos y la proporción entre lo público y lo privado hace difícil que el sector público financie una expansión significativa de la educación pública terciaria.

La expansión del sector privado no significa que el papel del gobierno en la educación terciaria se reduzca. Más bien, indica que el papel del sector público pasará de ser una preocupación exclusiva por financiar las universidades públicas a una sólida regulación de la iniciativa privada en este campo. Los sistemas de evaluación de calidad, tales como los que mencionamos antes, serán un componente decisivo. El gobierno desempeñará también

---

<sup>20</sup> El Banco ha sido especialmente proactivo en el apoyo a este tipo de desarrollos, con recientes proyectos en El Salvador, Nicaragua y República Dominicana (Ver Guimaraes, 2002, para una discusión del caso de Brasil, y Bernasconi, 2002, para el caso de El Salvador).

un papel en el desarrollo de sistemas de ayuda financiera (ver *infra*), el suministro de información pública, el otorgamiento de licencias y contribuir a asegurar la igualdad de oportunidades. En casi cualquier escenario, las instituciones de educación terciaria administradas y financiadas públicamente retendrán una gran porción de las matrículas y la mayor parte de las capacidades de investigación del nivel postsecundario.

*Fortalecimiento de préstamos y becas estudiantiles:* es probable que uno de los papeles del gobierno, que cobrará cada vez mayor importancia, sea la expansión de los programas de préstamos estudiantiles, que pueden mejorar la equidad y que constituyen una manera efectiva en costos de propiciar el crecimiento de las instituciones privadas de educación superior (Johnstone, 2001); pueden constituir también parte de lo que puede convertirse en una estrategia importante para la diversificación de ingresos de las instituciones terciarias financiadas públicamente. La equidad es un problema de particular importancia para los estudiantes de clase media baja y para los grupos desfavorecidos que desean continuar sus estudios después de la escuela secundaria, pues enfrentan cada vez más el costo de oportunidad de permanecer en la escuela en lugar de trabajar. Una serie de instituciones públicas en algunos países (v.g. Brasil, Chile) son muy selectivas; como resultado de ello, su población estudiantil está conformada por estudiantes de clase media y alta que se han beneficiado de una escolaridad secundaria de mejor calidad, a menudo privada y que, sin embargo, pagan matrículas poco costosas o gratuitas. Los estudiantes más pobres, por el contrario, se ven obligados con frecuencia a asistir a instituciones privadas que cobran matrículas y deben estudiar medio tiempo y trabajar simultáneamente.

La región tiene un historial cada vez más fuerte en el ofrecimiento de préstamos estudiantiles. Comenzando por Colombia en la década de 1960, más de dieciocho países de la región han desarrollado programas de préstamos estudiantiles para la educación terciaria, públicos y privados, que han ayudado a más de 2 millones de estudiantes (Téllez y Orostegui, 2004). Con el transcurso del tiempo, estos programas han aumentado cada vez más su eficiencia, administración e índices de pago. Podrían ser enormemente extendidos para llegar a más estudiantes potenciales. En algunos casos, se necesitan becas en lugar de préstamos para jóvenes provenientes de grupos especialmente desfavorecidos, incluyendo apoyo para asistir a los cursos intensivos de preparación para los exámenes de admisión a la educación superior que son comunes en la región.

*Integración de las instituciones terciarias dentro del Sistema Nacional de Innovación:* según cualquier medida, la inversión y los resultados en ciencia y tecnología y en los campos relacionados de investigación y desarrollo (I & D) es inadecuada en América Latina y el Caribe. Estas deficiencias obedecen a múltiples causas, especialmente a una inversión pública y privada muy baja en ciencia y tecnología, así como a políticas económicas inadecuadas para propiciar la innovación. El deficiente desempeño de los sistemas educativos de la región es otra de sus causas. Una función decisiva de la educación terciaria en cualquier país es suministrar personal altamente especializado y capacidades institucionales básicas, tales como laboratorios y canales para acceder a los últimos avances en ciencia, tecnología y, de manera más general, ideas en todas las áreas de estudio. Las instituciones terciarias tienen también la responsabilidad de comprometerse, tanto en el

sector público como en el privado, aportando lo que tienen para ofrecer en términos de capacidad tecnológica, como una contribución al desarrollo económico y social. Los científicos e ingenieros entrenados en las universidades y los egresados de la universidad en las áreas técnicas, desempeñan un papel importante en el desarrollo de nuevos productos e innovaciones, todos los cuales, a su vez, se reflejan positivamente en las ecuaciones de crecimiento. Incluso admitiendo la existencia de “islas de excelencia académica” en varios nichos de la educación terciaria en la región, no hay duda que la región tiene que mejorar en términos de desarrollar una base adecuada para la investigación y el desarrollo de calidad mundial. Recientes experiencias en India, China, Corea del Sur y otras economías asiáticas emergentes muestra que este es un ámbito en el que es posible un progreso acelerado, así como un ámbito vital para el crecimiento y la competitividad.

Por lo tanto, la educación en la región puede convertirse en un catalizador para el desarrollo, no sólo mediante el desarrollo de una amplia base de conocimiento, sino también mediante inversiones en títulos avanzados y capacidades de investigación en las mejores universidades e institutos de investigación. Tales inversiones deberían hacerse siempre desde la perspectiva del fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación,<sup>21</sup> evitando proyectos que tengan conexiones inadecuadas con el desarrollo nacional, y ventajas económicas locales comparativas. Los esfuerzos dirigidos a propiciar la comunicación y la coordinación entre la empresa, el gobierno y la academia – tales como las mesas redondas sobre Agenda de Investigación en Venezuela (Avalos, 2002) deberían ser, a este respecto, fuertemente apoyados. Aun cuando aún hay mucho por hacer para mejorar el manejo de las instituciones terciarias, sus debilidades no deben impedir la inversión en el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas a este nivel.

### **Educación técnica y vocacional**

*Instituciones de capacitación flexibles y centradas en el mercado:* en una serie de países de la región, agencias de capacitación semi-autónomas (conocidas generalmente como S&I; de Moura Castro y Verdisco, 2000), con fuerte representación de la industria, han ofrecido y continúan ofreciendo capacitación durante el servicio y previa a él a trabajadores capacitados y semi-capacitados. En respuesta a mercados laborales cada vez más diferenciados, una serie de agencias de este tipo han intentado ser más ágiles y extender su clientela.

En algunos casos, estas agencias han renunciado a asumir la responsabilidad de ofrecer directamente capacitación (aun cuando su fuente principal de financiación sigue siendo con frecuencia un cobro por nómina) y han creado mecanismos a través de los cuales proveedores de servicios, públicos y privados, compiten por obtener los contratos de capacitación. Programas apoyados por el Banco en Chile (Chile Joven), Argentina

---

<sup>21</sup> Las operaciones del BID en el desarrollo de ciencia y tecnología han hecho énfasis, durante la última década, en esta perspectiva, y han acumulado considerable experiencia en términos de cuáles instrumentos de política son relativamente más eficaces en diferentes contextos si el objetivo es mejorar la integración al Sistema Nacional de Innovación.

(Proyecto Joven), y más recientemente en Perú y Haití, buscan una reingeniería de los sistemas de capacitación, cambiando el papel del Estado de operador a comprador de servicios de capacitación. La evidencia sobre el tema, aun cuando limitada, encuentra que la aplicación de mecanismos competitivos de oferta ha llevado a avances en eficiencia y responsabilidad, y a incorporar clientelas previamente excluidas (por ejemplo, jóvenes desfavorecidos; mujeres) a los sistemas de capacitación (de Moura Castro y Verdisco, 2000).

En otros casos, se ha avanzado hacia un menú de servicios más diversificado. A medida que los mercados laborales demandan niveles mayores de conocimientos básicos y conjuntos de habilidades más sofisticados de su fuerza laboral, pocas agencias de capacitación de la región ofrecen actualmente sólo capacitación, concebida y ofrecida a la manera tradicional, y pocas están dirigidas únicamente a empleados. En gran medida, la capacitación ha evolucionado de un enfoque casi exclusivo en los problemas más “duros” – tales como capacitar en el uso de materiales, herramientas y equipos – a un enfoque que presta igual atención a aspectos más “suaves”, que incluyen información y programas de computación, administración, desarrollo y capacitación de recursos humanos. Las agencias de capacitación de la región se están diversificando entonces hacia nuevas áreas, ofreciendo una amplia gama de servicios a empresas y a la comunidad en general: apoyo tecnológico (INET, Argentina; INA, Costa Rica); certificación de servicios (INSAFORP, El Salvador); consultoría (SENAI, SENAC, Brasil); coordinación y regulación de proveedores de capacitación (NTA, Trinidad y Tobago; HERAT, Jamaica) y servicios sociales a comunidades y poblaciones marginadas (INFOP, Honduras). Sin embargo, aún falta mucho más por hacer.

*Capacitación basada en competencias:* Las agencias de capacitación de la región se están alejando también de las calificaciones específicamente relacionadas con el empleo hacia “competencias” entendidas de manera más amplia, definidas por la Unión europea como “la capacidad individual y demostrada de utilizar know-how, habilidades, calificaciones o conocimientos para enfrentar situaciones y requisitos conocidos y en evolución” (CEDEFOP, sf). Este enfoque está orientado a resultados: los empleados deben estar en condiciones de obtener resultados en su empleo. Cuando se certifican las competencias, el desempeño real se evalúa con base de un determinado estándar industrial, resolviendo así los asuntos acerca de lo que los empleados, desde un punto de vista realista, pueden contribuir, versus lo que sostienen que pueden contribuir. Este enfoque está más protegido contra fallas que los medios tradicionales de certificación, por cuanto comprueba resultados, no procesos.

El proceso mediante el cual se certifican las competencias crea una jerarquía y una secuencia de habilidades y responsabilidades cada vez más complejas. Ofrece así una arquitectura organizativa que permite a las empresas manejar sus recursos humanos y las necesidades de sus recursos humanos. Por ejemplo, los mecanismos de incentivos pueden vincularse con mucha mayor facilidad al desempeño de un determinado nivel de competencia, y pueden explicarse con más claridad a los empleados y a toda la industria. Las posibilidades de movilidad de empleo pueden juzgarse también con mayor equidad

cuando se conocen las competencias requeridas en otras áreas de la empresa o de la industria. Surgen también posibilidades ulteriores de educación y de capacitación, pues la base de habilidades para cada competencia se divide en sus partes componentes y se evalúa para determinar el nivel de habilidades académicas – v.g. matemáticas, ciencia, lenguaje – que implica y requiere.

La experiencia de México ofrece un ejemplo particularmente ilustrativo del avance hacia competencias laborales. El Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, CONOCER), fue creado en 1995 como un fondo público no gubernamental, con flexibilidad operativa y presupuestal, para promover un Sistema de Normalización y Certificación de Habilidades Ocupacionales. Los Estándares de Habilidades Ocupacionales Técnicas (NTCL) establecidos a través de este sistema, suministran un “lenguaje común” para los proveedores de capacitación y los empleadores, facilitando así la articulación de la capacitación con la demanda de trabajo especializado en el mercado. Se expidieron cerca de 600 NTCL durante el transcurso de cinco años, y el concepto de estándares de habilidades ocupacionales ha sido incorporado a las decisiones sobre políticas en el sector público y en el privado.

Como lo indica la experiencia europea hasta la fecha, los procesos implicados en pasar a un enfoque basado en competencias son complejos (ver CEDEFOP, sf), y requieren a menudo un nivel de sofisticación institucional e inter-institucional que no se encuentra con frecuencia en América Latina y el Caribe. En efecto, en México, el desarrollo de los estándares ha tenido un alto precio. Según CONOCER, el costo promedio de desarrollar un estándar, incluyendo honorarios de consultoría y gastos indirectos, es de cerca de US\$27.000. La evaluación y la certificación requieren recursos adicionales. CONOCER certifica las agencias de certificación (ACs), las cuales, a su vez, expiden certificados de habilidades después de que los centros de evaluación (CEs) evalúan las habilidades de una determinada persona. En términos agregados, este dispendioso proceso ha costado hasta la fecha US\$6.1 millones. Sólo en unos pocos casos han sido plena y completamente desarrollados los estándares reconocidos por el mercado.

Otro problema ha sido la falta de un enfoque estratégico en cómo evolucionarán o cambiarán las habilidades exigidas por el mercado en respuesta a un mercado cada vez más globalizado. Como resultado de ello, algunos de los estándares de habilidades y guías y los requisitos para su evaluación y certificación, resultan obsoletos. Esto resalta la necesidad de asegurar que el análisis y monitoreo de los mercados laborales vaya a la par con el desarrollo de iniciativas como esta, algo que el gobierno mexicano está fortaleciendo en la reingeniería del programa que actualmente adelanta.

*Múltiples puntos de entrada y de salida en los sistemas de capacitación:* en todo el mundo, se está cerrando la división entre capacitación técnica y vocacional, por una parte, y la educación general, por la otra (Raffe, 2004). Los trabajadores capacitados deben operar con diagnósticos asistidos por computador y otras herramientas que requieren amplios conocimientos conceptuales y matemáticos. Por lo tanto, las escuelas secundarias deberían centrarse principalmente en aplicaciones tecnológicas y comerciales de amplia base,

incluyendo tecnología de la información, y dejar la capacitación ocupacional más específica al sector privado, las agencias nacionales de capacitación y una amplia variedad de programas postsecundarios. La importancia que concede el mercado laboral a la adquisición de habilidades básicas – expresión oral básica aplicada, redacción y matemáticas, solución de problemas, y aplicación de tecnología básica – sugiere que la educación técnica o la especialización debe ser pospuesta a un nivel superior (v.g., postsecundario).

No obstante, la diversidad que encontramos en los sistemas educativos de la región impide el posponer la educación terciaria hasta el nivel terciario de manera uniforme. Mientras que los sistemas en países tales como Argentina y Brasil están experimentando con políticas acordes con estos lineamientos, otros países – por ejemplo, América Central y México – no parecen estar preparados para adoptar un enfoque semejante. Su aproximación toma en cuenta la necesidad de alentar a jóvenes que no tienen una orientación académica a permanecer en la escuela y ofrecerles algunas habilidades para el mercado laboral.

La certificación de competencias (ver *supra*) suministra un enfoque que crea múltiples puntos de entrada y salida a los sistemas de educación y capacitación. En México, por ejemplo, CONALEP (la red nacional de escuelas de secundaria superior, que atiende en su mayor parte a jóvenes provenientes de estratos socioeconómicos bajos), bajo los auspicios de CONOCER, introdujo en 1994 un programa basado en competencias para nueve carreras. Aun cuando los egresados de CONALEP tienden a participar en la fuerza laboral en la misma proporción que los no egresados, los egresados de CONALEP tienden a ganar más por hora, trabajan de manera más consistente en su área de especialización, y reciben capacitación adicional para actualizar sus habilidades y conocimientos.

Otro enfoque es la articulación de currículos de secundaria con los niveles postsecundarios y terciarios. En línea con la experiencia de Taiwán, en Costa Rica los currículos de varias áreas (vg., metalmecánica, computadores y electrónica) ofrecidos en diferentes momentos en los sistemas de educación y capacitación – las variantes técnicas al nivel secundario (ciclo diversificado), las instituciones comunitarias postsecundarias, el Instituto Nacional de Capacitación (INA) y la Universidad Técnica – están articulados. El sistema genera así múltiples puntos de entrada y salida, manteniendo abiertas las opciones hasta el nivel terciario.

Otras de las innovaciones del modelo costarricense incluyen el requisito de que todos los estudiantes, con independencia del curso de estudio (académico o técnico) realicen las pruebas estandarizadas nacionales, permitiendo así la articulación de las escuelas técnicas con otros niveles de educación. Estas pruebas se realizan en los grados 6° y 9° y en el último año de estudios (en la vertiente académica, es el grado 11°; en la vertiente técnica, el grado 12°). Todos los estudiantes entonces, terminan la escuela con el bachillerato, un grado que, a su vez, permite el ingreso a las universidades nacionales; los egresados de la vertiente técnica reciben asimismo un título técnico en su área. Una innovación adicional es el método de evaluación institucional utilizado para acreditar los planes de estudio. Para garantizar que el ofrecimiento de educación técnica corresponda a la demanda del mercado,

y que las instituciones que imparten estos cursos de estudios tengan el personal, la infraestructura y el equipamiento necesarios para ofrecer capacitación de calidad, funcionarios del Ministerio de Educación revisan los planes de desarrollo institucional cada tres años. Los datos examinados incluyen el proceso de enseñanza-aprendizaje (distribución del tiempo de clases, planeación de actividades, materiales de enseñanza, etc.), infraestructura, personal docente, cómo se administra la educación técnica dentro de la escuela, y el nivel de satisfacción de los empleadores con los egresados. Este proceso introduce un componente fundamental de rendición de cuentas en el programa como un todo.

## Referencias

- Administración Nacional de Educación Pública, ANEP (2000). *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-2000*. Montevideo: ANEP.
- Avalos, Ignacio (2002). “El Programa de Agendas de Investigación como intento de asociar a los tres sectores: Experiencias en Venezuela”. Washington DC: Inter-American Development Bank. Mimeo.
- Banco Mundial (2002). “Brazil Municipal Education. Resources, Incentives and Results”.(Volumes I and II). Washington, DC: Banco Mundial.
- Bernasconi, Andrés (2002). “El sistema de supervisión y mejoramiento de la calidad de la educación superior en El Salvador: Estudio de caso”. Washington DC: Inter-American Development Bank. Mimeo.
- Brunner, José Joaquín (2000). Educación: Escenarios de futuro: nuevas tecnologías y sociedad de la información. PREAL. Washington DC: Inter-American Dialogue.
- Capper, Joanne (2004). “ Usos da tecnologia no apoio ao desenvolvimento profissional de alta qualidade dos professores”. In *Ofício de professor na América Latina e Caribe*. Sao Paulo: Fundação Victor Civita, UNESCO, e Inter-American Development Bank.
- Carlson, Beverly A. (2000). *Achieving educational quality: What schools teach us. Learning form Chile's P900 primary schools*. Santiago: ECLAC.
- Carnoy, Martin (2002). “Are educational reforms working in Latin America? A new look at understanding whether education is getting better”. *Working Paper, Education Network. Third meeting: Secondary Education*. Regional Policy Dialogue. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Chay, Kenneth Y., Patrick J. McEwan y Miguel Urquiola (2003). *The central role of noise in evaluating interventions that use test scores to rank schools*. NBER Working Paper Series, Working Paper 10118. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Colbert, Vicky (2004). “Mejorar la calidad de la educación para los pobres del ámbito rural: la Escuela Nueva en Colombia”. In de Moura Castro, Claudio y Aimee Verdisco (Eds.). *Cómo mejorar la educación. Ideas latinoamericanas y resultados asiáticos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Draibe, Sonia M. (2004). “Federal Leverage in a Decentralized System: Education Reform in Brazil”. In *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform*,

- Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Expert Meeting on Tertiary Education in Latin America and the Caribbean (2004). “Report on Conclusions and Recommendations”. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Mimeo.
- Guimaraes Castro, María Helena (2002). “Evaluación de educación superior: El caso de Brasil”. Washington DC: Inter-American Development Bank. Mimeo.
- Heckman, James J. (2003). *Policies to Foster Human Capital*. Aaron Wildavsky Forum, University of California at Berkeley.
- Herrán, Carlos A. y Bart Van Uythem (2001). *Why do youngsters drop out of school in Argentina and what can be done against it?* IDB working paper. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Iaies, Gustavo et al. (2003). *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires: IPEE-UNESCO.
- Johnstone, Bruce (2001). *Student loans in International Perspective: Promises and Failures, Myths and Partial Truths*. Center for Comparative and Global Studies in Education. University at Buffalo, The State University of New York.
- Kent, Rollin (1996). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios Comparativos*. México: Fondo de Cultura Económica, FLACSO, y Universidad Autónoma de Aguas Calientes.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, LLECE (2000). *Segundo Informe del Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje Matemática y Factores Asociados en Tercer y Cuarto Grado*. Santiago de Chile: UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- Levy, Daniel (2002). “Latin America’s Tertiary Education: Accelerating Pluralism”. Washington DC: Inter-American Development Bank. Mimeo.
- Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez (2005). *Economic Crisis, Political Transition and Policy Reform: Mexico’s Progreso-Oportunidades Program*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Marshall, Jeffrey y Valentina Calderón (2005). *Social exclusion in Education in Latin America and the Caribbean*. Discussion Draft. Washington DC: Inter American Development Bank.
- Ministerio da Educação Brazil, MEC (2000).

- Morán, Ricardo (Ed). (2003). *Escaping the Poverty Trap. Investing in Children in Latin America*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Morán, Ricardo y Jennifer Haefeli. (1998). *ECCD Strategy Dialog: An Outline of Messages*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Morley S. and D. Coady, (2003). *From social assistance to social development: A review of targeted education subsidies in developing countries*. IFPRI: Washington DC.
- de Moura Castro, Claudio y Norma M. García. (2003). *Community Colleges. A Model for Latin America?* Washington DC: Inter-American Development Bank.
- de Moura Castro, Claudio. (2000). *Telecurso 2000 del Brasil: La solución flexible para obtener la certificación de estudios secundarios*.
- de Moura Castro y Aimee Verdisco (2000). "Training Unemployed Youth in Latin America: Same Old Sad Story?" in Savid Atchoarena (ed.), *The Transition of Youth from School to Work: Issues and Policies*. París: International Institute for Educational Planning.
- de Moura Castro, Claudio y Juan Carlos Navarro, (1999). "Will the Invisible hand fix private higher education?", in *Private Prometheus. Private Higher Education and Development in the 21<sup>st</sup> century*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Myers, Robert G. (1996). "Preschool Education in Latin America: State of the Practice". PREAL. Occasional Paper Series. Washington, DC: Inter-American Dialogue-CINDE.
- Navarro, Juan Carlos (2003). "La evaluación y las actitudes de los docentes frente a ella: dificultades y alternativas de política". In *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Navarro, Juan Carlos, ed. (2002). *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Red de Centros de Investigación. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Navarro, Juan Carlos y Aimee Verdisco (2000). *Teacher Training in Latin America: Innovations and Trends*. Technical Paper Series, EDU-114. Sustainable Development Department. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Oliveira, Joao Batista Araujo (1998). *Learn As You Teach: The Accelerated Learning Program in Brazil and Its Approach to Teacher Education*. Mimeo. Inter-American Development Bank.

- Organization for Economic Co-operation and Development, OCDE (2004). *Reviews of National Policies for Education. Chile*. París: OCDE.
- Organization for Economic Co-operation and Development, OCDE (1994). *Evaluation and the Decision Making Process in Higher Education: French, German and Spanish Experiences*. OCDE Documents. París: OCDE.
- Raffe, David.(2004). “Unifying” Vocational and General education: European Approaches. Regional Policy Dialogue. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Rama, Germán (En prensa, 2005). *La expansión de la educación inicial en América Latina: Una revisión de estrategias nacionales*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rama, Germán y Juan Carlos Navarro (2004). “Carrera de los maestros en América Latina”. In *Maestros en América Latina: Nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. PREAL y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ravela, Pedro (2001). *¿Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de evaluación educativa en América Latina?* PREAL. Washington, DC: Inter-American Dialogue.
- Ravela, Pedro (2004) “Primer Informe Nacional PISA 2003 Uruguay”, ANEP, Montevideo. Mimeo.
- Reimers, Fernando (Ed.), (2000). *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*. Cambridge, MA: David Rockefeller Center, Harvard University Press.
- Rodríguez-Braña, Eva y Valeria Pacheco (2005, en prensa) *Formación inicial docente en América Latina: Una revisión de los casos de Argentina, México y Perú*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Rubio Gómez, María José (2004). *Centro virtual para el desarrollo de estándares de calidad para la educación superior a distancia en América Latina y el Caribe*. Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja y Banco Inter-Americano de Desarrollo.
- Schwartzman, Simon (2002). “Os desafios do Pluralismo”. Washington DC: Inter-American Development Bank. Mimeo.

- Schwartzman, Simon (2005). *Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola*. Ponencia presentada en la Conferencia Global sobre Investigación en Educación, Global Development Network, Praga, 2005.
- Schweinhart y Weikart, (1997). *Lasting differences: The High/Scope preschool curriculum comparison study through age 23*. Ypsilanti, MI: High/Scope Press, 1997.
- Tiana, Alejandro (2000) “Cooperación internacional en evaluación de la educación en América Latina y el Caribe: análisis de la situación y propuestas de actuación”. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Tedesco, Juan Carlos y Emilio Tenti Fanfani (2003). “Nuevos maestros para nuevos estudiantes”. In *Maestros en América Latina: Nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. PREAL y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Téllez Fuentes, Jorge y Francisco Rodríguez Oróstegui (2004). *El crédito educativo en América Latina: situación actual y futuros desafíos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNESCO, (2000). “Education for all: Evaluation of the year 2000. National Report: Brazil”. *The EFA 2000 Assessment: Country Reports*. UNESCO.
- Urquiola, Miguel y Valentina Calderón (2005). “Apples and Oranges: Enrollments and Schooling in Latin America and the Caribbean”. Policy Dialogue Network on Education. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Vaillant, Denise (2002). *Formación de formadores. Estado de la práctica*. PREAL. Washington, DC. Inter-American Dialogue.
- Vegas, Emiliana e Ilana Unmansky (2005). *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos: ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?* Washington DC: Banco Mundial.
- Westerheijden, Don F. et al. (1994). *Changing Contexts of Quality Assessment. Recent Trends in West European Higher Education*.
- Winkler, Donald R. y Santiago Cueto (Eds.), (2004). *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*. PREAL.
- Wolff, Laurence, Claudio de Moura Castro, Juan Carlos Navarro y Norma García (2002) “Television for Secondary Education: Experience of Mexico and Brazil”. In Wadi D. Haddad y Alexandra Draxler (Eds.) *Technologies for Education*. París: UNESCO.

## Anexo B

### El BID y el desarrollo educativo en América Latina \*

El Banco Interamericano de Desarrollo es una de las mayores fuentes de capital externo para el sector educativo en América Latina y el Caribe. Desde su fundación, se han aprobado más de 200 préstamos en este campo, por un monto cercano a los US\$8.000 millones, así como 500 proyectos de cooperación técnica por un valor superior a US\$300 millones. En la actualidad, el portafolio del BID en educación incluye 39 préstamos en ejecución, por un valor cercano a los US\$2.900 millones, así como 78 proyectos de cooperación técnica, cuyo monto asciende a US\$39 millones aproximadamente. Hay 61 préstamos adicionales en diversas etapas de preparación, por valor de US\$2.300 millones.

Los préstamos para apoyar la educación en el hemisferio reflejan las prioridades de política educativa definidas por los países a los que sirve el Banco. Tales préstamos se enmarcan dentro de la estrategia institucional general del BID, cuyos objetivos principales son la reducción de la pobreza y un crecimiento económico sostenible en América Latina y el Caribe. A este respecto, la educación ocupa un lugar prominente en las actividades del Banco, pues se considera decisiva para el desarrollo e indispensable para la reducción de la pobreza y de las desigualdades en el ingreso, así como para la consolidación de economías competitivas. La siguiente sección describe en mayor detalle el apoyo que ha prestado el BID a los sistemas educativos de la región, y cómo ha evolucionado este apoyo en el transcurso del tiempo para adaptarse a prioridades cambiantes.

#### **Evolución de los préstamos**

La educación en América Latina y los países del Caribe ha experimentado una mejora significativa en las últimas décadas, aun cuando, como lo resalta esta Estrategia, esta mejora aún no satisface las necesidades competitivas de la región. Estos avances son el producto de una larga trayectoria de compromiso de parte de los gobiernos de la región con la expansión de la cobertura y el fortalecimiento de la calidad en todos los niveles de la educación, esfuerzo que ha contado con el apoyo del Banco durante muchos años. Como puede apreciarse en la Gráfica B1, el volumen de préstamos aprobados para apoyar el sector educativo ha crecido consistentemente a lo largo de la historia del Banco.

Con el tiempo, la naturaleza de los préstamos educativos se ha modificado en la medida en que han evolucionado las prioridades de la región y ha mejorado la base de conocimiento disponible para orientar la política educativa. El Banco ha propiciado cada vez más un enfoque a sus operaciones basado en reformas sistémicas. El apoyo a la infraestructura ha disminuido, y una mayor parte del apoyo a la infraestructura se ha dirigido a la renovación y expansión de las escuelas más bien a nuevas construcciones. Se han dirigido una mayor

---

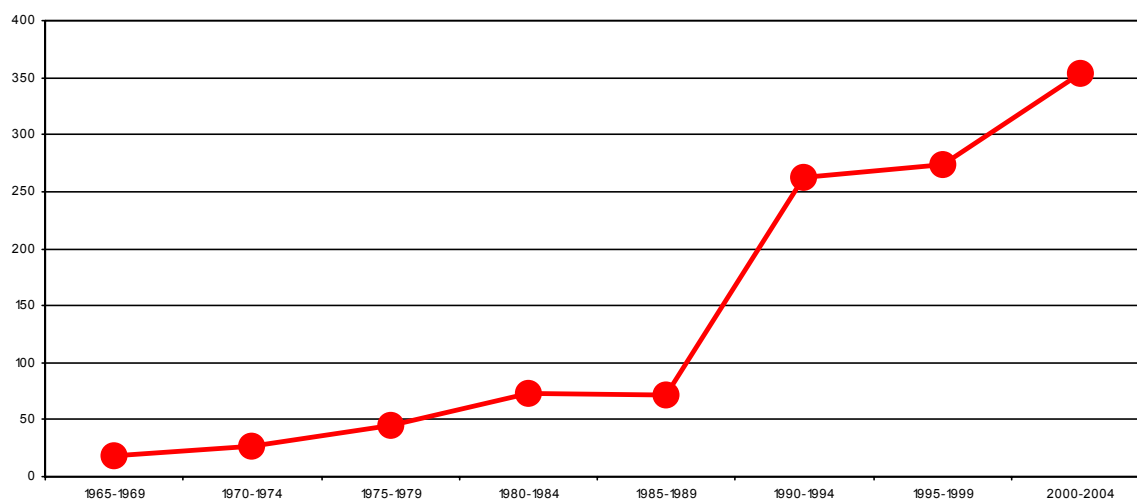
\* Este Anexo está basado en el capítulo del mismo nombre en la obra Navarro & Rodríguez-Braña (2004), escrito por Juan Carlos Navarro, Eva Rodríguez-Braña y Valeria Pacheco\*

cantidad de préstamos a la producción y adquisición de equipos y materiales. Dentro de este rubro, el énfasis ha pasado de los equipos de laboratorio para ciencia y tecnología a los textos y, más recientemente, a la tecnología de la información y a las modalidades de educación a distancia. Se ha dado asimismo un importante aumento en el apoyo al fortalecimiento institucional y a la construcción de capacidad, evaluación, y a la capacitación de docentes y administradores. El mejoramiento de la calidad y los problemas relacionados con la equidad, en lugar de la expansión per se, se han convertido en el objetivo de recientes préstamos del BID, aun cuando el Banco sigue dispuesto a apoyar la construcción y rehabilitación de la infraestructura educativa cuando ésta se justifique y donde sea necesaria.

Pueden observarse también cambios en la composición del portafolio de créditos del Banco para educación. Desde el comienzo de sus actividades durante la década de los años sesentas y a lo largo de la década de los setentas, la labor del Banco en educación se concentró principalmente en las universidades y centros de investigación científica y, dentro de ese sector, en aquellos campos que se consideraban estratégicos para la construcción de la infraestructura tecnológica de la región. Entre ellos estaban diversos campos de la ingeniería y de las ciencias naturales y agrícolas. Otra área que comenzó a recibir mayor atención desde el inicio de la presencia del BID en la región, fue la educación vocacional y la capacitación, interés que constituía la base de los esfuerzos por fortalecer los sistemas nacionales de educación técnica, de acuerdo con las estrategias de modernización económica y de industrialización prevalecientes durante aquella época.

**Gráfica B1. Evolución del monto de préstamos destinados  
al sector educativo, 1965-2004**

(Promedios por quinquenio en millones de US\$ actuales)



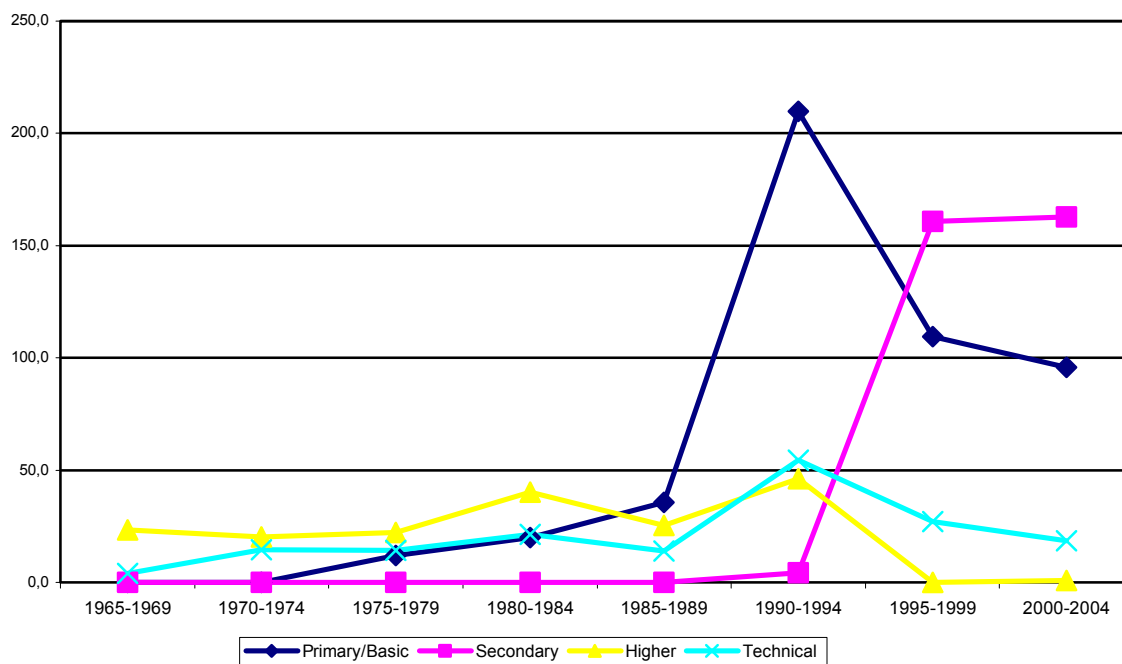
Fuente: bases de datos del BID.

Durante la década de 1980, se dio un giro que orientó la atención del Banco hacia la expansión de la educación básica. Importantes transformaciones económicas y demográficas tuvieron un impacto significativo sobre las prioridades de los gobiernos de la región, y la mayor parte de ellos realizó serios esfuerzos por expandir aceleradamente el acceso a la educación primaria, guiado por los criterios de equidad e igualdad de oportunidades que ganaban terreno a medida que empeoraba el desempeño económico y se deterioraban las condiciones sociales en muchas zonas de la región.

El complejo panorama social que surgió de la crisis de la deuda durante la década de 1980, puso los problemas de equidad y calidad en el primer lugar de las agendas de políticas educativas. La expansión de las matrículas en educación primaria obligó a los países a desplazar su atención hacia la expansión, mejoramiento y reforma de la educación secundaria. Estas nuevas preocupaciones tuvieron un efecto directo sobre el portafolio del Banco, el cual avanzó gradualmente hacia un importante apoyo a la educación secundaria y a los proyectos de reforma centrados en la calidad. La Gráfica B2 ofrece información sobre los recientes montos de los préstamos del BID discriminados por nivel educativo, y rastrea la historia de la relativa prioridad concedida a cada nivel. Muestra también que la educación terciaria y la educación técnica-vocacional continúan siendo áreas de actividad para el Banco, aun cuando ya no dominan su portafolio.

Durante la década de 1990 se dio un cambio de énfasis, no sólo en términos del nivel educativo al que se destinaban los préstamos, sino también en el contenido mismo de las operaciones, las cuales, durante décadas, se habían concentrado en la construcción y dotación de infraestructura física para los sistemas escolares y las universidades. Como lo ilustra el Gráfico 3, hacia finales de esa misma década se había dado una considerable expansión en la proporción del crédito dirigido directamente a mejorar la enseñanza a través de la formación y capacitación docente, así como al mejoramiento de la eficiencia, calidad y equidad de los sistemas educativos (clasificados bajo la categoría genérica de “reforma”). Aumentó asimismo la apropiación por parte de los países, un factor decisivo para garantizar la implementación exitosa y oportuna de los proyectos (ver Cuadro 1).

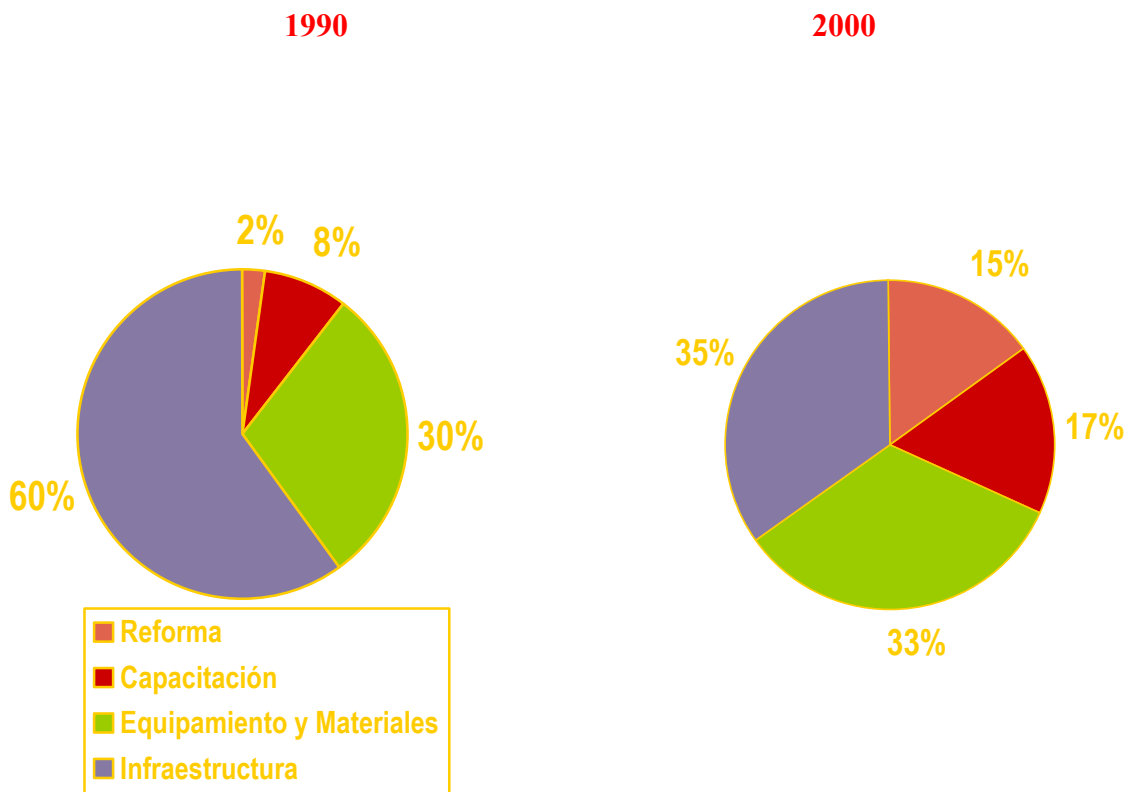
**Gráfica B2. Evolución del monto de préstamos dirigidos al sector educativo por nivel, 1965-2004 (en millones de US\$ actuales)**



Fuente: bases de datos del BID.

La categoría de “reforma” incluye apoyo para actividades tales como creación y fortalecimiento de sistemas nacionales de evaluación del desempeño en el aprendizaje; mejoramiento de las estadísticas educativas; programas focalizados de becas dirigidos a disminuir la exclusión de estudiantes de bajos ingresos y sus tasas de deserción; modernización de la gestión escolar; estímulo a la participación comunitaria en la gestión y la exigencia de rendición de cuentas a los sistemas escolares; fortalecimiento de las entidades responsables de la política educativa; introducción de mejoras en la formación de maestros, e introducción de mejoras en la capacitación docente. Más recientemente, la concentración del portafolio de inversiones en educación secundaria ha llevado a respaldar cambios curriculares y modelos de gestión del recurso docente en ese ciclo.

**Gráfica B3. Evolución de la composición típica de los préstamos en educación, 1990 y 2000**



Fuente: BID, 2003.

**Cuadro 1: Crear apropiación de los proyectos educativos del Banco****Reforma educativa en República Dominicana**

El Banco desarrolló un apoyo proactivo para la reforma educativa en la República Dominicana a través de un alto grado de cooperación entre los miembros de los equipos de la División de Programas Sociales y la Oficina Local, y operando dentro de un plan de desarrollo educativo para el decenio expedido por el gobierno después de considerable preparación y consulta. El apoyo del Banco se centró en los asuntos más significativos, en respuesta al interés del gobierno y de su firme compromiso político, alcanzando así una relación de trabajo cotidiana efectiva y la confianza en una sucesión de autoridades gubernamentales responsables del sector educativo. La cooperación adoptó muchas formas; el Director del equipo y los especialistas en el país trabajaron en estrecha colaboración con personas encargadas de la toma de decisiones al más alto nivel, suministrando consultores en momentos críticos cuando se resolvían cuestiones fundamentales, organizando reuniones técnicas y de consulta, realizando estudios decisivos y utilizando los fondos de los préstamos de manera flexible para resolver problemas. Como resultado de ello, el Banco se convirtió en la fuente principal de financiación internacional de la educación en República Dominicana, y ejerció un liderazgo técnico al ayudar a definir reformas fundamentales en la educación primaria, secundaria y superior. Al mismo tiempo, los préstamos en educación tuvieron las más altas tasas de desembolso del portafolio del Banco para República Dominicana. Estos resultados atestiguan la efectividad para el desarrollo del apoyo del Banco al sector, así como la importancia de un compromiso nacional con el cambio dentro del contexto de una perspectiva sobre el sector bien desarrollada y compartida.

**Modernización de la educación secundaria en Uruguay**

El apoyo del Banco a la transformación de la educación secundaria en Uruguay es otro ejemplo de una estrategia de asistencia al sector a mediano plazo, extendida durante 10 años, que dio continuidad a los esfuerzos de reforma, a pesar de los cambios en el gobierno y en la dirección del sector. En Uruguay, el Banco concentró su apoyo en la modernización de la educación secundaria y técnica, a través de tres préstamos y dos Cooperaciones Técnicas que han sido valiosos instrumentos en la implementación de un proceso de reforma ambicioso pero efectivo. Los factores claves del éxito fueron: i) un fuerte liderazgo del sector y la continuidad ofrecida por dos préstamos del Banco durante la década de 1990; ii) el ímpetu inicial de la reforma fue complementado por un segundo préstamo dirigido a consolidar la reforma de la secundaria inferior y a extender la transformación realizada a la secundaria superior. Se hizo énfasis en poner la reforma dentro de la agenda nacional, y en la construcción de consensos. La difusión de modelos pertinente de educación secundaria en todo el mundo a través de talleres nacionales, seminarios internacionales y visitas de estudio agregó valor al diseño y contribuyó a la sostenibilidad de la reforma; y iii) la consolidación de una sólida unidad de ejecución – con la continuidad de un equipo comprometido – y el desarrollo de un marco claro y más eficiente para la ejecución, guiado por reglas operativas, confirieron un alto grado de autonomía y agilidad a la unidad. Como resultado de ello, la ejecución de proyectos en el sector ha sido reconocida como extraordinaria dentro del contexto del portafolio del Banco en Uruguay, y el Ministerio de Hacienda ha protegido a la contraparte local de recortes en medio de un grave episodio de ajuste fiscal.

La infraestructura, el equipamiento y la dotación de materiales escolares continúan siendo problemas de crucial importancia. No podría ser de otra manera, puesto que la expansión del acceso a la educación sigue siendo un reto para todos los países, con diversos grados de énfasis, dictaminados por las necesidades de los diferentes niveles de educación. Sin embargo, vale la pena señalar que se han modificado también las características de estos componentes, con el fin de conseguir una mayor articulación con la orientación general de los esfuerzos del Banco en educación, especialmente su énfasis en la reforma. Actualmente, por lo tanto, los componentes de infraestructura se organizan habitualmente según rigurosos

principios de objetivos, dando la mayor prioridad a las necesidades de los niños más pobres y más excluidos de la región. Materiales y equipos integran el uso de la tecnología de la información en educación, e incluso cuando utilizan medios y formatos convencionales (textos, manuales, mapas), están diseñados de manera que reflejen los cambios inducidos por los gobiernos para modernizar los currículos y las prácticas pedagógicas.

En el caso de las operaciones dirigidas a la educación superior, un rasgo constante ha sido la introducción o el desarrollo de procedimientos de evaluación y certificación; la introducción de principios competitivos de obtención de fondos para investigación, y el fortalecimiento de vínculos con los sistemas nacionales de innovación; el estímulo al desarrollo de la educación terciaria no universitaria, y los programas especiales para mejorar el acceso a la educación superior de las minorías y de los estudiantes de muy bajos ingresos. Para proyectos de educación vocacional y técnica, el Banco ha promovido importantes innovaciones en materia de utilización de subsidios para fortalecer la demanda de capacitación, estrategia que ha producido excelentes resultados en el mejoramiento de la calificación para el ingreso a la fuerza laboral de jóvenes en varios países de la región y, en algunos casos, la reforma y modernización de los sistemas tradicionales de educación técnica.

A este breve esbozo de las operaciones en educación, merece agregarse otras iniciativas en al menos dos áreas relacionadas: ciencia y tecnología, y los programas de subsidios condicionados en efectivo.

Desde 1973 hasta la fecha, el Banco ha apoyado al sector de ciencia y tecnología. Una gran proporción de sus préstamos en esta área, que ascienden en promedio a US\$100 millones anuales, se ha canalizado hacia instituciones de educación superior a través de fondos competitivos para la investigación científica y tecnológica, la capacitación avanzada de personal científico, dotación de laboratorios, etc. Podría decirse entonces que buena parte del apoyo del Banco a la educación superior se produce por esta vía.

El Banco apoya también programas a gran escala de subsidios condicionados en efectivo, cuyo objetivo principal es la reducción de la pobreza. Sin embargo, estas iniciativas incluyen cada vez con mayor frecuencia una serie de componentes educativos importantes, dirigidos a propiciar la permanencia de los niños en la escuela mediante la utilización de estímulos monetarios a las familias elegibles. En 2001, por ejemplo, el apoyo del BID al programa Oportunidades de México ascendió a US\$1.000 millones, una cifra superior al monto total de todos los préstamos asignados a los programas educativos – definidos en sentido estricto – en aquel mismo año. Este apoyo ha sido renovado recientemente, entre otras cosas, debido al impacto bien sustentado del programa sobre la asistencia a la escuela.

### **Asistencia técnica y manejo de conocimiento y cooperación regional**

Además del apoyo financiero a través de préstamos, desde la década de 1970 el Banco se ha mantenido activo en el suministro de asistencia técnica y respaldo a proyectos de cooperación regional en educación a través de subvenciones no reembolsables.

Dado que el BID apoya un amplio portafolio de proyectos en cada uno de los países prestatarios de la región, se encuentra en una posición privilegiada para recopilar,

sistematizar y difundir buenas prácticas en el campo de las políticas educativas, para identificar temas emergentes y estimular la investigación aplicada, y para realizar conferencias, giras de estudio y programas de capacitación para los funcionarios encargados del sector educativo dentro de los gobiernos de la región.

Entre 1995 y 2003, el Banco ha producido tres documentos de estrategia para el sector: educación primaria y secundaria, educación técnica y educación superior. Adicionalmente, ha patrocinado importantes encuentros internacionales sobre temas fundamentales, que incluyen el uso de tecnología en la educación, la financiación de la educación, reforma de la secundaria, estrategias para la expansión de la primaria, tendencias emergentes en educación superior y políticas de ciencia y tecnología, modelos de educación terciaria no universitaria, reformas a la profesión docente, reformas educativas en la región de América Central y el Cono Sur, y financiación. Muchos de estos eventos han sido desarrollados en colaboración con otros organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, la UNESCO, la OEI y otras instituciones activas en la promoción del desarrollo educativo, tales como el Programa para la Revitalización Educativa de las Américas (PREAL), y varios centros de excelencia en investigación socioeconómica en toda la región. Por lo general, estos eventos se adelantan en asociación con las autoridades educativas nacionales. Todas estas actividades y sus correspondientes publicaciones cumplen el papel de centrar la atención de la región en problemas que requieren solución. Contribuyen también a la difusión de las mejores prácticas en diferentes países, así como a la promoción de consensos sobre problemas de política educativa.

A través del uso de recursos no reembolsables, el BID ha abordado temas claves en educación que, por su naturaleza, son de alcance regional, tales como la recolección de información sobre las mejores prácticas (mediante el apoyo a la red de información educativa REDUC), la producción de información comparable sobre la calidad del aprendizaje en las escuelas de la región (como principal apoyo financiero para el Laboratorio para la medición de la calidad en la educación de UNESCO-OREALC), y una serie de iniciativas de desarrollo y diálogo sobre políticas, presentadas por entidades interesadas en la educación (el apoyo a PREAL es importante a este respecto, entre otros).

En materia de aplicaciones de la tecnología a la educación, el BID mantiene un portafolio activo de proyectos piloto a través de los cuales se analizan y evalúan diversas estrategias educativas, y se examinan ideas sobre la factibilidad de su aplicación a mayor escala. Estos proyectos incluyen la producción de módulos para la instrucción en ciencias y matemáticas en secundaria en formato digital (Red Internacional Virtual de Educación-RIVED), la definición de estándares de calidad para la educación terciaria a distancia, el uso de contenidos de Internet para la enseñanza en el aula, y la producción de contenidos multimedia para la capacitación de docentes de secundaria inferior, el Programa Interamericano de Capacitación Docente.

Esta última iniciativa es una respuesta directa a los compromisos adquiridos con la cooperación educativa regional durante la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en Quebec en 2003. El BID ha acompañado de cerca el proceso de las cumbres hemisféricas, donde el tema de la educación ha recibido considerable atención por parte de los Jefes de Estado, especialmente a partir de la Segunda Cumbre realizada en Santiago, Chile. Aquella ocasión fue también el punto de partida de un programa patrocinado por el BID de

internados regionales en educación, coordinado por PREAL, que ha ofrecido a una serie de líderes en educación y de gerentes de escuelas la oportunidad de conocer experiencias exitosas en gestión educativa y en políticas, desarrolladas por países diferentes del propio. Durante los últimos cinco años, el BID ha propiciado encuentros del Dialogo Regional sobre Políticas Educativas, una red de viceministros de Educación que se reúne aproximadamente dos veces al año en un contexto informal para intercambiar experiencias y preocupaciones de manera sincera y directa. El Diálogo ha demostrado ser una herramienta útil para la región, y ha incubado la realización de encuentros periódicos de carácter similar al nivel sub-regional, adicionalmente a los encuentros generales de toda la región. Algunos países están adoptando mecanismos análogos para solucionar problemas de coordinación y negociación entre las autoridades educativas en contextos descentralizados.

El Banco ha tomado nota de la extensa agenda en la promoción de la cooperación regional, y comprende la importancia de hallar mecanismos creativos y eficaces para apoyar el suministro de bienes públicos regionales en el campo de la educación. Por consiguiente, adelanta ahora el proceso de examinar alternativas e innovaciones. A este respecto, el Programa de Bienes Públicos Regionales, recientemente creado, ofrece renovadas posibilidades para la financiación de las iniciativas regionales en educación.