

PROFESORES EXCELENTES

CÓMO MEJORAR EL APRENDIZAJE
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

BARBARA BRUNS Y JAVIER LUQUE



GRUPO BANCO MUNDIAL

PROFESORES
EXCELENTES

PROFESORES EXCELENTES

Cómo mejorar el aprendizaje
en América Latina y el Caribe

Barbara Bruns y Javier Luque

con la colaboración de

Soledad De Gregorio

David Evans

Marco Fernández

Martín Moreno

Jessica Rodríguez

Guillermo Toral

Noah Yarrow



GRUPO BANCO MUNDIAL

© 2015 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

La presente obra fue publicada originalmente por el Banco Mundial en inglés en 2015, con el título *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. En caso de discrepancias, prevalecerá el idioma original.

Esta obra ha sido realizada por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en este trabajo está registrado como propiedad intelectual. El Banco Mundial alienta la difusión de sus conocimientos y autoriza la reproducción total o parcial de este informe para fines no comerciales en tanto se cite la fuente.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias, incluidos los derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2625; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Cita de la fuente: La obra debe citarse de la siguiente manera: La presente obra fue publicada originalmente por el Banco Mundial en inglés como Bruns, Barbara, y Javier Luque (2015), *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*, doi:10.1596/978-1-4648-0151-8, Washington, DC, Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento para Organizaciones Intergubernamentales CC BY 3.0 IGO. En caso de discrepancias, prevalecerá el idioma original.

Foto de la portada: Profesor en la Escola do Amanhã Thomas Jefferson, Río de Janeiro, Brasil.
© Barbara Bruns / Banco Mundial. Utilizada con autorización. Se requiere autorización adicional para volver a utilizar la imagen.

Diseño de la portada: Vladimir Herrera / iGraphi.

Serie del Foro sobre Desarrollo de América Latina

Esta serie fue creada en 2003 para promover el debate, difundir información y análisis, y para transmitir tanto la complejidad de los temas más actuales del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe como el entusiasmo que dichos temas generan. Cuenta con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, y del Banco Mundial, y representa la más alta calidad en los productos de investigación y trabajo de cada una de estas instituciones. Los títulos de esta serie han sido seleccionados por su importancia para la comunidad académica, los funcionarios encargados de formular políticas, los investigadores y los lectores interesados, y antes de su publicación han sido sometidos a rigurosos análisis anónimos a cargo de expertos.

Miembros del Comité Asesor

Alicia Bárcena Ibarra, secretaria ejecutiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas

Inés Bustillo, directora, Oficina de Washington de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas

Augusto de la Torre, economista en jefe, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial

Daniel Lederman, economista en jefe adjunto, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial

Santiago Levy, vicepresidente de Sectores y Conocimiento, Banco Interamericano de Desarrollo

Roberto Rigobon, presidente, Asociación de Economía de América Latina y el Caribe

José Juan Ruiz, economista jefe y gerente del Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo

Ernesto Talvi, director, Iniciativa Brookings Global-Ceres sobre Política Económica y Social en América Latina

Andrés Velasco, Corporación de Estudios para Latinoamérica, Chile

Publicaciones de la Serie del Foro sobre Desarrollo de América Latina

Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe (2014), por Barbara Bruns y Javier Luque.

Entrepreneurship in Latin America: A Step Up the Social Ladder? (2013), por Eduardo Lora y Francesca Castellani, compiladores.

Emerging Issues in Financial Development: Lessons from Latin America (2013), por Tatiana Didier y Sergio L. Schmukler, compiladores.

New Century, Old Disparities: Gaps in Ethnic and Gender Earnings in Latin America and the Caribbean (2012), por Hugo Ñopo.

Does What You Export Matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies (2012), por Daniel Lederman y William F. Maloney.

From Right to Reality: Incentives, Labor Markets, and the Challenge of Achieving Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean (2012), por Helena Ribe, David Robalino e Ian Walker.

Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies (2011), por Robert Devlin y Graciela Moguillansky.

New Policies for Mandatory Defined Contribution Pensions: Industrial Organization Models and Investment Products (2010), por Gregorio Impavido, Esperanza Lasagabaster y Manuel García-Huitrón.

The Quality of Life in Latin American Cities: Markets and Perception (2010), por Eduardo Lora, Andrew Powell, Bernard M. S. van Praag y Pablo Sanguinetti, compiladores.

Discrimination in Latin America: An Economic Perspective (2010), por Hugo Ñopo, Alberto Chong y Andrea Moro, compiladores.

The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean (2010), por Emiliana Vegas y Lucrecia Santibáñez.

Job Creation in Latin America and the Caribbean: Trends and Policy Challenges (2009), por Carmen Pagés, Gaëlle Pierre y Stefano Scarpetta.

China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat? (2009), por Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga y Guillermo E. Perry, compiladores.

Does the Investment Climate Matter? Microeconomic Foundations of Growth in Latin America (2009), por Pablo Fajnzylber, José Luis Guasch y J. Humberto López, compiladores.

Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean (2009), por Ricardo Paes de Barros, Francisco H. G. Ferreira, José R. Molinas Vega y Jaime Saavedra Chanduvi.

The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure: Lights, Shadows, and the Road Ahead (2008), por Luis Andrés, José Luis Guasch, Thomas Haven y Vivien Foster.

Remittances and Development, Lessons from Latin America (2008), por Pablo Fajnzylber y J. Humberto López, compiladores.

Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence? (2007), por Guillermo Perry, Luis Servén y Rodrigo Suescún, compiladores.

Raising Student Learning in Latin America: Challenges for the 21st Century (2007), por Emiliana Vegas y Jenny Petrow.

Investor Protection and Corporate Governance: Firm-level Evidence Across Latin America (2007), por Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, compiladores.

Natural Resources: Neither Curse nor Destiny (2007), por Daniel Lederman y William F. Maloney, compiladores.

The State of State Reform in Latin America (2006), por Eduardo Lora, compilador.

Emerging Capital Markets and Globalization: The Latin American Experience (2006), por Augusto de la Torre y Sergio L. Schmukler.

Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America (2006), por Cristian C. Baeza y Truman G. Packard.

Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability (2005), por José Antonio Ocampo, compilador.

Privatization in Latin America: Myths and Reality (2005), por Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, compiladores.

Keeping the Promise of Social Security in Latin America (2004), por Indermit S. Gill, Truman G. Packard y Juan Yermo.

Lessons from NAFTA: For Latin America and the Caribbean (2004), por Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén.

The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America (2003), por William Easterly y Luis Servén, compiladores.

Globalization and Development: A Latin American and Caribbean Perspective (2003), por José Antonio Ocampo y Juan Martín, compiladores.

Is Geography Destiny? Lessons from Latin America (2003), por John Luke Gallup, Alejandro Gaviria y Eduardo Lora.

Índice

Prólogo	xvii
Agradecimientos	xix
Acerca de los autores y los colaboradores	xxi
Abreviaturas	xxiii

Resumen 1

La importancia de los profesores	3
Los profesores latinoamericanos en el aula	11
Reclutar mejores profesores	23
Desarrollar profesores de excelencia	34
Motivar a los profesores para que mejoren su desempeño	40
Gestionar el aspecto político de las reformas docentes	47
Nota	51
Bibliografía	51

Capítulo 1: ¿Cuán buenos son los profesores de la región? 55

¿Qué nivel de desempeño muestran los sistemas educativos de América Latina y el Caribe?	55
¿Qué impulsa el aprendizaje de los estudiantes?	66
¿Qué hace que un profesor sea eficaz?	72
¿Quiénes son los profesores de América Latina y el Caribe?	74
Conclusiones	91
Notas	92
Bibliografía	93

Capítulo 2: Dentro de las aulas de América Latina y el Caribe 97

Muestra de observaciones de clases en América Latina y el Caribe	99
Método y herramienta de observación	100

¿Qué estamos aprendiendo con las observaciones de clases en América Latina y el Caribe? 105

Conclusiones 132

Notas 136

Bibliografía 136

Capítulo 3: Reclutar mejores profesores 139

Elevar la selectividad de la formación docente 144

Elevar la calidad de la educación docente 151

Elevar los estándares de contratación 155

Reclutar mejores profesores durante los próximos 10 años 166

Conclusiones 174

Notas 176

Bibliografía 176

Capítulo 4: Desarrollar profesores de excelencia 179

Inducción de los profesores y períodos de prueba 179

Evaluación de los profesores 182

Capacitación en servicio 196

Desarrollar las capacidades de los profesores a través de los directores de escuela 209

Desafíos y promesas de las tecnologías de la información 211

Conclusiones 215

Notas 218

Bibliografía 218

Capítulo 5: Motivar a los profesores para que mejoren su desempeño 223

¿Qué motiva a los profesores? 224

Recompensas profesionales 225

Presión por rendir cuentas 230

Incentivos financieros 237

Conclusiones 275

Notas 282

Bibliografía 283

Capítulo 6: Gestionar el aspecto político de las reformas docentes 287

Las políticas educativas desde la perspectiva de los intereses de los profesores 288

Fuentes del poder sindical 297

La dinámica política de la reforma educativa: Cuatro casos recientes 307

Conclusiones	322
Notas	325
Bibliografía	327

Recuadros

1.1	Competencias matemática y lectora medidas en la prueba PISA	62
2.1	Cómo funciona la foto de la clase de Stallings	101
2.2	Cómo se explican las mejoras en el aprendizaje en México, D. F.	109
2.3	Innovaciones en el seguimiento de los sistemas: Observaciones del método Stallings digitalizadas	133
3.1	Cómo los mejores sistemas educativos atraen profesores talentosos	143
3.2	Proporción alumno-docente y tamaño promedio de la clase	171
4.1	Elevar la calidad de los profesores a través de una rigurosa inducción en Río de Janeiro	183
4.2	Medición de la calidad docente con instrumentos de observación en el aula	185
4.3	Evaluación docente en Singapur	192
4.4	Aumento de la calidad a través de la evaluación docente en Washington, DC	197
4.5	Escuela Nueva de Colombia	206
4.6	Educopedia en Río de Janeiro	214
5.1	Comparaciones equilibradas del desempeño de las escuelas: El diseño del SNED de Chile	272

Gráficos

R.1	Capacidades cognitivas y crecimiento económico a largo plazo en las regiones, 1960-2000	4
R.2	Puntajes de lectura en la prueba PISA e ingreso per cápita de los países de América Latina y el Caribe, 2012	5
R.3	Mejora comparativa en las pruebas PISA de matemáticas, 2000-12	6
R.4	Comparación entre el desempeño de los futuros profesores y los futuros ingenieros en las pruebas PISA de matemáticas	8
R.5	Comparación de los conocimientos sobre contenidos matemáticos de los futuros profesores de matemáticas, 2008	9
R.6	Salarios promedio de los profesores con relación a otros trabajadores profesionales, 2000 y 2010	10
R.7	Tiempo promedio dedicado a la instrucción en los países de América Latina y el Caribe	13
R.8	Desglose del tiempo de los profesores dedicado a tareas ajenas, por país	14
R.9	Tiempo de los profesores dedicado a tareas ajenas y aprendizaje de los alumnos en América Latina y el Caribe	16

R.10	Tiempo de los profesores dedicado a la instrucción en la que participa toda la clase	17
R.11	Distribución de las escuelas por tiempo promedio de instrucción	18
R.12	Variación en el tiempo que dedican los profesores a la instrucción dentro de las escuelas	20
R.13	Variación en el tiempo de instrucción dentro de las escuelas de Colombia y Honduras, 2011	22
R.14	Graduados de educación superior que estudiaron educación	24
R.15	Mayor exigencia en los programas de formación docente de Perú, 2006-10	26
R.16	Impacto de la información sobre acreditaciones en el número de inscritos en programas de educación docente en Chile, 2007-10	27
R.17	Prácticas de enseñanza obligatorias previas al servicio en América Latina y el Caribe	28
R.18	Marco para la Buena Enseñanza de Chile	29
R.19	Tasa de aprobación del examen de egreso en El Salvador, 2001-12	30
R.20	Variación en la cantidad de profesores necesarios, suponiendo una cobertura ampliada y proporciones alumno-profesor eficientes, 2010-25	33
R.21	Tres categorías amplias de incentivos que motivan a los profesores	41
1.1	Aumento en la tasa de egreso de la escuela secundaria en América Latina y el Caribe, 1950-2010	56
1.2	Crecimiento de la matrícula secundaria respecto del crecimiento demográfico, 1960-2010	57
1.3	Capacidades cognitivas y crecimiento económico regional	58
1.4	Capacidades cognitivas y crecimiento económico nacional	59
1.5	Puntajes de lectura en la prueba PISA e ingreso per cápita de los países de América Latina y el Caribe, 2012	60
1.6	Desempeño comparativo de la región de América Latina y el Caribe en la prueba PISA de matemáticas, 2012	61
1.7	Logros comparativos en el aprendizaje en América Latina	64
1.8	Mejora comparativa en las pruebas PISA de matemáticas, 2000-12	65
1.9	Impacto del cambio de profesor en los puntajes que obtienen los alumnos en las pruebas	70
1.10	Beneficios económicos a largo plazo de la exposición a un profesor eficaz	71
1.11	Comparación entre el desempeño de los futuros profesores y los futuros ingenieros en las pruebas PISA de matemáticas	75
1.12	Puntajes obtenidos en los exámenes de ingreso de la Universidad de São Paulo, por campo de estudio, 2004-09	76
1.13	Antecedentes socioeconómicos de los estudiantes universitarios en Perú, por disciplina, 2000	77

- 1.14 Desempeño de los profesores en pruebas de lectura y matemáticas de sexto grado en Perú 78
- 1.15 Conocimientos matemáticos de los futuros profesores de escuela secundaria, 2008 79
- 1.16 Conocimientos de pedagogía en matemáticas de los futuros profesores de escuela secundaria, 2008 79
- 1.17 Conocimientos matemáticos de los futuros profesores de escuela primaria, 2008 80
- 1.18 Conocimientos de pedagogía en matemáticas de los futuros profesores de escuela primaria, 2008 80
- 1.19 Reducción a largo plazo de los beneficios de la educación universitaria de los profesores en Suecia, 1968-2003 81
- 1.20 Distribución de los salarios docentes y de los de otras profesiones en Suecia, 2004 81
- 1.21 Trayectorias de los sueldos dentro de la carrera docente y de otras profesiones en Suecia, 2004 82
- 1.22 Evolución de los salarios docentes en Perú, 1960-2010 83
- 1.23 Posibilidades que tienen los graduados docentes de conseguir empleo, por edad, en comparación con otros graduados en América Latina y el Caribe 84
- 1.24 Salarios docentes de América Latina y el Caribe en relación con el PIB per cápita, 2010 85
- 1.25 Salarios promedio de los profesores con relación a otros trabajadores profesionales, ajustados por horas trabajadas, 2000 y 2010 (fecha aproximada) 86
- 1.26 Salarios mensuales promedio de los profesores con relación a otros trabajadores profesionales, 2000 y 2010 87
- 1.27 Relación salario-experiencia en la profesión docente y en otras profesiones en Perú, 2010 89
- 1.28 Distribución salarial de los profesores, en comparación con la de otras ocupaciones profesionales en Panamá, 2009 90
- 1.29 Distribución salarial de los profesores, en comparación con la de otras profesiones en Chile, 2000 y 2009 91
- 1.30 Distribución salarial de los profesores, en comparación con la de otras profesiones en Costa Rica, 2001 y 2009 92
- 2.1 Función de producción educativa en su forma reducida 98
- R2.1.1 Extracto de la pauta de codificación para la instantánea de la clase: uso del tiempo, uso de materiales y nivel de participación de los estudiantes 103
- 2.2 Tiempo promedio dedicado a la instrucción en los países de América Latina y el Caribe 107
- 2.3 Desglose del tiempo de los profesores dedicado a tareas ajenas, por país 109
- 2.4 Tiempo de instrucción y aprendizaje de los estudiantes en los países de América Latina y el Caribe 113

2.5	Tiempo dedicado a la instrucción con alto grado de atención y participación de los alumnos, y resultados del aprendizaje en América Latina y el Caribe	115
2.6	Prácticas pedagógicas básicas en los países de América Latina y el Caribe	116
2.7	Tiempo del profesor dedicado a tareas ajenas y el aprendizaje de los alumnos en América Latina y el Caribe	117
2.8	Uso de materiales didácticos entre los profesores	118
2.9	Uso de TIC entre los profesores de Pernambuco y Río de Janeiro, 2010-11	119
2.10	Proporción del tiempo total de clase que los alumnos no se involucran	120
2.11	Tiempo del profesor dedicado a la instrucción en el que participa toda la clase	121
2.12	Distribución de las escuelas, por tiempo promedio dedicado a la instrucción	123
2.13	Tiempo promedio de instrucción en los distintos departamentos de Honduras, 2011	124
2.14	Dinámica de la clase con la introducción del pago de bonificaciones en Pernambuco, Brasil	125
2.15	Rango de tiempo que los docentes dedican a la instrucción dentro de las escuelas	128
2.16	Varianza en el tiempo de instrucción dentro de las escuelas en Colombia y Honduras, 2011	131
R2.3.1	Foto de resultados instantáneos	134
3.1	Pasos clave en el reclutamiento de profesores de alta calidad	140
3.2	Reclutamiento de profesores en Singapur	141
3.3	Porcentaje de egresados de la educación superior que cursaron la carrera de educación	142
3.4	Proporción de docentes egresados recientemente que tienen empleo como profesores	142
3.5	Alumnos aceptados en programas de formación docente en Perú, 2006-10	146
3.6	Alumnos matriculados en ISP en Perú, 1981-2012	146
3.7	Número de programas de formación docente en Chile, por tipo de acreditación, 2013	150
3.8	Matriculación en programas de formación docente en Chile, por tipo de acreditación, 2007-10	151
3.9	Aumento de la educación formal de los maestros de escuela primaria en Brasil, 1995-2010	152
3.10	Prácticas de enseñanza obligatorias previas al servicio en algunos países de América Latina y el Caribe	154
3.11	Marco para la Buena Enseñanza de Chile	157
3.12	Tasa de aprobación del examen de egreso de facultades de pedagogía en El Salvador, 2001-12	159
3.13	Desempeño de los graduados docentes en la Prueba Inicia de Chile, 2011	161

- 3.14 Eliminación de la contratación de profesores en régimen de licencia temporal en la ciudad de Nueva York, 2000-05 163
- 3.15 Tasa de reprobación del examen de certificación LAST para nuevos profesores en la ciudad de Nueva York, por cuartil de pobreza de los alumnos, 2000-05 163
- 3.16 Variación prevista en la cantidad de profesores necesarios en América Latina y el Caribe, 2010-25 167
- 3.17 Variación en la cantidad de profesores necesarios, suponiendo una cobertura ampliada y proporciones alumno-docente eficientes, 2010-25 172
- 4.1 Niveles de desempeño en el sistema de evaluación docente de Chile 188
- 4.2 Ejemplo de parámetros de referencia utilizados en el sistema de evaluación docente de Chile 189
- 4.3 Variación en las calificaciones de la evaluación docente en Chile, 2005-12 190
- R4.3.1 Las tres ramas profesionales de la educación en Singapur 192
- 4.4 Consecuencias de las evaluaciones docentes en Chile 193
- 4.5 Puntajes obtenidos en las pruebas por alumnos expuestos a docentes destacados o competentes en Chile, 2004-08, por nivel socioeconómico de los alumnos 196
- R4.4.1 Variación en la calidad de los profesores en Washington, DC desde la introducción de la evaluación docente 199
- 5.1 Tres categorías amplias de incentivos que motiva a los profesores 224
- 5.2 Tasas de ausentismo docente en las escuelas públicas de Chicago después del cambio en la política de período de prueba, 2004-08 232
- R5.1.1 Construcción de grupos homogéneos en el SNED de Chile, por nivel de enseñanza 272
- 6.1 Creciente gasto público total en educación como porcentaje del PIB en países de América Latina y el Caribe, 1990-2010 295

Cuadros

- R.1 Uso del tiempo de clase en las escuelas de Río de Janeiro, 2010 14
- 1.1 Promedio de logros educativos de la población adulta, 1960-2010 57
- 1.2 Proporción de estudiantes que se ubicaron en los niveles superiores e inferiores en la prueba PISA de matemáticas, 2012 63
- 1.3 Impacto de la eficacia relativa de los docentes en el puntaje de las pruebas que se toman a los estudiantes 68
- 1.4 Diferencia promedio en los puntajes de matemáticas correspondientes a tercer grado en distintas aulas de la misma escuela 69
- 2.1 Muestra de observaciones de clases en América Latina y el Caribe 100
- R2.1.1 Actividades que se captan con la foto de la clase 102
- 2.2 Valores de referencia de las buenas prácticas en el uso del tiempo de instrucción según el método Stallings 106

R2.2.1	Dinámica de la clase y resultados del aprendizaje de los alumnos en las aulas, México, D. F., 2011	110
R2.2.2	Dinámica de la clase y otros factores que explican los resultados del aprendizaje de los estudiantes, México, D. F., 2011	111
2.3	Uso del tiempo de instrucción en las escuelas de Río de Janeiro, 2010	112
2.4	Variación dentro de las escuelas y entre las escuelas en el tiempo promedio que los profesores dedican a la instrucción (solo muestras completas)	127
3.1	Nivel y duración de la formación previa al servicio en países de América Latina y el Caribe	153
3.2	Pruebas posteriores a la formación para profesores	158
3.3	Variación prevista en el número total de profesores que se necesitarán entre 2010 y 2025, debido a las tendencias demográficas, suponiendo que las tasas de matriculación y la proporción alumno-docente se mantienen constantes	169
3.4	Variaciones potenciales en los salarios docentes que serían posibles con proporciones alumno-docente eficientes, 2025	173
4.1	Programas de inducción para nuevos profesores de la OECS	180
4.2	Funciones de la evaluación de los profesores	182
4.3	Evidencias de evaluaciones rigurosas respecto del impacto de la capacitación docente	201
5.1	Reformas de la carrera docente	240
5.2	Recompensas financieras del programa de bonificaciones AVDI de Chile, 2013	254
5.3	Resultados obtenidos por los profesores en el programa de bonificaciones AVDI de Chile, 2013	255
5.4	Pago de bonificaciones	260
R5.1.1	Seis componentes del índice SNED y sus respectivas ponderaciones	273
6.1	Características de los sindicatos docentes de América Latina y el Caribe	298

Prólogo

Durante gran parte de la última década, los países de América Latina y el Caribe fueron protagonistas de un avance social sin precedentes. Casi 80 millones de personas salieron de la pobreza; más de 50 millones pasaron a formar parte de la clase media; la cobertura de la educación primaria se volvió prácticamente universal, y la cantidad de años de escolarización promedio se ha acercado al valor de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Si bien la región se ha beneficiado con políticas progresistas de asistencia social, como las transferencias monetarias condicionadas, el principal factor del aumento de los ingresos ha sido el crecimiento económico, que se traduce en reducción de la pobreza y prosperidad compartida para más personas.

Sin embargo, la desaceleración económica de los últimos años ha puesto en duda la sostenibilidad del avance logrado en la década pasada y ha reavivado los antiguos temores de una tasa de crecimiento baja. Es posible que la ralentización actual de América Latina y el Caribe esté vinculada a factores externos, como el crecimiento más lento observado en China y sus efectos en los precios de las exportaciones, así como el aumento previsto de las tasas de interés en el mundo. Sin embargo, para encontrar la solución, no se puede esperar a que cambie la situación en el exterior. La región debe formular sus propias estrategias para lograr una producción más diversificada, exportaciones de mayor valor y crecimiento sostenible a largo plazo.

Por lo tanto, formar el capital humano, ingrediente principal de una mayor productividad e innovaciones aceleradas, es un desafío central para la región. Aunque la cobertura de la educación en América Latina y el Caribe se ha ampliado rápidamente, los mayores beneficios económicos de las inversiones en educación provienen de lo que aprenden los alumnos y no de los años de escolaridad completados. El problema es que los estudiantes de la región aún están rezagados más de dos años respecto de sus pares de la OCDE en capacidades tales como matemáticas, lectura y pensamiento crítico, y la diferencia es aún mayor con países de Asia oriental, incluido Viet Nam.

De todos modos, el mensaje positivo de este libro es que los países de toda América Latina y el Caribe están enfrentando este desafío y, en su agenda política, hacen especial hincapié en la calidad educativa. Aquí se plantea, con elegante sencillez, que la calidad de la educación está condicionada por la calidad de nuestros profesores. Se insta a concentrar la atención, de ahora en más, en reclutar a los jóvenes más talentosos para la docencia, aumentar

la eficacia de los profesores que ya están en servicio y ofrecer incentivos que puedan motivar a los docentes a dar lo mejor en cada clase y a cada alumno todos los días.

Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe es la publicación más reciente de la Serie del Foro sobre Desarrollo de América Latina, que desde 2003 ha aportado investigaciones exhaustivas para tratar los problemas sociales y económicos más urgentes de la región. Como parte de la preparación para este estudio, el equipo conformó la base de datos comparables a nivel mundial sobre práctica docente en el aula más grande de la historia, con observaciones de más de 15 000 profesores de 7 países de América Latina y el Caribe. Los resultados reveladores son un ejemplo de que el Grupo Banco Mundial pone mecanismos de investigación innovadores al servicio de las políticas de desarrollo. En términos más amplios, en *Profesores excelentes* se extraen las evidencias de evaluación y las experiencias prácticas más recientes en relación con las reformas de las políticas docentes, recogidas tanto dentro como fuera de la región. Así, se ofrece a los encargados de formular las políticas de América Latina y el Caribe un apoyo invaluable para lograr los rápidos avances en educación que merece la próxima generación de estudiantes.

Jorge Familiar
Vicepresidente del Banco Mundial para
América Latina y el Caribe

Claudia Costin
Directora senior de Prácticas Globales de
Educación del Banco Mundial

Hasan Tuluy
Exvicepresidente del Banco Mundial para
América Latina y el Caribe

Augusto de la Torre
Economista en jefe del Banco Mundial para
América Latina y el Caribe

Agradecimientos

Este estudio, parte del Programa de Estudios Regionales sobre América Latina y el Caribe del Banco Mundial, es obra de un equipo dirigido por Barbara Bruns y Javier Luque. Fue concebido a partir de una sugerencia de Chingboon Lee, quien señaló que la ola de reformas innovadoras en las políticas docentes que se extendió en toda América Latina y el Caribe en la primera década del siglo XXI merecía ser investigada y que los resultados de esos estudios debían darse a conocer a los funcionarios encargados de formular políticas en otras regiones. El hecho de que hayamos podido emprender esta tarea mediante rigurosas evaluaciones del impacto de programas innovadores, comenzando por Brasil, se debe a la convicción de Makhtar Diop de que valía la pena destinar el tiempo y el dinero que esas investigaciones requerían a fin de generar verdaderos conocimientos. Con el generoso apoyo adicional del Gobierno de los Países Bajos, a través del Programa de Colaboración entre el Banco y los Países Bajos, y del Gobierno español, a través del Fondo Español para la Evaluación de Impacto y el Fondo Español para América Latina y el Caribe, nuestro equipo comenzó a evaluar programas de pago de bonificaciones y otras iniciativas dirigidas a recompensar la calidad docente, y a mirar lo que ocurría dentro de las aulas para comprender si los incentivos modifican las prácticas docentes y de qué manera. Estamos profundamente agradecidos a la profesora Jane Stallings, por haber compartido con nosotros el instrumento que desarrolló para la observación de las clases y por guiar y alentar nuestra labor.

Este trabajo está dedicado a los dirigentes del área de educación que aceptaron colaborar con nosotros en las investigaciones referidas a las observaciones de clases, a pesar de la resistencia inicial de las escuelas y los maestros y de la falta de garantías respecto de la utilidad de los resultados. De Brasil, agradecemos a Maria Helena Castro (São Paulo); Danilo Cabral, Nilton Mota y Margarethe Zaponi (Pernambuco); Vanessa Guimarães y Ana Lúcia Almeida Gazzola (Minas Gerais); Claudia Costin y Helena Bomeny (municipio de Río de Janeiro); Wilson Risolia (estado de Río de Janeiro), y Conceição Avila, Mauricio Holanda y Maria Isolde Coelho (Ceará). Expresamos asimismo nuestro agradecimiento a María Fernanda Campo Saavedra y Humberto Diez Villela (Colombia); Andrew Holnes y Ronald Thwaites (Jamaica); Marlon Escoto (Honduras); Germán Cervantes (Distrito Federal de México); Josefina Pimental y Carlos Amarante Beret (República Dominicana), y Jaime Saavedra y Patricia Salas (Perú).

Agradecemos también a los numerosos colegas del Banco Mundial y a otros expertos que nos han aportado ideas y orientación. Jorge Familiar, Hasan Tuluy, Augusto de la Torre,

Keith Hansen, Daniel Lederman, Frederico Ferreira, Tito Cordella, Reema Nayar, Elizabeth King, Harry Patrinos y Claudia Costin fueron impulsores de este trabajo en cada etapa. Emiliana Vegas, Lucrecia Santibáñez, Halsey Rogers, Luis Benveniste, Miguel Székely, Jere Behrman, Norbert Schady, Rick Hanushek, Margaret Raymond, Jane Hannaway, Tom Kane, Felipe Barrera-Osorio, Fernando Reimers, Doug Lemov, Vicky Colbert, Claudio de Moura Castro, César Callegari, Guiomar Namó de Mello, Rose Neubauer, Patrick McEwan, Alejandro Ganimian, Viviane Senna, Denis Mizne, Simon Schwartzman, Paula Louzano, Tomás Recart, Santiago Cueto, Guillermo Perry, José Joaquín Brunner, Violeta Arancibia, Gregory Elacqua, Daniel Hernández, Claudio Ferraz, Vitor Pereira, Teca Pontual y Tamar Atinc aportaron sugerencias y comentarios invaluableles como colegas evaluadores. Mark Ingebretsen, Vladimir Herrera, Marize Santos, Gabriel Barrientos y Anna Musakova brindaron un extraordinario apoyo para la publicación final.

No nos habría sido posible recopilar los datos de las observaciones de clases sin el increíble talento en capacitación, gestión de campo y análisis de Audrey Moore y de su equipo de FHI 360; Alexandre Rands y Andre Magalhaes de Datametrica; los colegas Madalena dos Santos, Leandro Costa, Tassia Cruz, Érica Amorim, Cristian Aedo, Inés Kudo, Isy Faingold, Cynthia Hobbs, Martha Laverde, Martha Hernández, Luciana Rodrigues y Jessica Rodríguez, y las contrapartes gubernamentales Jurema Holperin, Mirela de Carvalho, Daniela Ribeiro, Vania Machado, Adriano Giglio, Verónica Villarán, Giuliana Espinosa, Martín Garro, Heidi Rodrich, Mauricio Perfetti, Humberto Diez, Elia del Cid, Denise Cáceres, Rafaela Ramírez, Vitor Sánchez, Grace McLean y Jean Hastings. Por último, a lo largo de los cuatro años que llevó armar nuestra base de datos de las observaciones de clase y escribir este libro, todos nuestros principales colaboradores pasaron a otros empleos. En consecuencia, agradecemos especialmente a Soledad De Gregorio, que colaboró en todas las etapas y siguió este trabajo hasta su terminación.

Acerca de los autores y los colaboradores

Barbara Bruns es economista principal del Departamento de Prácticas Mundiales de Educación del Banco Mundial. Es la principal autora del libro titulado *Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda* (Lograr educación de primer nivel en Brasil: El nuevo programa) (2011), junto con David Evans y Javier Luque y coautora de *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms* (Hacer que las escuelas funcionen: Nuevas evidencias sobre las reformas en favor de la rendición de cuentas) (2011), junto con Deon Filmer y Harry Patrinos. Fue la primera administradora del Fondo Estratégico para la Evaluación de Impacto del Banco Mundial, un mecanismo dotado de US\$14 millones, y fue coautora de los Informes sobre seguimiento mundial de 2005, 2006 y 2007 elaborados conjuntamente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y en los que se analizaban los objetivos de desarrollo del milenio. Formó parte también del equipo de tareas sobre educación establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2003, escribió con otros autores el libro titulado *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child* (Lograr la educación primaria universal para 2015: Una oportunidad para todos los niños) (2003) y dirigió la Secretaría de la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos entre 2002 y 2004. Es graduada de la *London School of Economics* y de la Universidad de Chicago.

Javier Luque es especialista *senior* en educación y es la persona de contacto para la Región de América Central en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Anteriormente, se desempeñó como economista superior especializado en educación en la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, donde escribió *Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda* (Lograr educación de primer nivel en Brasil: El nuevo programa) (2011) junto con Barbara Bruns y David Evans. Antes de incorporarse al Banco Mundial, Luque había trabajado en el Banco Central de Reserva y en el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, y en el Fondo Monetario Internacional. Ha enseñado en el nivel de grado y posgrado en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en la Universidad del Pacífico, la Universidad de Rochester y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Se graduó como bachiller en Economía en la PUCP, y tiene una maestría y un doctorado en Economía de la Universidad de Rochester.

Soledad de Gregorio es consultora para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Cuenta con varios años de experiencia en el desarrollo de programas en comunidades desfavorecidas de Chile. Tiene una maestría en Políticas Públicas de la Universidad de California en Los Ángeles y cursa un doctorado en Políticas Públicas y Administración en la Universidad del Sur de California.

David Evans es economista *senior* de la Oficina del Economista en Jefe de la Región de África del Banco Mundial y anteriormente trabajó como economista superior para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Ha diseñado e implementado evaluaciones de impacto en educación, desarrollo en la primera infancia, salud y protección social en Brasil, Gambia, Kenya, México, Nigeria, Sierra Leona y Tanzania. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Harvard.

Marco Fernández es profesor en el Instituto de Tecnología de Monterrey, México, y fue consultor para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Anteriormente, se había desempeñado como asesor de la Secretaría de Educación Pública de México y vicedirector en la Presidencia de la República. Tiene un doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Duke.

Martín Moreno es consultor del Banco Mundial y ha trabajado ampliamente en la región de América Latina y el Caribe. Tiene una maestría y está cursando un doctorado en Sociología y Demografía de la Universidad del Estado de Pennsylvania.

Jessica Rodríguez es vicedirectora de Políticas y Planificación de la Oficina del Superintendente Estatal de Educación de la Ciudad de Washington. Antes de eso, fue consultora para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Es graduada de la Universidad de Stanford y de la Universidad de Chicago.

Guillermo Toral es consultor para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Tiene una maestría en Ciencia Política de la Universidad de Oxford y cursa el doctorado en Ciencia Política en el Instituto Tecnológico de Massachusetts.

Noah Yarrow es especialista en educación para la Región de Oriente Medio y el Norte de África del Banco Mundial, y ha trabajado en América Latina y el Caribe. Se desempeñó anteriormente como maestro de escuela y se graduó en Educación y Gestión del Desarrollo en la Escuela de Economía de Londres y en la Universidad Pace.

Abreviaturas

ADOFEP	Agremiación de Docentes y Funcionarios de la Educación Paraguaya
AEP	Asignación de Excelencia Pedagógica
ALI	Alineando Incentivos para el Aprendizaje
AMET	Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica
ANDE	Asociación Nacional de Educadores
APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
AVDI	Asignación Variable por Desempeño Individual
BVP	Beca Vocación de Profesor
CAMYP	Unión Argentina de Maestros y Profesores
CEA	Confederación de Educadores Argentinos
CEID	Centro de Estudios e Investigaciones Docentes
CENAPAFAS	Central Nacional de Asociaciones de Padres de Familia
CLASS	Sistema de Calificación para la Evaluación en el Aula
CM	Carrera Magisterial
CNA	Comisión Nacional de Acreditación (Chile)
CNB/DNCB	Currículo Nacional Básico
CNTE	<i>Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação</i>
CODICEN	Consejo Directivo Central
COLPROSUMAH	Colegio Profesional para la Superación Magisterial de Honduras
COLYPRO	Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Ciencias y Artes
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONEACES	Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria
CONEAU	Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria
COPEMH	Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras
CPM	Ley de Carrera Pública Magisterial
CRUCH	Consejo de Rectores de las Universidades de Chile
CTERA	Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina
DE	Desviación estándar
ECAP	Evaluación de las Competencias Académicas y Pedagógicas

ECh	Enseña Chile
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
EPD	Estatuto de Profesionalización Docente
FEC	Fondo de Estímulo de la Calidad
FECI	Federación de Educadores de Capital e Interior
FECODE	Federación Colombiana de Educadores
FENAPES	Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria
FEP	Federación de Educadores de Paraguay
FOMH	Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras
FREPASO	Frente por un País Solidario (partido político)
FUM-TEP	Federación Uruguaya de Magisterio-Trabajadores de la Enseñanza
FUNDEF	<i>Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental</i>
FUTE	Frente Unionista de los Trabajadores de Educación del Ecuador
GEC	Gobiernos Escolares Ciudadanos
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IDEB	<i>Índice de Desenvolvimento da Educação Básica</i>
INEP	Ministerio de Educación de Brasil
ISP	Institutos Superiores Pedagógicos
JTA	Asociación de Profesores de Jamaica
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación
LRM	Ley de Reforma Magisterial
MBE	Marco de la Buena Enseñanza
MECESUP	Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Superior
MET	Mediciones de la Enseñanza Eficaz
MPD	Movimiento Popular Democrático
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OECO	Organización de Estados del Caribe Oriental
OTEP	Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay
PAIC	<i>Programa de Alfabetização na Idade Certa</i>
PIBID	<i>Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência</i>
PISA	Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos
PNP	Partido Nacional Popular
PPA	Paridad del poder adquisitivo
PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
PRICPHMA	Primer Colegio Profesional Hondureño de Maestros
PROHECO	Programa Hondureño de Educación Comunitaria
PSP	Planes de Superación Profesional
PSU	Prueba de Selección Universitaria
RDD	Diseño de regresión discontinua
SADOP	Sindicato Argentino de Docentes Privados
SAT	Sistema de Aprendizaje Tutorial
SEC	Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense
Sedeba	Sindicato de Educadores de Buenos Aires
SER	Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas

SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SIDESP	Sindicato de Docentes de Educación Superior del Perú
SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SNED	Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SUTEP	Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú
TFA	<i>Teach For All</i> (Enseña para Todos)
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
TIMMS	Tendencias en el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias
UDA	Unión de Docentes Argentinos
UNAE	Universidad Nacional de Educación
UNE	Unión Nacional de Educadores
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Resumen

Cada día, más de 7 millones de profesores se presentan a trabajar en las aulas de toda América Latina y el Caribe. Estos hombres y mujeres representan el 4 % de la fuerza laboral total de la región y más del 20 % de los trabajadores técnicos y profesionales. Sus salarios absorben aproximadamente el 4 % del producto interno bruto (PIB) de la región. Sus condiciones de trabajo son muy variadas —desde escuelas rurales de una sola aula con paredes de adobe hasta establecimientos de primera calidad—, pero los profesores de América Latina tienen en común algo muy importante: se los reconoce cada vez más como actores clave en los esfuerzos de la región por mejorar la calidad y los resultados educativos.

Si bien la importancia de una buena enseñanza puede parecer evidente, en las investigaciones sobre educación de los últimos 10 años se comenzó a cuantificar el gran impacto económico de la calidad de los profesores. En un mundo en el que se están transformando los objetivos de los sistemas educativos nacionales, dejando de lado la mera transmisión de datos y la memorización para centrar la atención en las competencias de los estudiantes —para que desarrollen el pensamiento crítico, la capacidad de resolver problemas y la disposición al aprendizaje permanente—, las exigencias para los profesores son más complejas que nunca. Los Gobiernos de todo el mundo ponen bajo la lupa, en medida creciente, la calidad y el desempeño de los profesores. América Latina y el Caribe no es la excepción; de hecho, en algunas esferas clave de las políticas docentes, la región está a la vanguardia de las reformas mundiales.

En este contexto, los objetivos del presente estudio son los siguientes:

- medir el desempeño actual de los profesores de América Latina y el Caribe respecto de parámetros establecidos, e identificar las principales dificultades;
- compartir la evidencia más reciente sobre las reformas a las políticas docentes que se están implementando en distintos países de la región;
- analizar el margen político para aplicar más reformas en la región.

El estudio se centra en los profesores de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) porque los desafíos cuantitativos y cualitativos de formar profesores eficaces en estos niveles difieren en aspectos clave de los de la educación universitaria, tema que se ha abordado en otras publicaciones recientes del Banco Mundial (Rodríguez, Dahlman y Salmi, 2008; Salmi, 2009). También se centra específicamente en los sistemas educativos públicos. A pesar de que en muchos países de la región se observa un aumento en la matrícula de las

escuelas privadas de educación básica, son los Gobiernos nacionales y subnacionales los que prestan la mayor parte de los servicios educativos y continúan siendo los guardianes de la calidad de la educación y los arquitectos de las políticas educativas.

En el capítulo 1 se analizan las evidencias mundiales y regionales sobre la importancia de los resultados educativos para el crecimiento económico y la competitividad, y la relevancia de la calidad de los profesores en dichos resultados. Se describe también el perfil de los profesores de América Latina y el Caribe y se explica cómo han cambiado sus características en las últimas décadas. En el capítulo 2 se ofrece, por primera vez, una mirada al desempeño de los profesores de la región dentro del aula, basada en nuevas investigaciones realizadas para este informe en más de 15 000 aulas de 7 países.

Los capítulos 3, 4 y 5 se centran en tres esferas prioritarias para la reforma de las políticas docentes actuales en América Latina y el Caribe: en el capítulo 3 se analizan las políticas para *reclutar* mejores profesores; en el capítulo 4 se estudian los programas para *desarrollar sus capacidades* cuando ya están en servicio, y en el capítulo 5 se examinan diversas estrategias dirigidas a *motivarlos* para que den lo mejor de sí a lo largo de su carrera.

En el capítulo 6 se analizan el papel destacado de los sindicatos docentes en la región y las experiencias recientes de varios países con grandes reformas educativas. En este capítulo, como en los anteriores, se intenta extraer el creciente cúmulo de evidencias obtenidas en la región y fuera de ella que puedan orientar el diseño de programas eficaces y reformas sostenibles.

Del estudio se extraen seis mensajes generales:

- La baja calidad promedio de los profesores de América Latina y el Caribe es la principal limitación que impide el avance educativo en la región y, en consecuencia, restringe la contribución del gasto nacional en educación a la reducción de la pobreza y la prosperidad compartida.
- La calidad de los profesores de la región se ve comprometida por un pobre manejo de los contenidos académicos y por prácticas ineficaces en el aula: los profesores de los países estudiados dedican un 65 % o menos del tiempo de clase a la instrucción (en comparación con la práctica de referencia, del 85 %), lo que equivale a *perder un día completo de instrucción por semana*; hacen un uso limitado de los materiales didácticos disponibles, especialmente de la tecnología de la información y las comunicaciones, y no siempre logran mantener la atención y la participación de los estudiantes.
- En la actualidad, ningún cuerpo docente de la región (con la posible excepción de Cuba) puede considerarse de alta calidad en comparación con los parámetros mundiales, si bien durante la última década algunos países han logrado mejorar la calidad de los profesores y los resultados de aprendizaje de los estudiantes, especialmente Chile.
- Para formar cuerpos docentes de alta calidad, deben seguirse tres pasos fundamentales —reclutar, desarrollar y motivar mejores profesores—, y se dispone de una importante cantidad de experiencias de reforma en estos tres aspectos dentro y fuera de la región que pueden orientar el diseño de mejores políticas.
- Durante los próximos 10 años, la reducción de la población en edad escolar en aproximadamente la mitad de los países de la región, especialmente del cono sur, podría facilitar en gran medida el proceso de elevar la calidad docente; en la otra mitad de la región, en particular en América Central, la necesidad de contar con más profesores agravará el desafío.

- El desafío más serio a la hora de elevar la calidad de los profesores no es fiscal ni técnico, sino político, porque los sindicatos docentes de todos los países de América Latina son grandes y constituyen un actor políticamente activo; sin embargo, los casos de reformas exitosas continúan aumentando y ofrecen enseñanzas que pueden ayudar a otros países.

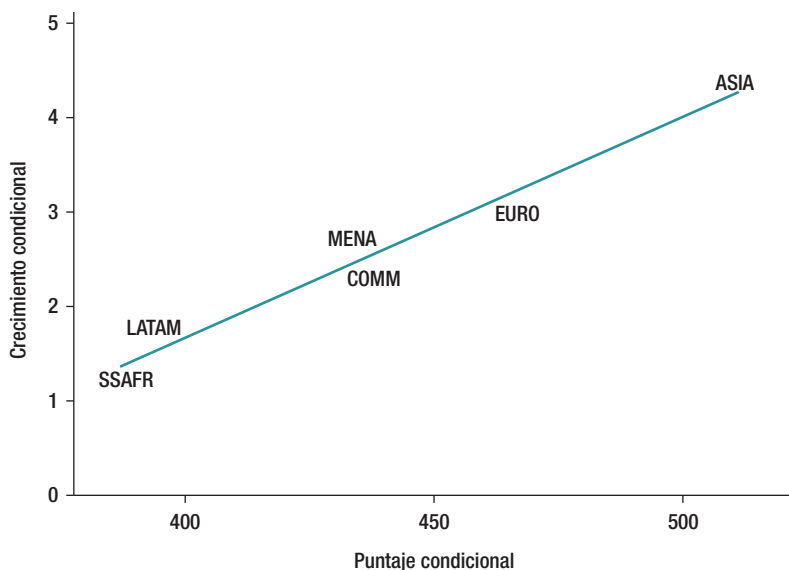
La importancia de los profesores

Desempeño educativo en América Latina y el Caribe. Durante los últimos 50 años, los países de América Latina y el Caribe han logrado una ampliación masiva de la cobertura de educación, algo que demoró un siglo o más en muchos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Tomando como punto de referencia que menos del 10 % del total de niños completaba la educación secundaria en 1960, hoy la mayoría de los países de la región ha alcanzado la universalidad en la finalización de la escuela primaria y elevadas tasas de escolarización secundaria. Solo Guatemala y Haití contrastan marcadamente con los progresos regionales. Si bien el promedio de cuatro años de escolarización para los trabajadores de la región en 1960 se ubicaba apenas por encima de la mitad del nivel de los trabajadores de los países de la OCDE, hoy ambos promedios convergen en torno a los 12 años. Durante el último medio siglo, se ha producido una acumulación considerable y acelerada de capital humano en América Latina.

Las investigaciones recientes han ayudado a comprender mejor el modo en que el capital humano contribuye al crecimiento económico; así se ha determinado, con argumentos convincentes, que lo que importa no son los años de escolarización que completan los estudiantes, sino lo que verdaderamente aprenden. Puede parecer obvio que un año de educación en Malí no sea equivalente a uno en Singapur, pero los investigadores no habían logrado cuantificar esta magnitud hasta ahora. Un país cuyo desempeño promedio en las pruebas internacionales es una desviación estándar superior a otro (aproximadamente la diferencia de 100 puntos entre México y Alemania en la prueba del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos [PISA] de 2012) obtendrá cerca de 2 puntos porcentuales más de crecimiento anual del PIB a largo plazo. Esta relación se verifica entre países de todos los niveles de ingresos, entre regiones y entre países dentro de las regiones (Hanushek y Woessmann, 2012, gráfico R.1). Las diferencias entre el nivel promedio de las capacidades cognitivas de los países se correlacionan sistemática y sólidamente con las tasas de crecimiento económico a largo plazo. Es la calidad —en términos de mayor aprendizaje de los estudiantes— la que produce los beneficios económicos de invertir en educación. La creciente participación de la región en pruebas internacionales y regionales proporciona evidencias directas del grado de aprendizaje de sus estudiantes y arroja cuatro conclusiones importantes.

En primer lugar, en relación con su nivel de desarrollo económico, América Latina y el Caribe tiene un desempeño muy poco satisfactorio. Como se muestra en el gráfico R.1, el desempeño promedio en aprendizaje de los países de la región en todas las pruebas internacionales de los últimos 40 años es inferior al de cualquier otra región, excepto África al sur del Sahara. De los 65 países que participaron en la prueba PISA de 2012, los 8 países de América Latina y el Caribe que participaron obtuvieron calificaciones inferiores al promedio correspondiente a su nivel de ingreso per cápita (gráfico R.2). La diferencia de casi 100 puntos entre el puntaje promedio en matemáticas de la OCDE (494) y el de los países participantes de América Latina y el Caribe (397) representa una disparidad en conocimientos equivalente

GRÁFICO R.1: Capacidades cognitivas y crecimiento económico a largo plazo en las regiones, 1960-2000



Fuente: Hanushek, Peterson y Woessmann, 2012.

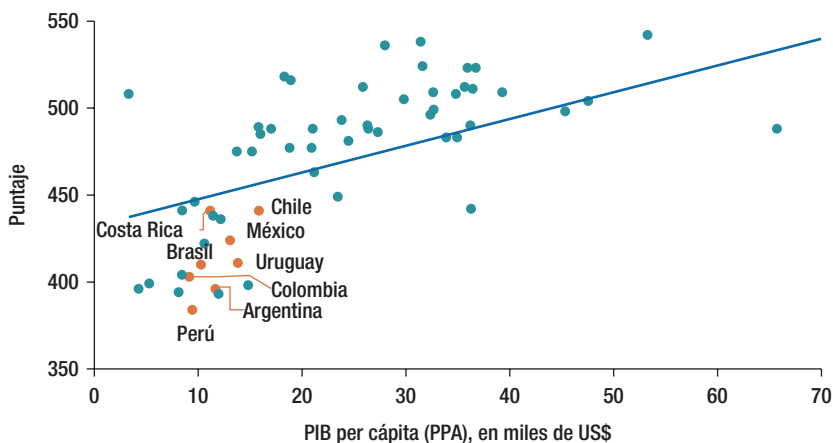
Nota: En este gráfico se compara la tasa de crecimiento anual promedio (en porcentaje) del PIB real per cápita en el período 1960-2000 (ajustado en función del nivel inicial del PIB per cápita en 1960) con los puntajes promedio extraídos de pruebas internacionales realizadas a estudiantes en este período. Códigos de región: SSAFR= África al sur del Sahara; LATAM= América Latina; ASIA= Asia; COMM= países del Commonwealth miembros de la OCDE; EURO= Europa; MENA= Oriente Medio y Norte de África.

a más de dos años completos de enseñanza de matemáticas. La brecha con Shanghái, cuyos estudiantes obtuvieron un promedio de 613, representa una diferencia de más de cinco años en conocimientos matemáticos. Dado que la proporción de alumnos que a los 15 años ya abandonaron la escuela es mayor en los países de América Latina y el Caribe que en los de la OCDE o Asia oriental, la brecha real en conocimientos es aún mayor. Todas las evidencias disponibles indican que el nivel promedio de alfabetización y conocimientos matemáticos de los jóvenes de América Latina y el Caribe es muy inferior al de otros países de ingreso medio.

En segundo lugar, el rango del desempeño *dentro* de la región es amplio. En los países de América Latina y el Caribe que participan en la prueba PISA, la diferencia entre las capacidades del de mejor desempeño (Chile) y las del que obtuvo el peor puntaje (Perú) es tan grande como la que existe entre Chile y Suecia en matemáticas y entre Chile y Estados Unidos en lectura. Las pruebas regionales muestran que los países que no participan en la prueba PISA están aún más rezagados: países como Honduras, la República Bolivariana de Venezuela y Bolivia están muy lejos en lo que respecta al volumen de aprendizaje relevante desde el punto de vista internacional que se genera en un año escolar.

La tercera conclusión general es alentadora: algunos países de América Latina y el Caribe han logrado mejoras sostenidas para cerrar la brecha con los países de la OCDE. Entre

GRÁFICO R.2: Puntajes de lectura en la prueba PISA e ingreso per cápita de los países de América Latina y el Caribe, 2012



Fuentes: OCDE, 2013 y Banco Mundial.

Nota: PIB per cápita ajustado según la paridad del poder adquisitivo (PPA), en precios constantes de 2005.

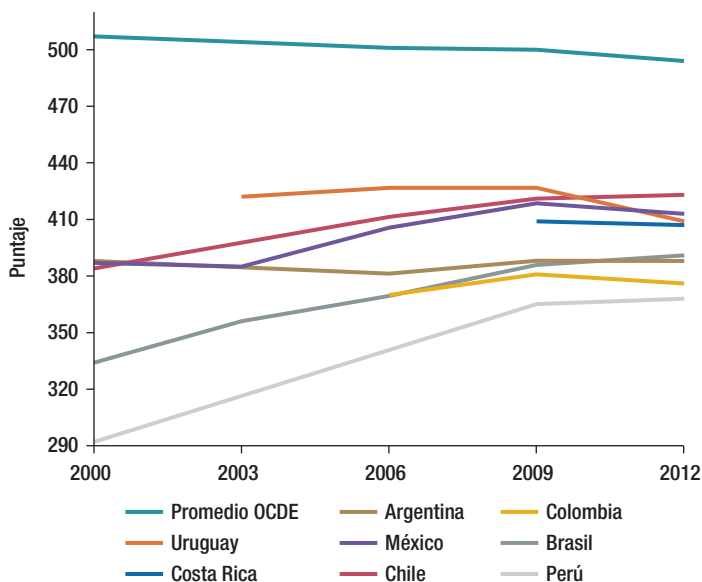
2000 y 2012, Chile, Brasil y Perú protagonizaron algunos de los avances más notables de toda la muestra del PISA: su tasa anual de mejora llegó a más del doble de la de Estados Unidos o la República de Corea (Hanushek, Peterson y Woessmann, 2012)¹. Si bien la región como conjunto enfrenta un desafío enorme, también resulta alentadora la posibilidad de extraer enseñanzas pertinentes de experiencias dentro de la propia región.

No obstante, la conclusión final, confirmada por los resultados de la prueba PISA de 2012, es que no hay margen para la complacencia. Como muestra el gráfico R.3, tanto los países de la región que más mejoraron como los restantes obtuvieron un progreso mucho menor que en ediciones anteriores de PISA. Esto sugiere que, si bien los otros países de la región posiblemente tengan algo que aprender de las políticas adoptadas en Chile, Brasil y Perú durante los últimos 10 años, esos países también deben esforzarse más.

La calidad de los profesores impulsa el aprendizaje. Si los beneficios económicos de las inversiones en educación dependen de su eficacia a la hora de generar aprendizaje en los estudiantes, la pregunta clave es entonces la siguiente: “¿Qué es lo que impulsa el aprendizaje?”. El contexto familiar del alumno (educación de los padres, situación socioeconómica y condiciones dentro del hogar, por ejemplo, acceso a los libros) sigue siendo el principal factor predictivo de los resultados del aprendizaje. Un creciente número de investigaciones confirma la importancia de las políticas dirigidas a proteger la nutrición, la salud, y el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños en los primeros años de vida. Pero los trabajos de investigación realizados en los últimos 10 años han permitido reunir también nuevas evidencias que indican que, una vez que los niños ingresan a la escuela, ningún otro factor es tan importante como la calidad de los profesores.

Los datos cada vez más numerosos de pruebas a los estudiantes, en especial en Estados Unidos, permiten a los investigadores medir el “valor agregado” de los profesores en

GRÁFICO R.3: Mejora comparativa en las pruebas PISA de matemáticas, 2000-12



Fuente: OCDE, 2013.

el transcurso de un año escolar y generan evidencias muy esclarecedoras acerca de las amplias variaciones en la eficacia docente, aun dentro de la misma escuela y en el mismo grado. Los alumnos que tienen profesores de bajo desempeño pueden manejar un 50 % o menos del plan de estudio correspondiente a ese grado; los que tienen buenos profesores alcanzan en promedio los logros de un año escolar, y los que tienen profesores excelentes avanzan 1,5 niveles o más (Hanushek y Rivkin, 2010; Rockoff, 2004). Las investigaciones más recientes muestran que la exposición a tan solo un profesor sumamente eficaz mejora las tasas de participación de los estudiantes en las universidades y posteriormente, sus ingresos (Chetty, Friedman y Rockoff, 2014b). Cuando los estudiantes pasan por una serie de profesores excelentes o de bajo desempeño a lo largo de varios años, los efectos se potencian, y pueden dar lugar a brechas insalvables en los niveles de aprendizaje. Ningún otro atributo de las escuelas genera un impacto semejante en los logros educativos.

Estas evidencias han llevado a que los encargados de formular políticas y los investigadores busquen más intensamente la manera de identificar a los profesores eficaces. Nadie duda de que una definición amplia de calidad docente debe abarcar numerosas características y dimensiones del desempeño de los profesores. Pero la capacidad de los profesores de asegurarse de que sus alumnos aprendan es la condición imprescindible para que los estudiantes y los países reciban los beneficios económicos y sociales de la educación.

¿Quiénes son los profesores de América Latina y el Caribe?

¿Qué sabemos acerca de las características y el desempeño de los profesores en América Latina y el Caribe? Los datos disponibles muestran un panorama inquietante.

En su mayoría mujeres, de posición socioeconómica relativamente baja. Cerca del 75 % de los profesores de América Latina son mujeres, pero el rango va desde un 62 % en México hasta un 82 % en Uruguay, Brasil y Chile. Los profesores son también más pobres que el conjunto general de estudiantes universitarios. Los datos sobre ingreso a las universidades muestran que los estudiantes que cursan carreras relacionadas con la educación son de condición socioeconómica más baja y tienen más probabilidades de pertenecer a la primera generación de sus familias que tiene estudios universitarios que quienes ingresan en otras carreras. Los datos señalan un conjunto de estudiantes que posiblemente ha tenido escaso contacto con otras profesiones a lo largo de su vida y, en consecuencia, tiene aspiraciones académicas más limitadas. Por otro lado, en la mayor parte de América Latina, el cuerpo docente está envejeciendo. En Perú, Panamá y Uruguay, el profesor promedio tiene más de 40 años; los cuerpos docentes más jóvenes de la región, en Honduras y Nicaragua, tienen en promedio 35 años.

Elevados niveles de educación formal, pero escasas capacidades cognitivas. La educación formal de los profesores ha continuado incrementándose en toda la región. En 1995, solo el 19 % de los profesores primarios de Brasil tenía títulos universitarios; en 2010, la proporción era del 62 %. En los 10 países de América Latina y el Caribe para los cuales se dispone de datos comparables extraídos de las encuestas de hogares, el nivel de educación formal de los profesores es más alto hoy en día que el de los restantes trabajadores profesionales y técnicos, y considerablemente más alto que el de los oficinistas.

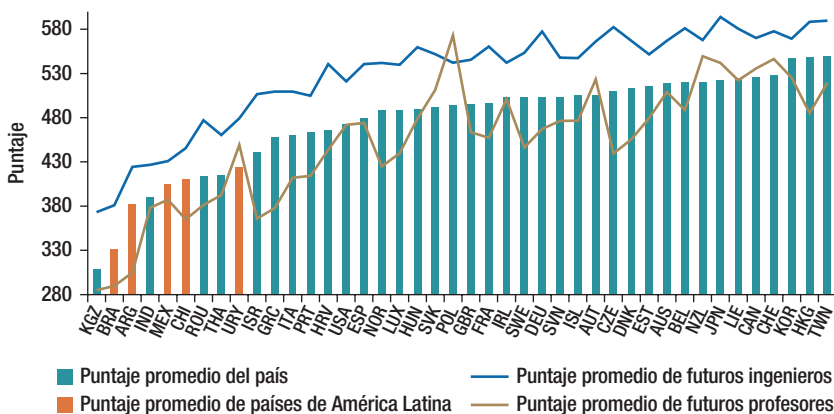
No obstante, el incremento en la educación formal se ve socavado por las evidencias que indican que, en América Latina, quienes ingresan a las carreras pedagógicas son académicamente menos sólidos que el conjunto general de los estudiantes de la educación superior. Los alumnos de 15 años que manifiestan estar interesados en la docencia tienen puntajes mucho más bajos en las pruebas PISA de matemáticas que los que muestran interés por la ingeniería en todos los países de la región, y un puntaje menor al promedio nacional en todos los países, excepto en Uruguay (gráfico R.4).

Los datos extraídos de los exámenes de ingreso a las universidades reflejan un panorama similar. En Chile, los estudiantes que se postulan para ingresar a los programas de educación docente obtienen un promedio de 505 en la prueba de selección universitaria (PSU); el promedio de los estudiantes de derecho es 660; el de los de ingeniería, 700, y en medicina, 745. En la Universidad de São Paulo, los estudiantes que aspiran a ingresar a derecho e ingeniería obtienen puntajes un 36 % más altos que los que se postulan para los programas de educación docente, y los aspirantes a la facultad de medicina obtienen puntajes un 50 % más altos.

Son pocos los estudios directos dedicados a cuánto saben los profesores latinoamericanos sobre los temas que enseñan, pero los trabajos existentes muestran una inquietante desconexión entre los títulos formales de los profesores y sus habilidades cognitivas. Nada menos que el 84 % de los profesores de sexto grado de Perú obtuvo puntajes inferiores al nivel 2 en una prueba realizada en 2006, en la que el nivel 3 equivalía al dominio de los conocimientos matemáticos correspondientes a sexto grado. En las pruebas realizadas en Colombia, Ecuador y Chile para medir el dominio sobre los contenidos entre los profesores, menos del 3 % de los profesores obtuvo puntajes considerados excelentes.

En el único estudio internacional en el que se comparó directamente el dominio de las matemáticas entre los profesores, Chile fue el único país de la región que participó. Allí se examinaron los conocimientos matemáticos de los alumnos de programas de formación docente.

GRÁFICO R.4: Comparación entre el desempeño de los futuros profesores y los futuros ingenieros en las pruebas PISA de matemáticas



Fuente: OCDE/PISA, 2000-06. Los datos fueron extraídos de las pruebas PISA de 2006, excepto en el caso de Brasil (PISA de 2000).

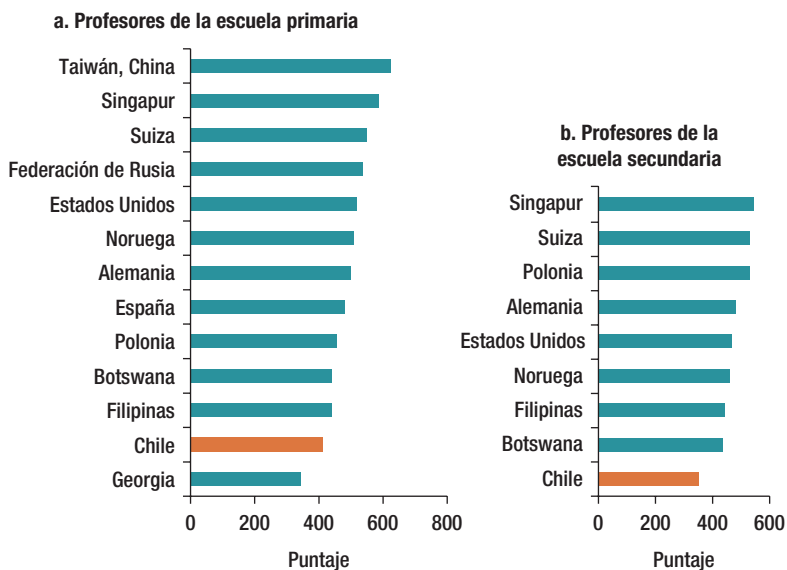
Nota: Las abreviaturas de los países corresponden a la norma ISO 3166.

Los futuros profesores secundarios de matemáticas de Chile obtuvieron los puntajes más bajos, y los futuros profesores primarios fueron los de segundo peor puntaje (gráfico R.5). La mayoría de los países que participaron en el estudio eran de ingreso alto y buen desempeño. Sin embargo, los futuros profesores secundarios de Chile mostraron conocimientos matemáticos menos satisfactorios que los de Botswana y Filipinas. En lo que respecta a los futuros profesores primarios, solamente los de Georgia tuvieron un desempeño peor. En vista de que Chile es el país de América Latina y el Caribe que obtiene mejores resultados en las pruebas internacionales, estos datos señalan los problemas profundos que deben enfrentar los restantes países de la región para mejorar los conocimientos especializados de sus profesores.

Salarios relativamente bajos. ¿Por qué razón los alumnos poco destacados siguen estudios formales de alto nivel para ser profesores? ¿Cuáles son los incentivos que se encuentran hoy en día en América Latina y el Caribe para ingresar en la docencia? En el gráfico R.6 se comparan los salarios de los profesores con los del resto de los trabajadores profesionales en los 10 países para los cuales se dispone de datos comparables extraídos de encuestas de hogares, controlando por las variables de edad, género, ubicación rural o urbana y experiencia laboral. En términos mensuales, los salarios docentes de 2010 fueron entre un 10 % y un 50 % más bajos que los de otros trabajadores profesionales “equivalentes”, proporción que se ha mantenido durante toda la década de 2000.

No obstante, los profesores trabajan un número significativamente menor de horas: en promedio, reportan entre 30 y 40 horas semanales, mientras que otros profesionales, técnicos y oficinistas trabajan entre 40 y 50 horas por semana. Si se ajustan los valores en función de las horas de trabajo, la posición relativa de los profesores varía. En tres países (México, Honduras y El Salvador), los profesores ganan entre un 20 % y un 30 % más que los trabajadores profesionales y técnicos comparables; en otros tres países están a la par (Costa Rica, Uruguay y Chile), y en otros cuatro ganan entre un 10 % y un 25 % menos (Perú, Panamá, Brasil y Nicaragua).

GRÁFICO R.5: Comparación de los conocimientos sobre contenidos matemáticos de los futuros profesores de matemáticas, 2008

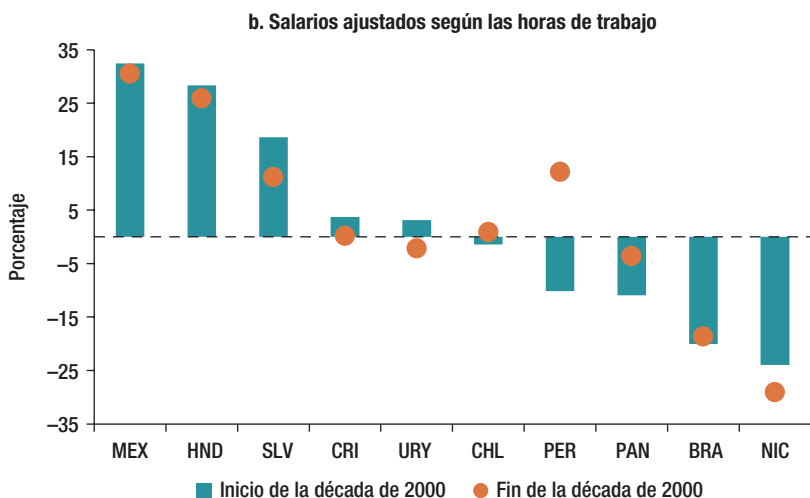
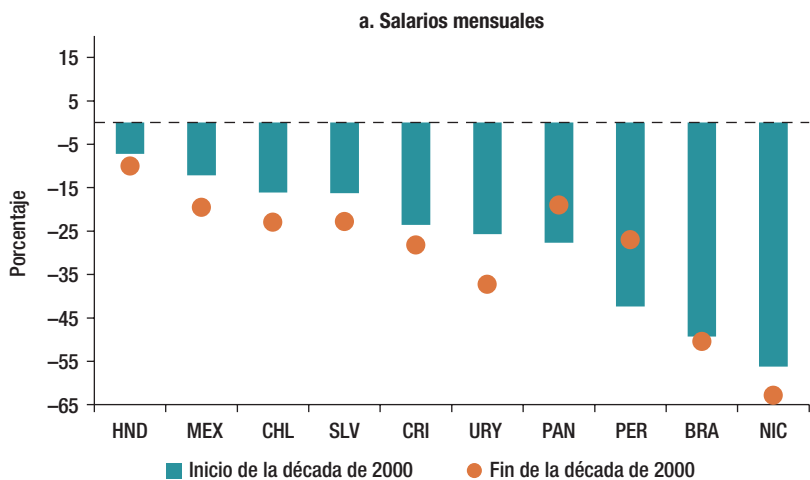


Fuente: Estudio Internacional sobre la Formación Inicial en Matemáticas de los Maestros (TEDS-M), 2008 (base de datos).

Trayectoria plana del salario. Por debajo de estas diferencias en los salarios promedio, sin embargo, se observa que la trayectoria salarial de la carrera docente es mucho más plana que la de otros trabajadores profesionales, técnicos u oficinistas. En muchos países de América Latina y el Caribe, los salarios de los profesores al momento de iniciarse en la profesión son comparables a los de otros trabajadores profesionales y técnicos, pero a partir de allí comienzan a diferir significativamente. Los salarios docentes aumentan con mucha lentitud, mientras que otros trabajadores obtienen mejoras salariales a medida que acumulan experiencia. En la educación se observa también escasa diferenciación salarial, comparada con otros sectores: independientemente de la capacidad, el talento y la experiencia, al obtener un empleo en la docencia, el individuo se asegura un salario que se moverá dentro de un rango relativamente estrecho, con escaso riesgo de percibir un salario muy bajo o decreciente, pero también con pocas probabilidades de obtener un sueldo alto.

La investigación de Hernani-Limarino (2005) sugiere que en América Latina y el Caribe los individuos que tienden a ser menos productivos ganan relativamente más como profesores, mientras que aquellos cuyos atributos los vuelven muy productivos tienden a ganar relativamente menos. Esto se condice con la investigación realizada por Hoxby y Leigh (2004) en Estados Unidos, en la que se observó que, en las últimas décadas, las mujeres talentosas se han alejado de la docencia como consecuencia de la “presión” de una escala salarial sumamente comprimida, lo que resulta poco atractivo para individuos más ambiciosos. Pero la caída en las habilidades cognitivas promedio de los estudiantes universitarios que obtienen diplomas docentes y el aumento en la proporción de individuos de elevada capacidad que abandonan la

GRÁFICO R.6: Salarios promedio de los profesores con relación a otros trabajadores profesionales, 2000 y 2010



Fuente: Análisis del Banco Mundial de las encuestas de hogares y los datos sobre el mercado laboral correspondientes a 10 países de América Latina y el Caribe.

Nota: En todos los valores se han controlado las variables de edad, educación, género y ubicación urbana o rural, y todos fueron ajustados por inflación. El ingreso de los profesores es únicamente el que perciben por su actividad docente, pero puede reflejar varios empleos en la enseñanza. Las abreviaturas de los países corresponden a la norma ISO 3166.

profesión no son fenómenos exclusivos de Estados Unidos ni de América Latina y el Caribe. Diversos investigadores han documentado tendencias similares en Suecia (Corcoran, Evans y Schwab, 2004; Eide, Goldhaber y Brewer, 2004; Hoxby y Leigh, 2004; Fredriksson y Ockert, 2007).

Estabilidad laboral. Como observaron Mizala y Ñopo (2011), la profesión docente conlleva muchos atributos no pecuniarios o “intrínsecos” que compensan, a los ojos de los futuros profesores, los incentivos salariales relativamente débiles. Entre dichos atributos figuran la misión de ayudar a los niños y las satisfacciones que acarrea el desarrollo de las habilidades profesionales y la interacción con los colegas. La docencia también proporciona vacaciones extensas, beneficios relativamente generosos en seguro de salud y jubilación, y un horario de trabajo oficial corto y conveniente para la vida familiar. Quizá el mayor atractivo sea la fuerte seguridad laboral. Los datos del mercado de trabajo muestran que, para las mujeres en particular, la docencia ofrece un empleo estable: las que se graduaron como profesores en los últimos 40 años tienen muchas más probabilidades de haber encontrado empleo y haberlo mantenido que las de otras profesiones.

Oferta excesiva. En los últimos 15 años, en América Latina y el Caribe han proliferado los programas de educación superior (terciarios) de formación docente. Los costos que supone establecer este tipo de programas son bajos y han atraído a un gran número de prestadores privados. Desde el lado de la demanda, el hecho de que las exigencias académicas para el ingreso sean bajas o nulas los vuelve atractivos para los egresados de la escuela secundaria, que aumentan con rapidez. Casi todos los países de la región manifiestan dificultades para encontrar la cantidad suficiente de profesores de materias especializadas, como matemáticas y ciencias de nivel secundario, o para las escuelas bilingües de las zonas rurales. Pero hoy en día el panorama general en gran parte de la región muestra un considerable exceso de graduados docentes con un nivel académico generalmente bajo. Los datos recientes de Perú, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay sugieren que entre el 40 % y el 50 % de los graduados de los institutos de formación docente no encontrará trabajo en la profesión.

Las evidencias disponibles muestran que América Latina y el Caribe no atraen a las personas de elevado calibre que necesita para conformar sistemas educativos de primer nivel. Prácticamente todos los países de la región parecen estar atrapados en un equilibrio de bajo nivel, con parámetros poco exigentes para el ingreso en la docencia, candidatos de baja calidad, salarios relativamente bajos e indiferenciados, escaso profesionalismo en las aulas y magros resultados educativos. Lograr un nuevo equilibrio será una tarea difícil. En la actualidad, ningún sistema escolar latinoamericano, con la posible excepción del de Cuba, está cerca de mostrar los parámetros elevados, el fuerte talento académico, las remuneraciones altas o al menos adecuadas y la elevada autonomía profesional que caracterizan a los sistemas educativos más eficaces del mundo, como los de Finlandia, Singapur, Shanghái (China), República de Corea, Suiza, los Países Bajos y Canadá.

Los profesores latinoamericanos en el aula

La magia de la educación (la transformación de los insumos escolares en productos de aprendizaje) se produce en el aula. Todos los componentes del gasto de un sistema educativo (desde el diseño de los planes de estudio hasta la construcción de las escuelas, la compra de libros y los salarios docentes) se conjugan en el momento en que el profesor interactúa con sus alumnos en el aula. La intensidad con que se aprovecha este momento de instrucción es un determinante clave de la productividad del gasto en educación.

Las investigaciones realizadas para este estudio permiten mirar por primera vez dentro de las aulas latinoamericanas para examinar el modo en que los profesores utilizan el tiempo de clase y otros recursos disponibles para respaldar el aprendizaje de sus alumnos. Entre 2009 y 2013 se observaron más de 15 000 clases en más de 3000 escuelas de 7 países distintos, por lo que este trabajo constituye el estudio internacional de mayor escala de este tipo que se haya realizado. En visitas no anunciadas a una muestra de escuelas representativa a nivel nacional (o del estado), un conjunto de observadores especializados aplicó un protocolo de investigación estandarizado denominado “foto de la clase” de Stallings, para generar datos comparables entre los diversos países en relación con cuatro variables:

- el uso que hacen los profesores del tiempo de instrucción;
- el uso que hacen los profesores de los materiales, incluidas las computadoras y otras tecnologías de la información y las comunicaciones;
- las prácticas pedagógicas básicas de los profesores;
- la capacidad de los profesores para mantener la atención y la participación de sus alumnos.

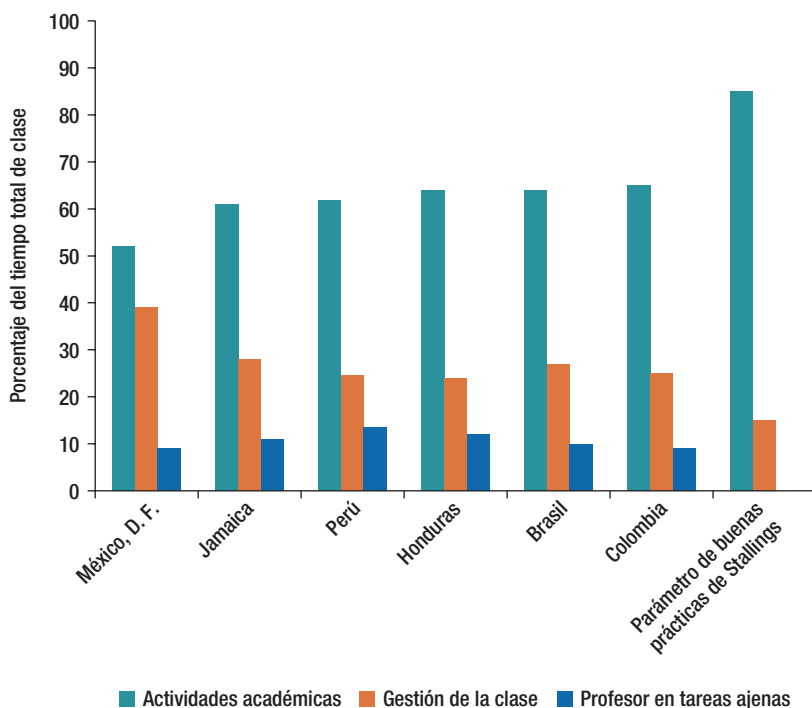
Este método fue creado originalmente en Estados Unidos, por lo que los resultados de América Latina y el Caribe pueden compararse también con los de los sistemas escolares estadounidenses recogidos a lo largo de varias décadas por los investigadores Stallings y Knight (2003). A partir de las observaciones realizadas en la región, se pueden extraer cinco conclusiones principales.

El escaso uso del tiempo de instrucción contribuye al bajo aprendizaje de los alumnos en la región. Ninguno de los sistemas escolares de América Latina y el Caribe estudiados, ya sea de nivel nacional o de los estados, se acerca a los valores de referencia de las buenas prácticas del método Stallings, que establece como parámetro el 85 % del total de tiempo de clase dedicado a la instrucción. Los promedios más altos registrados (65 % para la muestra nacional de Colombia y 64 % para Brasil y Honduras) son nada menos que 20 puntos porcentuales más bajos que lo que, según la investigación de Stallings, se logra en una clase bien llevada (gráfico R.7). Dado que las mediciones de Stallings son estadísticamente representativas del funcionamiento del sistema escolar en su conjunto, esto implica que, en toda América Latina, se pierde el 20 % del tiempo posible de instrucción, en comparación con la meta establecida en las buenas prácticas. *Esto equivale a un día menos de instrucción por semana.*

La mayor parte del tiempo de instrucción perdido se destina a actividades de gestión del aula (como pasar lista, borrar el pizarrón, corregir la tarea o repartir papeles), que consumen entre el 24 % y el 39 % del tiempo total de clase, cifra muy superior al 15 % establecido como parámetro. En los programas de formación docente de muchos países de la OCDE se enseñan técnicas para manejar los tiempos de transición y los procesos administrativos lo más eficientemente posible dentro del aula, con el lema de que “el tiempo de instrucción es el recurso más caro de la escuela”. Los profesores de aula de América Latina parecen trabajar con muy poca presión en este aspecto.

En los parámetros del método Stallings también se da por supuesto que los profesores pasan toda la hora clase ya sea enseñando o gestionando el aula, pero en todos los países estudiados, los profesores ocupan al menos el 9 % del tiempo en otras actividades, lo que se considera un tiempo docente dedicado por completo a “tareas ajenas a la clase” (en adelante, tareas ajenas) (gráfico R.8). Los porcentajes más elevados son el 13 % en Perú, el 12 % en Honduras y el 11 % en Jamaica. En algunos sistemas, los profesores están físicamente ausentes del aula

GRÁFICO R.7: Tiempo promedio dedicado a la instrucción en los países de América Latina y el Caribe



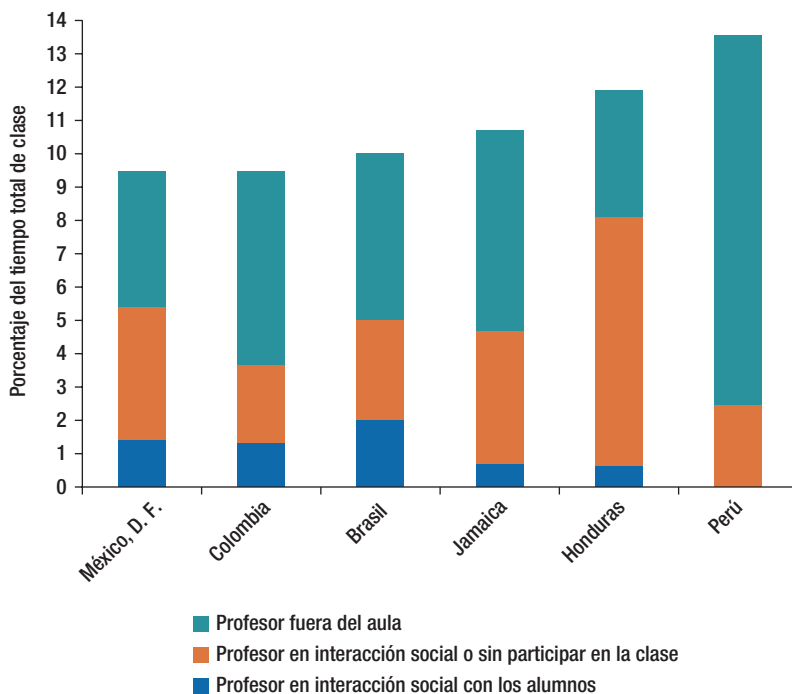
Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre observaciones de clases.

Nota: Los valores correspondientes a Brasil incluidos en este gráfico y en los siguientes son una combinación de datos de los estados de Pernambuco y Minas Gerais y del municipio de Río de Janeiro. No se incluyen los resultados de República Dominicana ni del estado de Río de Janeiro porque se utilizaron muestras piloto.

hasta entre un 6 % y un 11 % del tiempo total de clase. En otros, se dedican a la interacción social con alguna persona en la puerta del aula o simplemente no interactúan con la clase entre el 6 % y el 8 % del tiempo. El 10 % del tiempo total de instrucción dedicado a tareas ajenas equivale a 20 días perdidos en un año escolar de 200 días. En estos países, la mitad de los días de instrucción perdidos se deben a que los profesores están físicamente ausentes del aula, llegan tarde a la clase, se van temprano, o realizan otras actividades escolares durante la clase.

En Brasil, Honduras, el Distrito Federal (D. F.) de México y Colombia, los datos extraídos de las pruebas a estudiantes permiten establecer una correlación entre el uso del tiempo de los profesores con los resultados en el aprendizaje en las escuelas. En el cuadro R.1 se muestra un resultado característico: el patrón de uso del tiempo es muy distinto en las escuelas de mejor y peor desempeño de Río de Janeiro (según un índice combinado de puntajes en las pruebas a los estudiantes y las tasas de aprobación, denominado índice de desarrollo de la educación básica [IDEB]). Las escuelas de mejor desempeño dedicaron, en promedio, el 70 % del tiempo de clase a la instrucción y el 27 % a la gestión del aula. Los profesores se

GRÁFICO R.8: Desglose del tiempo de los profesores dedicado a tareas ajenas, por país



Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre observaciones de clases.

CUADRO R.1: Uso del tiempo de clase en las escuelas de Río de Janeiro, 2010

	Uso del tiempo de clase			
	Tiempo de instrucción (porcentaje)	Organización de la clase (porcentaje)	Profesores ocupados en tareas ajenas (porcentaje)	Profesores fuera del aula, incluido entre las tareas ajenas (porcentaje)
Municipio de Río de Janeiro	58	37	6	1
El 10 % superior de las escuelas según el IDEB	70	27	3	0
El 10 % inferior de las escuelas según el IDEB	54	39	7	3
Diferencia	0,16	-0,13	-0,03	-0,03
	[0,09]*	[0,09]*	[0,02]	[0,01]**

Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre observaciones de clases.

Nota: Los errores estándares robustos se muestran entre corchetes. *Estadísticamente significativo en el nivel del 10 %.

**Estadísticamente significativo en el nivel del 5 %.

dedicaron a tareas ajenas solo el 3 % del tiempo y nunca se ausentaron del aula. En las escuelas de peor desempeño, solo se dedicó a la instrucción el 54 % del tiempo, el 39 % se ocupó en la gestión del aula y los profesores realizaron tareas ajenas el 7 % del tiempo, y estuvieron físicamente ausentes el 3 % del tiempo. Estos datos implican que, a lo largo de un año escolar de 200 días de clase, los alumnos de las escuelas de mejor desempeño de Río de Janeiro tienen, *en promedio, 32 días más de instrucción* que sus contrapartes de los establecimientos de peor desempeño. Los datos extraídos de la observación no permiten establecer relaciones causales, pero es posible que las brechas de esta magnitud en las oportunidades de aprendizaje contribuyan claramente a generar las diferencias en los puntajes y las tasas de aprobación.

Las escuelas ubicadas en ambos extremos de la distribución del desempeño en lo que respecta al aprendizaje de los alumnos casi siempre muestran diferencias marcadas y estadísticamente significativas en la cantidad de tiempo de instrucción. En Honduras, el 10 % superior de las escuelas incluidas en la evaluación nacional mostraron un promedio de tiempo de instrucción del 68 %, mientras que las del 10 % inferior lograron un promedio del 46 %. En México, D. F., el 10 % de las escuelas con puntajes más altos en las pruebas alcanzaron un promedio del 62 % en el tiempo de instrucción, mientras que el 10 % de los establecimientos con puntajes más bajos mostraron un promedio de tiempo de instrucción del 51 %. En los cuatro países se observan correlaciones positivas en toda la distribución, en todos los grados sometidos a pruebas y en todas las materias, con relativamente pocas excepciones: los alumnos muestran mejores resultados de aprendizaje en las escuelas donde los profesores dedican más tiempo a las actividades académicas.

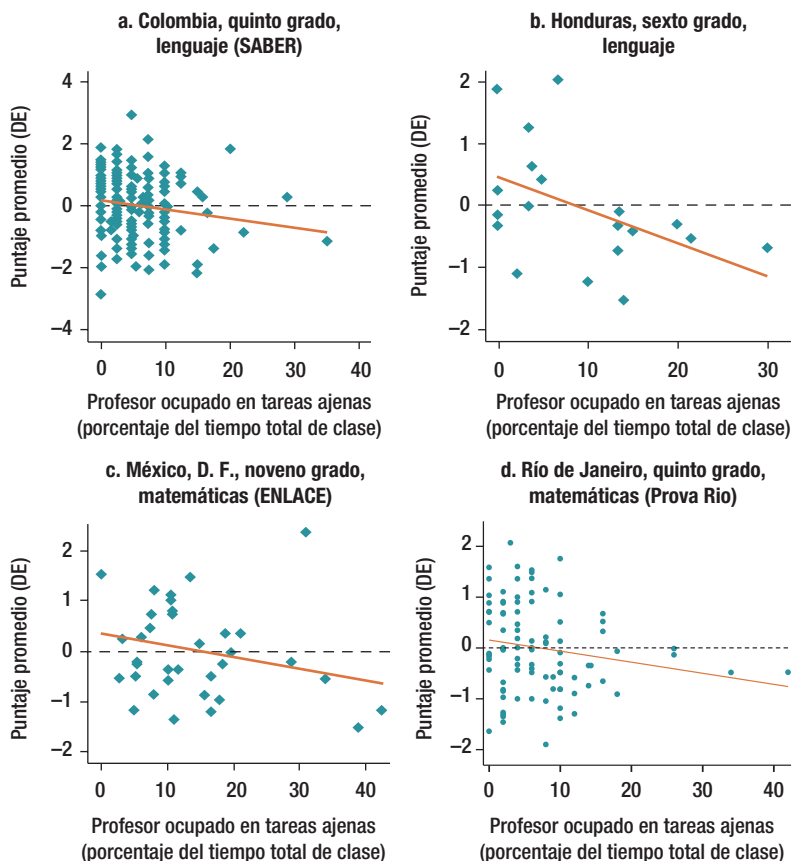
Cuando se vinculan los puntajes de las pruebas con la capacidad de los profesores de mantener la atención de los alumnos en lo que están enseñando, los resultados pueden ser aún más contundentes. Los profesores que logran involucrar a todos sus alumnos en la actividad del aula tienen un mayor control de la clase, menos problemas de disciplina y más tiempo para influir en el aprendizaje, y dan así la oportunidad de aprender a una proporción mayor de sus alumnos.

El nexo más fuerte observado es la correlación negativa entre el tiempo que los profesores dedican a tareas ajenas y los logros de los estudiantes. Como ya se señaló, durante aproximadamente el 10 % del tiempo de clase, los profesores latinoamericanos no están enseñando ni gestionando el aula. Este patrón tiene claras consecuencias en el aprendizaje de los alumnos (gráfico R.9).

Si bien estos patrones generales son observables, las correlaciones son estadísticamente más débiles de lo que se podría esperar. Una de las principales explicaciones radica en que los datos de los puntajes de las pruebas se analizan en el nivel de las escuelas y representan el promedio de varios cursos distintos de un mismo establecimiento (por ejemplo, tres o cuatro cursos distintos de matemáticas de cuarto grado), mientras que los datos de las observaciones corresponden solo a uno de esos cursos. En vista de que la dinámica de la clase varía mucho de un profesor a otro, aun en la misma escuela (tal como se analiza más adelante en esta sección), al comparar los resultados del aprendizaje promedio de una escuela con la dinámica de un único curso, se introduce un alto grado de variación aleatoria en las correlaciones.

Los profesores utilizan profusamente el pizarrón y recurren poco a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Una segunda conclusión de la investigación es que los profesores de la región no usan de manera intensiva muchos de los materiales didácticos disponibles en las aulas. Los datos descriptivos recogidos por los observadores muestran que, en la actualidad, la mayoría de las escuelas ofrece a sus alumnos un entorno de aprendizaje razonablemente rico. Los alumnos en general disponen de libros de ejercicios, materiales de

GRÁFICO R.9: Tiempo de los profesores dedicado a tareas ajenas y aprendizaje de los alumnos en América Latina y el Caribe



Fuente: Datos del Banco Mundial.

Nota: ENLACE= Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares; Prova Rio= prueba estandarizada, Brasil; SABER= prueba estandarizada, Colombia; DE= desviación estándar.

escritura y libros de texto. Asimismo, crece con rapidez la proporción de escuelas que tienen elementos de tecnología de la información y las comunicaciones a la vista en las aulas, desde televisores hasta pizarrones digitales, proyectores de LCD y computadoras portátiles. En esta muestra, tanto Perú como Honduras habían introducido programas de una computadora portátil por niño.

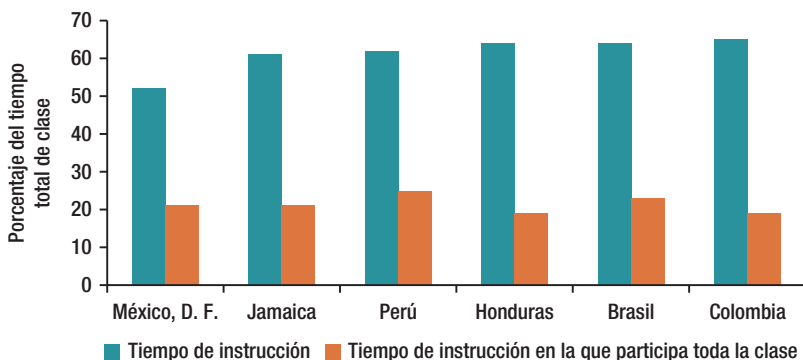
No obstante, las prácticas docentes continúan apoyándose fuertemente en un único instrumento de aprendizaje muy tradicional: el pizarrón. En casi la tercera parte del tiempo dedicado a actividades de enseñanza, los profesores usan solo el pizarrón. Entre el 14 % y el 24 % del tiempo, no usan ningún material de aprendizaje. Por otro lado, solo utilizan los

elementos de tecnologías de la información y las comunicaciones disponibles en las aulas el 2 % del tiempo. En Honduras y Perú, los países de la muestra en donde se realizaron las inversiones más cuantiosas en el reparto de computadoras portátiles individuales, la proporción del tiempo total de clase en el que se utilizan estos materiales fue de hecho la más baja: el 1 % en Perú (en 2011) y menos del 1 % en Honduras (en 2011).

Los estudiantes no participan. Los profesores latinoamericanos tienen grandes dificultades para mantener la atención y la participación de sus alumnos en el aprendizaje. En los sistemas estudiados, no logran que todos sus alumnos mantengan la atención en el aprendizaje más de un 25 % del tiempo de clase (en promedio) (gráfico R.10). En todos los países, más de la mitad del tiempo total de clase, hay hasta cinco alumnos que están “desconectados”. Entre una quinta y una cuarta parte del tiempo total de clase, en todos los países un grupo numeroso de alumnos (seis o más) claramente no participa en la actividad que dirige el profesor. Dado que la clase promedio de la muestra era de 25 alumnos, 6 estudiantes representan una proporción significativa y pueden alterar el trabajo de los demás. En todos los países, los observadores vieron aulas visiblemente fuera de control, aun con el profesor en el aula y consciente de que se lo estaba observando.

En vista de las elevadas tasas de repitencia, los profesores de América Latina y el Caribe a menudo lidian con clases compuestas por alumnos de distintas edades y niveles de aprendizaje. Los profesores bien capacitados, sin embargo, aprenden a manejar estas aulas y, con una planificación de la clase bien diseñada, mantienen la atención de todos sus alumnos durante mucho más que el 20 % del tiempo. Una de las conclusiones más claras de esta investigación es que los resultados insatisfactorios en el aprendizaje de los estudiantes pueden vincularse directamente con el fracaso de los profesores en lo que respecta a mantener a los alumnos involucrados en el aprendizaje. En consecuencia, entre los desafíos importantes que deben abordarse tanto en los programas de formación previos al servicio como en los que se desarrollan durante el ejercicio de la profesión en América Latina y el Caribe, figuran asegurarse de que los profesores reconozcan la importancia de incorporar a todos los alumnos al proceso de aprendizaje, que estén equipados con una gama de estrategias pedagógicas que les permitan

GRÁFICO R.10: Tiempo de los profesores dedicado a la instrucción en la que participa toda la clase



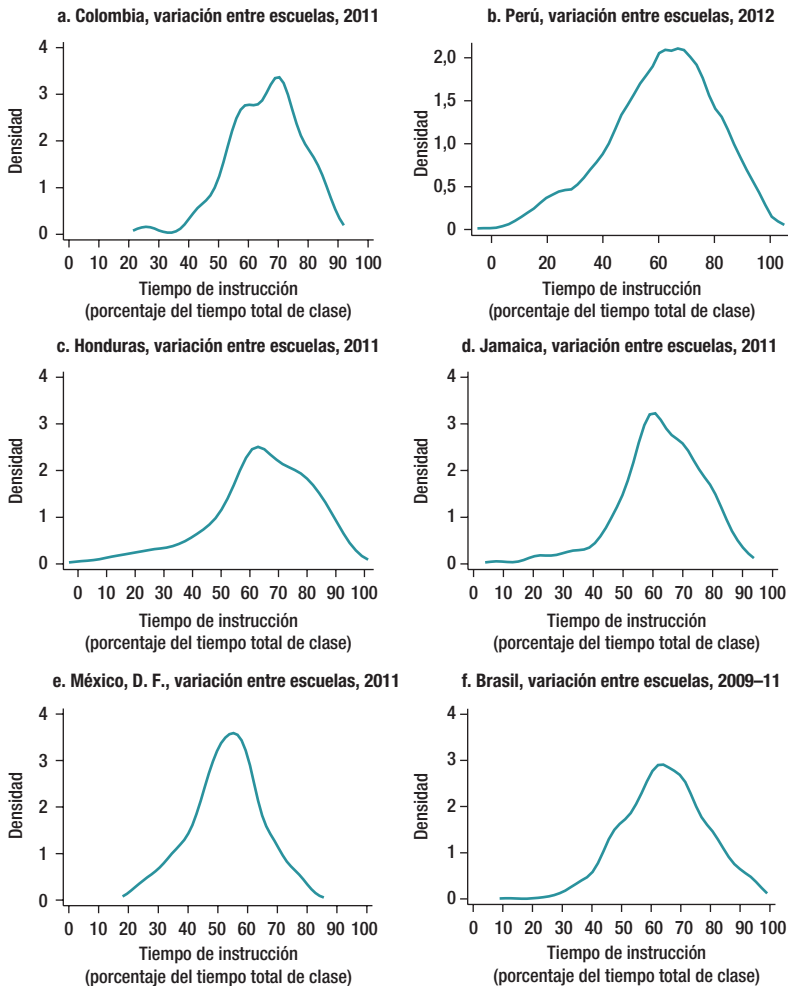
Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre observaciones de clases.

lograr esto y que lleguen todos los días a la clase preparados para usar dichas estrategias y cada minuto de la hora de clase con eficacia.

Las prácticas promedio dentro del aula varían enormemente de una escuela a otra.

La cuarta conclusión se refiere a la amplia variación en las prácticas promedio del aula entre distintas escuelas. En todos los sistemas, hay muchas escuelas en las que la proporción promedio del tiempo de clase usado para la instrucción supera el valor de referencia del método Stallings del 85 %, y otras en las que el tiempo de instrucción es desastrosamente bajo:

GRÁFICO R.11: Distribución de las escuelas por tiempo promedio de instrucción



Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre observaciones de clases.

inferior al 20 % del tiempo total de clase. Imagine asistir a una escuela en la que cuatro días a la semana no se imparte instrucción (gráfico R.11).

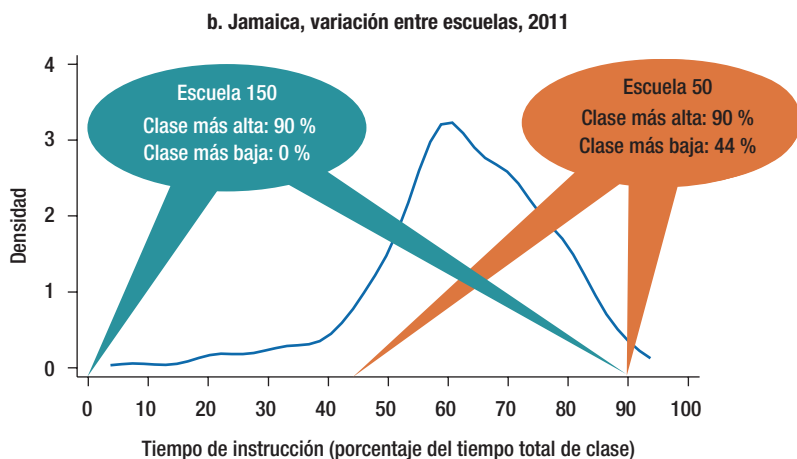
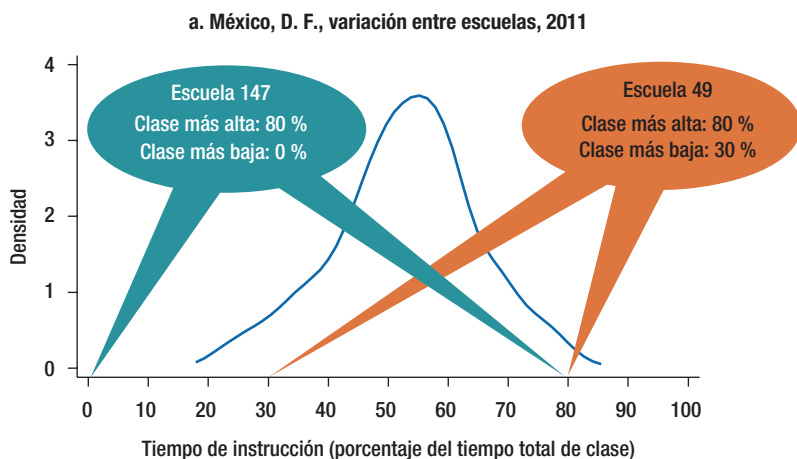
En algunos países, se observaron diferencias claras entre las diversas regiones: en Honduras, las escuelas de la provincia de Colón destinaban, en promedio, el 33 % del tiempo de clase a la instrucción, mientras que las de Copán llegaban al 83 %. En Pernambuco, Brasil, las escuelas observadas a fines de 2009 que luego lograron las metas de desempeño establecidas para ese año y ganaron una bonificación dedicaron en promedio un 63 % del tiempo de clase a la instrucción, mientras que, en las que no ganaron la bonificación, la proporción fue del 54 %.

Resulta evidente por esta dispersión que *los sistemas escolares no se centran en el tema del tiempo de instrucción*. Dentro de un determinado sistema educativo nacional o subnacional, las escuelas trabajan en el mismo entorno institucional y normativo. Comparten las mismas políticas de selección de directores, planes de estudio, estándares para la enseñanza, preparación y normas para la distribución de alumnos. No obstante, esta investigación muestra que en las escuelas dichas políticas se materializan de maneras muy diversas. Y esas diferencias tienen importantes consecuencias para los alumnos. En todo el sistema escolar de Honduras se destina, en promedio, el 64 % del tiempo a la instrucción. Pero las escuelas que se ubican en el 20 % superior (en función del tiempo dedicado a la instrucción) muestran un promedio del 85 %, alcanzando el parámetro del método Stallings. En cambio, en las escuelas del quintil inferior, se observa un promedio del 37 %. Esta diferencia de 48 puntos porcentuales significa que los alumnos de las escuelas del quintil superior reciben *cada año* un promedio de 96 días de instrucción más que los de las escuelas del extremo inferior de la escala. Para los alumnos que pasan varios años en una escuela que brinda reiteradamente menos instrucción, las consecuencias son acumulativas y sumamente injustas.

Las prácticas de clase varían enormemente dentro de una misma escuela. La quinta y más sorprendente conclusión se refiere al grado de variación entre las prácticas docentes *dentro* de las escuelas. La diferencia en el uso del tiempo de instrucción entre el mejor profesor (el que dedica más tiempo a la enseñanza) y el peor profesor dentro de una misma escuela es por lo general equivalente a cerca de los dos tercios de la variación en el sistema escolar en su conjunto, un rango verdaderamente pasmoso.

En prácticamente todos los países se encontraron variaciones enormes e inexplicables en el uso que hacen los profesores del tiempo de instrucción en distintas aulas de una misma escuela. En el Distrito Federal de México, una escuela ubicada en el percentil 25 de la distribución total de establecimientos —ordenados por tiempo promedio de instrucción—, destinaba en promedio el 60 % del tiempo de clase a la instrucción. No obstante, el profesor de mejor desempeño de esa escuela pasaba el 80 % del tiempo en actividades de aprendizaje, mientras que el de desempeño más bajo dedicaba solo el 30 %; esto representa una diferencia de 50 puntos porcentuales entre dos aulas del mismo centro escolar (gráfico R.12). En el percentil 75 de la distribución, una escuela mostraba un promedio de tan solo el 46 % del tiempo de clase dedicado a la instrucción en todas las aulas, pero el profesor de mejor desempeño también destinaba el 80 % del tiempo a la instrucción, con lo que se equiparaba al profesor más destacado de la otra escuela. ¿Cuál es la diferencia? En otra aula, los observadores registraron un 0 % dedicado a la instrucción, lo que supone una variación de 80 puntos porcentuales en el uso del tiempo en dos aulas de la misma escuela, el mismo día. En Jamaica, tanto en una escuela del percentil 25 como en otra del percentil 75, los profesores de mejor desempeño dedicaban el 90 % del tiempo de clase a la instrucción, un valor superior al parámetro de Stallings. Pero en el primer establecimiento, el aula de peor desempeño utilizó el 44 % del tiempo (una diferencia de 56 puntos porcentuales), mientras que en la otra escuela, los observadores presenciaron

GRÁFICO R.12: Variación en el tiempo que dedican los profesores a la instrucción dentro de las escuelas



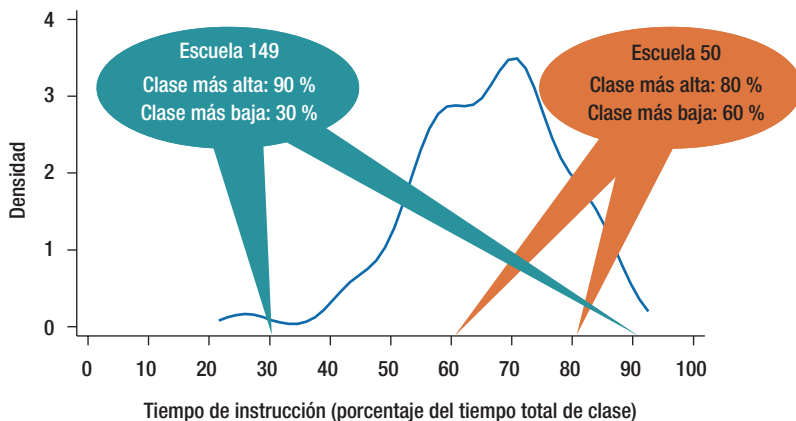
(continúa en la próxima página)

una clase en la que se dedicaba el 0 % del tiempo a la instrucción. Una diferencia de 90 puntos porcentuales en el uso del tiempo de clase entre dos profesores de una misma escuela en el mismo día es en verdad sorprendente y, en cierto sentido, incomprensible.

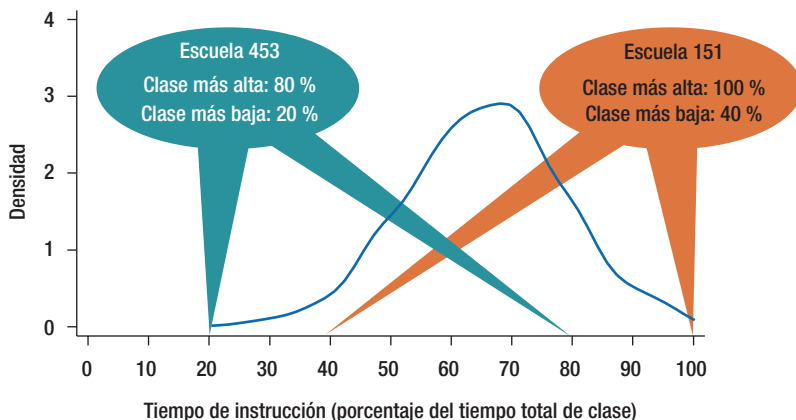
En Colombia, una escuela ubicada en el percentil 75 de la distribución, con un promedio de solo el 58 % del tiempo dedicado a la instrucción, tenía un profesor cuyo desempeño (90 % del tiempo en instrucción) superaba el del mejor profesor de la escuela del percentil 25. En Minas Gerais, Brasil, tanto en una escuela del percentil 25 (de desempeño más destacado) como en otra del percentil 75 de la distribución, se observó una brecha de 60 puntos porcentuales entre los mejores profesores y los de desempeño menos satisfactorio. Al observar estos

GRÁFICO R.12: Variación en el tiempo que dedican los profesores a la instrucción dentro de las escuelas (continuación)

c. Colombia, variación entre escuelas, 2011



d. Brasil, Minas Gerais, variación entre escuelas, 2011



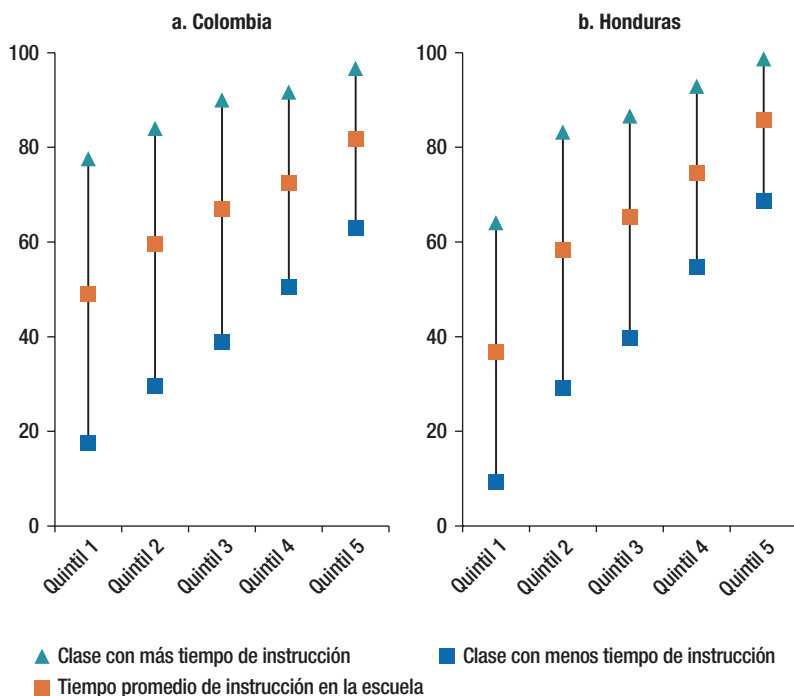
Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre observaciones de clases.

datos en conjunto, la conclusión más notoria es que aun las escuelas con promedios sumamente bajos en el tiempo dedicado a actividades de aprendizaje tienen profesores excelentes en el uso de la hora de clase en tareas de instrucción.

En el gráfico R.13 se analizan estos patrones en mayor profundidad. En Colombia, por ejemplo, el tiempo promedio de instrucción a nivel nacional es del 65 %. Las escuelas del quintil superior de la distribución según el desempeño (en cuanto al uso del tiempo) mostraron un promedio del 82 %, y las del quintil inferior, del 49 %, es decir, una diferencia de 33 puntos porcentuales. Pero el rango es aún más amplio cuando se comparan los profesores más destacados con los de desempeño más bajo *dentro* de estas escuelas. En los establecimientos del

GRÁFICO R.13: Variación en el tiempo de instrucción dentro de las escuelas de Colombia y Honduras, 2011

Porcentaje del tiempo de clase empleado en instrucción



Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre observaciones de clases.

Nota: Los quintiles se refieren a la distribución de las escuelas en una escala de mayor a menor según el tiempo promedio dedicado a la instrucción.

quintil más bajo, los mejores profesores destinan un promedio del 78 % del tiempo de clase a la instrucción (un valor no muy alejado del parámetro de Stallings), mientras que los peores profesores llegan a un promedio del 18 %. Esta diferencia de 60 puntos porcentuales en el tiempo que se destina a la enseñanza en distintas aulas del mismo establecimiento es mucho mayor que la que se observa entre los quintiles de escuelas.

En el 20 % de las escuelas con mayor promedio de uso del tiempo en instrucción, las diferencias entre los profesores de mejor desempeño y los de desempeño más bajo de cada establecimiento son mucho menores. En estas escuelas colombianas, los mejores profesores destinan a la instrucción el 97 % del tiempo total de clase (un porcentaje excelente), pero aun los menos eficientes dedican a la instrucción un 63 % del tiempo: esta diferencia de 34 puntos porcentuales

equivale aproximadamente a la mitad de la brecha que se observa dentro de las escuelas del quintil inferior. Lo que en verdad distingue a las escuelas del tramo superior es la coherencia: en los buenos establecimientos hay menos variación entre aula y aula en relación con un parámetro muy básico del desempeño docente: la proporción de tiempo de clase que se destina a la instrucción. Tanto cuando la variación entre las escuelas del país es relativamente alta (Honduras, Jamaica o Brasil) como cuando es baja (México, D. F., y Colombia), el quintil más alto de la distribución se caracteriza por un desempeño docente más homogéneo en las distintas aulas.

Las implicancias de estos datos son profundas. En primer lugar, queda claro que los sistemas escolares no centran la atención en el tema del tiempo de instrucción. En algún sentido, esto es comprensible. En la actualidad, ningún sistema escolar de América Latina y el Caribe recopila datos estandarizados sobre la dinámica del aula; en ausencia de un sistema de detección, es entendible que persistan las grandes diferencias.

Pero las variaciones que se observan en las prácticas del aula *dentro* de una misma escuela son otra cuestión. La observación directa de todas las aulas de una escuela no solo es técnicamente posible, sino que constituye una responsabilidad implícita de los directores. Estos tienen claramente un amplio margen para promover un mayor intercambio de prácticas dentro de sus escuelas. Los costos de identificar a los profesores más eficaces de la escuela y asegurarse de que los demás los observen y aprendan de ellos son ínfimos si se los compara con los costos de los programas formales de capacitación, que requieren movilizar a grandes cantidades de profesores a otro establecimiento y contratar instructores.

La mejora de la calidad de las prácticas docentes promedio en *el sistema* escolar es responsabilidad de quienes administran dicho sistema. Pueden imaginarse numerosos enfoques distintos: proporcionar a las escuelas los datos comparativos obtenidos en la observación de las clases como insumo para la planificación de su desarrollo; establecer nuevas formas de capacitación docente basadas en ejemplos filmados de prácticas adecuadas e insatisfactorias, e incluir la evaluación de las prácticas en el aula (ya sea a través de video o de observadores capacitados) en las evaluaciones del desempeño docente. Los encargados de las políticas públicas de los siete países que participaron en este programa han tomado los resultados como un estímulo para actuar siguiendo varias de estas líneas. Esta investigación permitió delinear un panorama de referencia de lo que los alumnos latinoamericanos encuentran dentro del aula hoy en día. También proporciona una base para observar en qué medida las reformas ya en curso y las futuras reformas logran reconfigurar esta realidad.

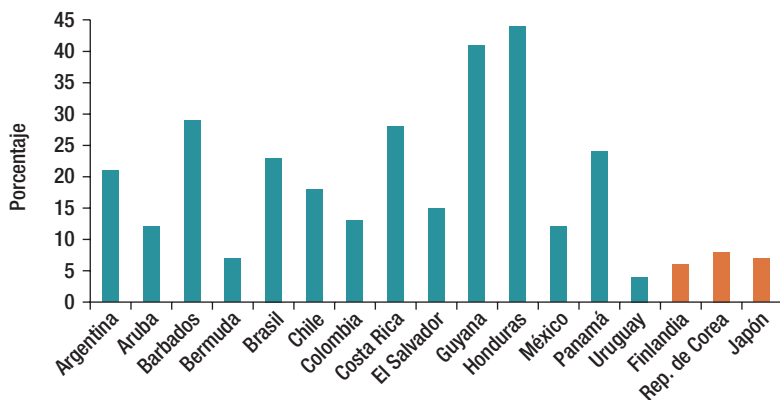
Reclutar mejores profesores

Para mejorar la calidad de los profesores, se deben afrontar tres desafíos básicos: reclutar, desarrollar y motivar mejores profesores. De estos desafíos, es probable que el reclutamiento (elevar el nivel de los profesores al momento del reclutamiento) sea lo más complicado para los países de América Latina y el Caribe, porque requiere que se intensifique la selectividad de la enseñanza como profesión. Todas las investigaciones internacionales referidas a los sistemas educativos de alto rendimiento señalan que la capacidad de atraer a las personas de más talento hacia la enseñanza constituye un factor subyacente clave, que permite que los sistemas educativos pasen de “buenos a excelentes” (Barber y Mourshed, 2007). Pero para atraer a los individuos de gran talento hacia la enseñanza, es necesario alinear un conjunto complejo e interrelacionado de factores cuya modificación puede resultar una tarea difícil y lenta, entre los que figuran los salarios y la estructura salarial, el prestigio de la profesión, la selectividad del ingreso en los programas de formación docente y la calidad de dicha formación.

Incrementar la selectividad. Este análisis sugiere que posiblemente sea necesario aumentar los salarios en algunos países para que el sueldo promedio de los excelentes (y la estructura de sus incentivos salariales) adquiera competitividad o no la pierda. Pero los aumentos de salario solo provocarán una mejora en la calidad si van acompañados de políticas dirigidas a incrementar la selectividad de los programas de educación docente. Este tema es crucial para la región de América Latina y el Caribe, pero recibe muy poca atención. En Singapur y en Finlandia, ingresan a los programas de educación docente solamente el 20 % de los estudiantes secundarios que se postulan, y todos se ubican en el tercio correspondiente a los mejores alumnos. En América Latina y el Caribe, prácticamente no hay selección de candidatos en el ingreso a los programas de educación docente, y los estándares académicos son más bajos que en otros ámbitos profesionales. Como resultado, la proporción de estudiantes de educación superior inscritos en carreras pedagógicas es mucho más alta que en muchos países de la OCDE, y en la actualidad, numerosos países latinoamericanos producen una cantidad excesiva de graduados docentes (gráfico R.14). En Perú, solo el 50 % de estos egresados encuentran empleo como profesores de aula; en Costa Rica, solo el 54 %. En 2013, el Ministerio de Educación de Chile estimó que la mitad de todos los estudiantes que egresaron de programas de educación docente en los últimos años trabajaban en el sector minorista en la actualidad.

Dado que la educación de los profesores suele estar subsidiada por el sector público, generar un número excesivo de graduados docentes implica desviar recursos de otras inversiones más productivas en el aprendizaje de los alumnos. En los países donde los estudiantes financian su formación docente con recursos personales o con préstamos, la superproducción de graduados docentes a través de un programa de cuatro o cinco años de estudio que no lleva a la obtención de un empleo pertinente puede ser todavía más problemática y generar malestar social. Pero lo fundamental es que la falta de selectividad socava el prestigio de la profesión y vuelve menos atractiva la educación docente para los estudiantes más destacados.

GRÁFICO R.14: Graduados de educación superior que estudiaron educación



Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Nota: Los datos corresponden al año más reciente disponible entre 2009 y 2012.

La selectividad y el prestigio de la profesión docente no son cualidades inmutables de un sistema educativo. Finlandia hizo de la selectividad de los profesores la piedra angular de una estrategia de reforma educativa adoptada en la década de 1970. A lo largo de varias décadas, transformó el mercado laboral docente: ya no incluye numerosas instituciones de formación de calidad diversa que producen profesores en exceso, sino que alberga un conjunto mucho más pequeño de entidades de gran calidad, de las que egresa solo el número necesario de profesores muy talentosos, quienes encuentran empleo en la enseñanza y gozan de un elevado prestigio social.

La experiencia internacional señala tres mecanismos principales para hacer más selectivo el reclutamiento de los profesores:

- elevar los parámetros para el ingreso a los programas de educación docente;
- elevar la calidad de los institutos de educación docente;
- elevar los parámetros de contratación de los nuevos profesores.

Elevar los parámetros para el ingreso a los programas de educación docente.

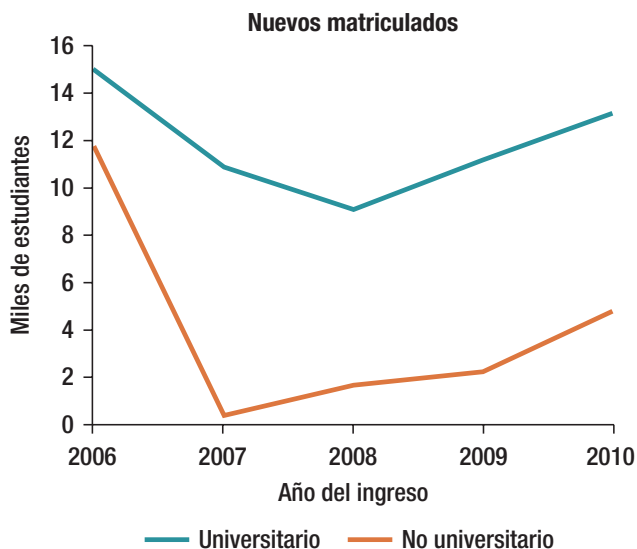
El principio de la autonomía universitaria vigente en América Latina impide legalmente a la mayoría de los ministerios de educación controlar de manera directa las normas de ingreso a los programas de formación docente previos al servicio. Unas pocas universidades prestigiosas son selectivas, pero en la mayor parte de los países, la mayoría de los profesores nuevos son producidos por prestadores privados de baja calidad y de institutos de capacitación docente no universitarios sujetos a un escaso control de calidad.

Para abordar estas cuestiones, los ministerios de educación de la región aplican cuatro estrategias principales: a) cerrar las instituciones de baja calidad que están bajo el control directo del ministerio (por lo general, institutos de formación docente no universitarios); b) establecer una universidad nacional de educación controlada directamente por el ministerio, como el Instituto Nacional para la Educación de Singapur; c) crear becas especiales para los mejores estudiantes, y d) elevar los requerimientos de acreditación de las instituciones de educación superior autónomas, de modo de forzar su cierre o su adaptación.

A fin de resolver la oferta excesiva de profesores de baja calidad formados en institutos no universitarios (Institutos Superiores Pedagógicos [ISP]), en 2006 Perú estableció criterios nacionales para las admisiones. Se exigió un puntaje mínimo en las pruebas cognitivas y se introdujo una prueba de escritura y una entrevista, lo que afectó notoriamente la matrícula de los ISP: el número de inscritos bajó de 11 000 a 389 en solo un año (gráfico R.15). Numerosos institutos regionales se vieron repentinamente amenazados con el cierre, lo que generó preocupación por la posible escasez de profesores en las comunidades bilingües y rurales. En 2012, el ministerio devolvió a las entidades el control sobre el ingreso de estudiantes, pero estableció topes anuales para la matrícula.

Ecuador ha actuado con igual agresividad procurando elevar la calidad de la educación docente. En 2012 cerró 14 institutos de formación de baja calidad y está creando la Universidad Nacional de Educación (UNAE), una institución de alto nivel dependiente del Ministerio de Educación. Los investigadores han detectado que la presencia de un “acoplamiento estrecho” entre el ministerio de educación y las instituciones en las que se forman los profesores constituye un factor importante en el éxito educativo de países tan diversos como Singapur y Cuba (Carnoy, 2007). Este “acoplamiento estrecho” garantiza la coordinación de la formación docente con los objetivos de las políticas educativas nacionales, por ejemplo, mayor selectividad en el ingreso y mayor énfasis en la enseñanza de matemáticas,

GRÁFICO R.15: Mayor exigencia en los programas de formación docente de Perú, 2006-10



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de datos del Ministerio de Educación de Perú.

el pensamiento crítico y las capacidades vinculadas con las tecnologías de la información propias del siglo XXI. La UNAE preparará a los profesores para que dicten un nuevo plan de estudio nacional que se está elaborando actualmente en consulta con partes interesadas y expertos nacionales e internacionales. Otra idea central es que la UNAE se convertirá en el nexo entre los funcionarios nacionales del área y otras instituciones de formación docente, que con el tiempo incluirán profesores altamente calificados formados en la UNAE.

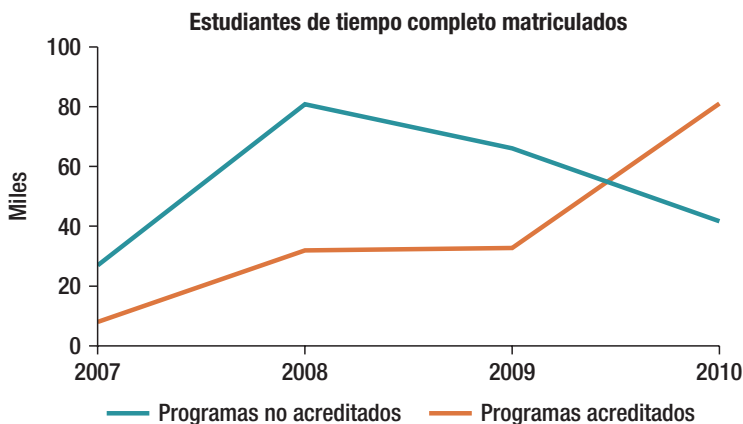
Una tercera estrategia, con impacto de más corto plazo, consiste en emplear incentivos focalizados para atraer a los egresados de la secundaria más destacados hacia la enseñanza. En Singapur, Finlandia, la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China) y Escocia, la capacitación docente está abierta solo a candidatos seleccionados, pero estos estudiantes reciben educación gratis más un salario o estipendio durante su formación (Garland, 2008). Recientemente, Colombia y Chile han puesto en marcha programas similares. El programa de Chile, denominado Beca Vocación de Profesor (BVP), comenzó en 2010 y ofrece eximir del pago de aranceles a los estudiantes que obtengan 600 puntos o más en la PSU y acepten estudiar pedagogía y trabajar como profesores de tiempo completo al menos durante tres años en escuelas públicas o subsidiadas cuando se hayan graduado. Desde 2010, unos 3500 estudiantes al año han reunido las condiciones para recibir la beca, proporción relativamente pequeña de los 130 000 que cursan carreras pedagógicas en Chile. Pero los investigadores han confirmado el éxito de la BVP para atraer a los estudiantes de perfil académico más sólido. Los comentarios recibidos de las universidades más importantes señalan que los nuevos estudiantes promueven también un mejor desempeño académico entre sus compañeros de clase.

La cuarta herramienta, y la más importante, es el proceso de acreditación y revisión. Desarrollar la capacidad institucional necesaria para implementar un sistema nacional de acreditación de la educación superior es una tarea compleja y lleva tiempo. No obstante, la experiencia de Chile muestra que la información sobre la acreditación puede ejercer una fuerte influencia en las elecciones de los estudiantes a la hora de matricularse (gráfico R.16). Cuando en 2006 se instauró la revisión obligatoria de las acreditaciones de los programas de educación docente, el 80 % de los 940 programas pedagógicos del país no logró la acreditación o alcanzó la categoría más baja. Aun sin aplicar ninguna medida directa para cerrar las instituciones de baja calidad, en el lapso de unos pocos años, el mercado de la formación docente cambió significativamente, del 77 % de las matriculaciones en programas no acreditados al 70 % de las matriculaciones en programas acreditados. La legislación propuesta va aún más allá, pues establece que las escuelas públicas (o las que reciben subsidios públicos) solo podrán contratar profesores graduados en instituciones con programas acreditados.

Elevar la calidad de la educación docente. El nivel académico de los estudiantes que ingresan a los programas de formación docente es bajo, y la calidad de dichos programas es también terriblemente baja. Según los análisis cualitativos, la formación docente previa al servicio no logra transmitir suficiente dominio de los contenidos ni una pedagogía centrada en el alumno, está aislada del resto del sistema escolar y de la formulación de las políticas educativas, y solo prevé la exposición práctica al trabajo en las escuelas hacia el final de la carrera y en algunos casos no la contempla en absoluto (UNESCO, 2012).

Las investigaciones internacionales sugieren que los programas de formación centrados en el trabajo que los profesores enfrentarán realmente en las aulas dan como resultado profesores más eficaces en el primer año y un mayor aprendizaje entre sus alumnos (Boyd *et al.*, 2009). Sin embargo, la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe no establecen requisitos mínimos de enseñanza práctica y dejan que las instituciones definan este tema. Como resultado, mientras que en Cuba, un país de muy buen desempeño, el 72 % del programa de

GRÁFICO R.16: Impacto de la información sobre acreditaciones en el número de inscritos en programas de educación docente en Chile, 2007-10



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de datos del Ministerio de Educación de Chile sobre matriculación.

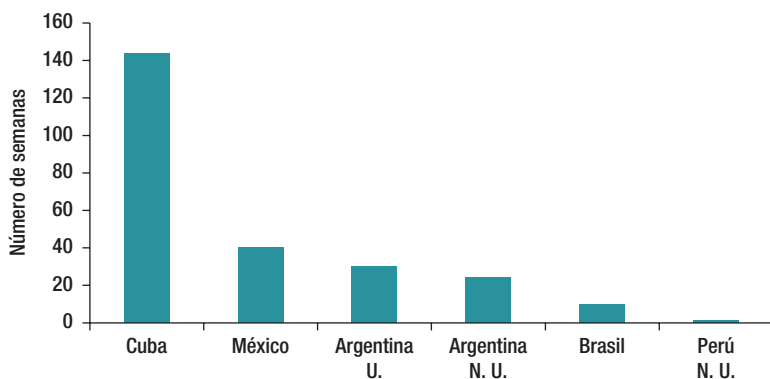
educación docente se dedica a las prácticas en las escuelas (esto es, más de 5600 horas a lo largo de 5 años), los umbrales nacionales de otros países exigen mucho menos (gráfico R.17).

La autonomía universitaria impide ordenar directamente la modificación de los contenidos de los programas de educación docente, pero varios ministerios de Educación de la región han comenzado a usar de manera creativa las iniciativas de financiamiento competitivo para estimular dichas reformas. En 2013, Chile lanzó una nueva línea de financiamiento competitivo para respaldar un “repensar” de la educación docente. Su ministerio acepta propuestas referidas a cambios importantes, por ejemplo, el acortamiento de la duración de la carrera, la modificación radical del contenido de los programas y el aumento del tiempo de trabajo en las aulas. El único requisito es que las propuestas estén fundadas en evidencias extraídas de investigaciones internacionales. El fondo competitivo de Perú para la educación terciaria (Fondo de Estímulo a la Calidad) también cuenta con una línea de apoyo específica para mejorar la calidad de las instituciones de formación docente.

Elevar los estándares de contratación. En vista de la baja calidad de los programas de educación docente, es importante que los sistemas de educación pública realicen una selección eficaz al momento de la contratación. Los principales instrumentos normativos que pueden garantizar que esto ocurra son tres: a) estándares nacionales para la enseñanza; b) evaluación de las competencias y habilidades de los profesores antes de la contratación, y c) certificación alternativa.

Los estándares nacionales para la enseñanza, en los que se articula “lo que un profesor debe saber y poder hacer”, constituyen un paso importante en el desarrollo de un cuerpo docente más profesional. En los últimos 20 años, la mayor parte de los países de la OCDE han trabajado mucho para elaborar este tipo de parámetros. Los países latinoamericanos que lo han hecho son relativamente pocos.

GRÁFICO R.17: Prácticas de enseñanza obligatorias previas al servicio en América Latina y el Caribe



Fuente: Franco, 2012.

Nota: N. U.: programas no universitarios. U.: programas universitarios. En las cifras se da por supuesto un programa de 40 horas por semana y 40 semanas por año.

La excepción es Chile, que adoptó el Marco para la Buena Enseñanza en 2003, luego de tres años de trabajo conjunto entre una comisión nacional y el sindicato docente. El marco de Chile sigue siendo un ejemplo de mejores prácticas para la región (gráfico R.18), y ha guiado el diseño de otras políticas clave, como el sistema de evaluación de profesores y el examen a los egresados de las carreras pedagógicas del país, denominado Prueba Inicia. Elaborar estándares nacionales para la enseñanza es una tarea que lleva tiempo y esfuerzo, pero al establecer formalmente estándares exigentes, se sientan las bases de la calidad educativa.

La segunda herramienta es el examen de certificación o la prueba de capacidad para seleccionar a los candidatos a ocupar puestos docentes. Una investigación realizada recientemente en México proporciona las evidencias más contundentes que se hayan encontrado hasta ahora acerca de la importancia de establecer estándares claros de aptitud para los profesores (Estrada, 2013). Aprovechando las variaciones geográficas en los ritmos de los diversos estados mexicanos para aplicar la disposición federal de 2008 que exigía contratar a todos los nuevos profesores de la escuela pública sobre la base de los resultados de pruebas nacionales de aptitud, Estrada pudo comparar el impacto de los nuevos profesores “contratados mediante pruebas” con el de los nuevos profesores contratados con los métodos tradicionales (esto es, comités estatales en los que el sindicato docente tiene un peso preponderante). Los resultados fueron asombrosos. En una muestra de pequeñas escuelas rurales en las que se incorporó solo un nuevo profesor en 2011, los alumnos que recibieron un profesor contratado mediante pruebas obtuvieron un puntaje 0,66 DS superior en matemáticas y 0,78 DS más alto en lenguaje que los que recibieron un profesor contratado por el procedimiento tradicional. Estos efectos son enormes, y demuestran que aun en un plazo relativamente breve, los profesores mejor capacitados pueden influir de manera drástica en las oportunidades que

GRÁFICO R.18: Marco para la Buena Enseñanza de Chile

<p>Preparación de la enseñanza</p> <ul style="list-style-type: none"> • Domina los contenidos y el programa. • Conoce a sus alumnos. • Domina la didáctica. • Organiza los objetivos y los contenidos de manera coherente. • Aplica estrategias de evaluación coherentes. 	<p>Creación de un ambiente propicio para el aprendizaje</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establece un clima de aceptación, equidad, confianza y respeto. • Manifiesta altas expectativas sobre las posibilidades de aprendizaje y desarrollo de todos sus alumnos. • Establece normas en el aula. • Establece un ambiente de trabajo organizado y dispone el entorno físico.
<p>Responsabilidades profesionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reflexiona sistemáticamente sobre la enseñanza. • Construye relaciones profesionales y de equipo con sus colegas. • Asume la responsabilidad en la orientación de sus alumnos. • Propicia la colaboración con los padres y apoderados. • Está al tanto de la información actualizada sobre la profesión, el sistema educativo y las políticas vigentes. 	<p>Enseñanza para el aprendizaje de todos los estudiantes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunica los objetivos de aprendizaje. • Aplica estrategias de enseñanza que son coherentes y significativas y que representan un desafío. • Trata el contenido de la clase con rigurosidad conceptual y se asegura de que resulte comprensible para todos los estudiantes. • Optimiza el uso del tiempo. • Promueve el pensamiento. • Evalúa y verifica el aprendizaje de los estudiantes.

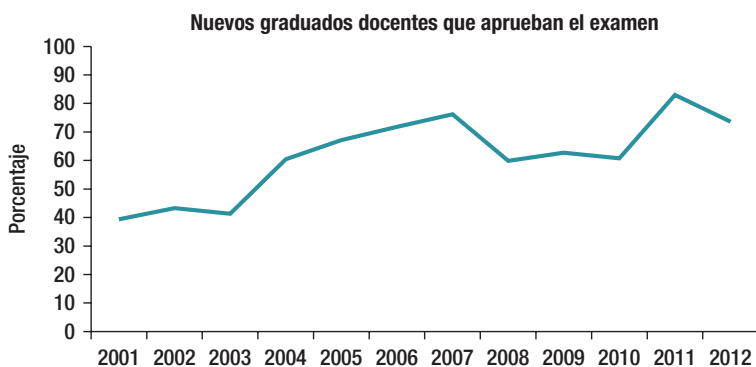
Fuente: Adaptado del Ministerio de Educación de Chile, 2008.

tienen sus alumnos de aprender. Colombia y El Salvador también han establecido exámenes obligatorios que los graduados docentes deben aprobar para ser contratados en el sector público. En El Salvador se han logrado claros avances en la proporción de egresados de las carreras pedagógicas que aprueban el examen, denominado Evaluación de las Competencias Académicas y Pedagógicas [ECAP], desde su introducción en 2001 (gráfico R.19). Otro paso adicional importante será investigar, como se hizo en México, de qué manera el ingreso de profesores mejor preparados en el sistema escolar influye en los resultados del aprendizaje de los alumnos.

En Colombia, el examen para los profesores que se gradúan, establecido en la ley de reforma de 2002, también elevó la exigencia; sin embargo, hasta la fecha hay pocas evidencias sobre su impacto. Pero la proporción de profesores contratados con el nuevo sistema sigue siendo bastante pequeña, y lamentablemente hay pocas evidencias de su eficacia.

La introducción de exámenes obligatorios de certificación que conllevan una mayor exigencia en la calidad de los profesores por lo general requiere un período de transición. Cuando en 1998 el estado de Nueva York estableció un examen de certificación docente más estricto, una elevada proporción de los nuevos profesores graduados lo reprobó. El estado fijó entonces un plazo de cinco años durante el cual los distritos escolares podrían contratar profesores con “licencia temporal” que no habían aprobado el examen. Los nuevos parámetros golpearon con mayor dureza a los distritos escolares urbanos con altas tasas de pobreza, como la ciudad de Nueva York, donde los profesores con licencia temporal representaron el 63 % de los nuevos contratados en las escuelas del cuartil más pobre. Para cumplir con la exigencia de eliminar este tipo de contrataciones antes de 2003, la ciudad debió aplicar estrategias agresivas que le permitieran atraer a profesores de mayor calidad. Pero hacia 2005 logró eliminar la contratación de profesores no certificados, redujo marcadamente las diferencias entre las capacidades de los profesores de las escuelas de zonas pobres y los de áreas de baja pobreza y registró grandes mejoras en el desempeño de los alumnos de las zonas pobres (Boyd *et al.*, 2008).

GRÁFICO R.19: Tasa de aprobación del examen de egreso en El Salvador, 2001-12



Fuente: Picardo, 2012.

Si bien los exámenes obligatorios de certificación constituyen el instrumento más eficaz para elevar la calidad de los profesores, los “exámenes de egreso” no vinculantes que se toman una vez que se concluye el programa de formación también pueden contribuir a mejorar la contratación de los profesores, verificar el nivel de los graduados a lo largo del tiempo, y poner de manifiesto las diferencias de calidad entre los institutos de formación. La Prueba Inicia de Chile, establecida en 2008, y el examen nacional de profesores que se está elaborando en Brasil (*Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente*) son ejemplos de ello. No obstante, el hecho de que estas pruebas sean voluntarias tiene sus desventajas. En Chile, solo el 40 % de los graduados, en promedio, decide someterse a la Prueba Inicia y de estos, el 70 % no alcanza el puntaje mínimo requerido. A raíz de la preocupación del ministerio por la posibilidad de que el 60 % de los graduados docentes que se rehúsan a dar la prueba estén aún peor preparados para cumplir con los parámetros nacionales de enseñanza, se elaboró una propuesta legislativa para que la prueba sea obligatoria.

Una tercera estrategia dirigida a mejorar la calidad de los nuevos profesores consiste en evitar por completo los institutos de educación de baja calidad y contratar profesores que se hayan formado en otras disciplinas, práctica que se conoce como “certificación alternativa”. Esta estrategia fue clave en la rápida mejora de la calidad docente en la ciudad de Nueva York y se aplica ampliamente en otros distritos escolares urbanos de Estados Unidos que tienen dificultades para atraer a profesores hacia el trabajo con poblaciones desfavorecidas. En diversos estudios rigurosos realizados en Estados Unidos se ha llegado en general a la conclusión de que los alumnos de profesores con certificaciones alternativas, en particular los del programa *Teach for America* (Enseña para América), tienen un desempeño igual o mejor que los de profesores contratados por las vías normales.

En su mayoría, los países de América Latina y el Caribe no han aplicado la certificación alternativa, si bien está permitida en Colombia y ha sido propuesta en Chile y México. No obstante, desde 2007, varios países latinoamericanos han puesto en marcha las ramas locales de la red *Teach for All* (Enseña para Todos), diseñadas según el modelo de Enseña para América. En el marco de estos programas en Chile, Perú, México, Colombia, Argentina y Brasil, se han reclutado profesionales de primer nivel de otras disciplinas que están dispuestos a dedicar dos años a la enseñanza en escuelas de zonas sumamente desfavorecidas.

En la actualidad se lleva adelante una evaluación aleatoria del programa de Chile, denominado Enseña Chile, y se espera dar a conocer los primeros resultados en 2016. En un estudio de 2010 se documentó que los programas de Argentina, Perú y Chile lograron atraer a graduados universitarios de gran talento, y que los resultados del aprendizaje de alumnos de profesores de Enseña Chile fueron más altos que los obtenidos por estudiantes de profesores tradicionales comparables. Los alumnos que tenían profesores del programa Enseña Chile también mostraron más capacidades socioemocionales, entre ellas, más autoestima y confianza en las propias habilidades. Por otro lado, los profesores de este programa exhibieron actitudes más positivas acerca de la capacidad de sus alumnos de aprender y expectativas más altas respecto de ellos (Alfonso, Santiago y Bassi, 2010). Si bien en la actualidad la escala de estos programas en América Latina y el Caribe es pequeña, parecen ser herramientas útiles, en especial para elevar la calidad de los profesores en las escuelas de zonas rurales o urbanas desfavorecidas y en las disciplinas en las que resulta difícil encontrar profesores, como matemáticas o ciencias de nivel secundario.

Aumentar la selectividad en la docencia en los próximos 10 años. Todos los países latinoamericanos enfrentan el desafío de reclutar mejores profesores, pero en cada uno de ellos este reto se desarrollará en contextos demográficos muy distintos. En más de la mitad de

la región (incluidos todos los países grandes), la población estudiantil caerá hasta un 31 %, mientras que, en otros, en especial República Dominicana y América Central, el número de alumnos crecerá de manera constante. La UNESCO prevé que, si no se modifican las tasas de matriculación de 2010 ni la proporción alumno-profesor, la región necesitará un 8 % menos de profesores en 2025.

Dado que no todos los países de la región han alcanzado la cobertura universal en la escolaridad, en particular en el nivel secundario y el preescolar, para determinar la demanda de profesores es necesario incluir también otros supuestos sobre la rapidez con que estos países ampliarán dicha cobertura. Para proyectar un escenario de máxima demanda posible de nuevos profesores, se ha tomado como supuesto que para el año 2025 todos los países de la región habrán llegado al 100 % de la matriculación en la escuela primaria, al 90 % en secundaria y al 90 % en preescolar para niños de entre 4 y 6 años, aun si esto implica contemplar tasas de ampliación de la escolaridad muy superiores a las tendencias registradas en estos países.

Aun en esta situación hipotética de expansión de la escolaridad sumamente ambiciosa, en 2025 la región necesitaría un conjunto más reducido de profesores preescolares, primarios y secundarios, suponiendo que la proporción alumno-profesor se mantiene estable en todos los países. El total de profesores caería de 7,35 millones en 2010 a unos 6,61 millones en 2025. Si bien algunos países necesitarán incrementar la cantidad de profesores para respaldar la ampliación de la cobertura educativa, otros experimentarán solo cambios modestos o grandes caídas. Una disminución neta en el número de profesores conlleva la oportunidad de pagar salarios más altos a un número más reducido de profesores, lo que podría contribuir a incrementar el atractivo de la profesión. Pero el incremento salarial sería relativamente pequeño, e incluso este posible “margen fiscal” solo se materializaría si las proporciones alumno-profesor actuales no decrecieran.

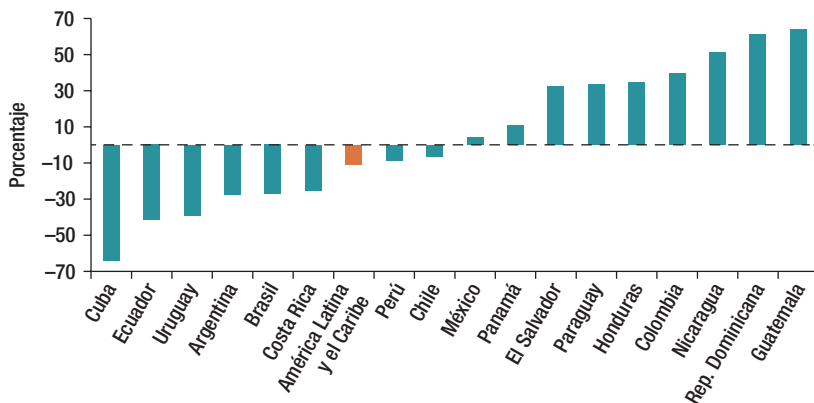
No obstante, en los sistemas escolares con población estudiantil en retroceso, la tendencia es dejar que la proporción alumno-profesor baje. Para reducir el número de profesores de manera de acompañar la retracción demográfica y mantener la proporción alumno-profesor estable, se requiere de una gestión activa. Tanto los sindicatos docentes, que desean proteger la estabilidad laboral, como los padres, que creen que las clases menos numerosas son mejores para sus hijos, se resisten a esto. Las caídas ya observadas en las proporciones alumno-profesor en los países de América Latina y el Caribe con población estudiantil en declive indican que este patrón ya se ha instalado.

El contraste con los países de Asia oriental es notable. Singapur, República de Corea, China y Japón mantienen de manera deliberada proporciones alumno-profesor relativamente altas, de modo de disponer de recursos que permitan pagar mejores salarios, tener días de clase más largos y realizar inversiones no salariales eficaces en función de los costos. En estos países, los salarios docentes son bastante altos en promedio y están diferenciados según las capacidades y el desempeño, lo que atrae a los individuos más talentosos.

Para analizar las implicancias de un equilibrio similar en América Latina y el Caribe, se proyectaron las mismas tendencias ambiciosas en matriculación, pero con una gestión activa de las proporciones alumno-profesor, de modo de llegar para 2025 a la meta de 18 a 1 en la educación preescolar y de 20 a 1 en la primaria y la secundaria. Si bien algunos países necesitarán contratar más profesores para cumplir con los objetivos previstos de acercarse a la cobertura universal y reducir las actuales proporciones alumno-profesor, el tamaño general del cuerpo docente de América Latina y el Caribe se reducirá un 11 % (gráfico R.20).

En varios de los países más grandes de la región, la aplicación de políticas de gestión de la proporción alumno-profesor dirigidas a acompañar las tendencias demográficas permitiría

GRÁFICO R.20: Variación en la cantidad de profesores necesarios, suponiendo una cobertura ampliada y proporciones alumno-profesor eficientes, 2010-25



Fuente: Proyecciones del Banco Mundial a partir de información extraída de la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2009 y datos de población del Banco Mundial.

Nota: En las proyecciones se da por supuesto que para 2025 todos los países alcanzarán las metas de tasa bruta de matriculación (del 100 % para la primaria y del 90 % para la educación preescolar y secundaria) y de proporción alumno-profesor (de 18 a 1 en la educación preescolar y de 20 a 1 en la primaria y la secundaria).

incrementar significativamente el salario de los profesores. En Brasil, por ejemplo, esta situación hipotética da como resultado una disminución del 27 % en el número de profesores, de 2,9 millones a 2,1 millones para 2025. Pero esto permitiría un aumento real del 36 % en el salario promedio, con lo que los sueldos relativos pasarían del percentil 76 de la distribución salarial al 85, mientras que otros trabajadores profesionales se ubican en el percentil 90.

En los próximos 10 años, varios países tendrán una oportunidad única de elevar la calidad de los profesores a través de mejores salarios, mayores incentivos y gasto no salarial más alto. No hará falta incrementar los presupuestos generales de educación si los sistemas escolares gestionan cuidadosamente el número de profesores en favor de la calidad. Dado que estos supuestos se basan en un gasto real constante por alumno, los países que tienen poblaciones estudiantiles en declive e incrementan el gasto como porcentaje del PIB dispondrán de aún más recursos por cada profesor para financiar el avance hacia una mejor calidad.

Esta heterogeneidad dará lugar a diversos desafíos para la política docente. Las mermas en la población estudiantil previstas en la mitad de la región (en la que se incluyen los países más grandes) permitirán a los sistemas escolares financiar con mayor facilidad una calidad docente más elevada, pero generarán el desafío político de apartar a los profesores de mal desempeño para dejar lugar a nuevos ingresantes más idóneos. Dado que se prevé que para 2025 el cuerpo docente se reducirá un 20 % o más en algunos casos, es crucial gestionar tanto las salidas de la profesión como el reclutamiento selectivo, teniendo como eje estratégico la calidad. Para los

países en los que se prevé que harán falta más profesores en los próximos 10 años, el desafío principal radica en la carga financiera que implica elevar el gasto en educación para respaldar la contratación de nuevos profesores con mayores exigencias. Para estos países, determinar el tamaño eficiente de las clases es una elección crucial de política pública.

Desarrollar profesores de excelencia

Una vez que se ha contratado a los profesores, es responsabilidad del sistema escolar lograr que sean lo más eficaces posible. Esto implica evaluar, gestionar y respaldar el desarrollo de cada profesor individual en su oficio y conformar una comunidad profesional de profesores, tanto dentro de las escuelas como en el sistema escolar en su conjunto. En este sentido, las tareas esenciales son cuatro:

- *Inducción*: respaldo al desarrollo de los profesores durante los primeros cinco años de enseñanza, período crucial.
- *Evaluación*: sistemas para la evaluación periódica de los puntos fuertes y débiles de cada profesor.
- *Desarrollo profesional*: capacitación eficaz para subsanar las debilidades detectadas y potenciar las capacidades de cada docente.
- *Gestión*: se busca lograr una correspondencia entre la asignación de profesores a las escuelas y las necesidades de los alumnos, y conformar escuelas eficaces mediante la práctica compartida y la interacción profesional.

Inducción de los profesores. Una conclusión a la que se llega en todas las investigaciones sobre educación es que los nuevos profesores enfrentan una curva de aprendizaje muy pronunciada en los primeros tres a cinco años en el cargo (Boyd *et al.*, 2009; Chingos y Peterson, 2010; Hanushek y Rivkin, 2010). En este período, los sistemas escolares tienen una valiosa oportunidad para respaldar y maximizar el desarrollo de los nuevos profesores y detectar a aquellos a los que se les debería sugerir dejar la profesión. Generalmente los profesores son contratados en cargos de la administración pública, lo que dificulta el despido por mal desempeño una vez que están confirmados en sus puestos. Por tal motivo, evitar errores en la contratación conlleva grandes beneficios. Con un programa de inducción bien organizado y con el uso eficaz de los períodos de prueba, se contribuye a lograr estos dos objetivos.

En la región de América Latina y el Caribe, muy pocos países además de los países caribeños de habla inglesa tienen programas formales de inducción para los profesores que se inician en sus cargos. El de Belice tiene un diseño particularmente destacable: incluye orientación, observación de la clase, apoyo con tutorías, proyectos de acción e investigación, y evaluaciones durante el primer año del profesor.

La inducción eficaz va de la mano de períodos de prueba condicionales. La mayor parte de los países de la OCDE establecen períodos de prueba. Algunos sistemas escolares de Estados Unidos los han extendido a tres años o más, de modo de tener más tiempo para evaluar el desempeño de los profesores y su potencial de crecimiento antes de tomar la decisión final respecto de su contratación. Pero en América Latina y el Caribe, los períodos de prueba condicionales son poco frecuentes. Solo dos de los siete países examinados recientemente (Colombia y República Dominicana) han establecido períodos de prueba condicionales que

incluyen una evaluación exhaustiva de los nuevos profesores (Vaillant y Rossel, 2006). Un programa introducido en 2013 en el municipio de Río de Janeiro presenta un modelo prometedora: los candidatos a nuevos profesores asisten a un curso intensivo de capacitación sobre la dinámica eficaz en el aula, basado en los resultados obtenidos en el municipio con el método Stallings, y luego se observa cómo enseñan y se los evalúa antes de confirmar su contratación.

Evaluación de los profesores. Los sistemas educativos más importantes invierten mucho en la evaluación del desempeño docente. Estas evaluaciones cumplen dos funciones fundamentales: mejorar la calidad de los profesores y lograr que rindan cuentas por su desempeño. Singapur, Japón, República de Corea y Shanghái (China) cuentan con sistemas eficaces para evaluar el desempeño y los avances de sus profesores. Hasta la fecha, la experiencia en América Latina y el Caribe es mucho más limitada en esta esfera. Si bien México (en la década de 1990) y Colombia (en 2002) introdujeron los primeros sistemas de evaluación docente de la región, las dificultades en la implementación han socavado su impacto, y en la actualidad se está rediseñando el sistema mexicano. (Vegas y Umansky, 2005; Ome, 2012). El sistema establecido en Chile en 2003 sigue siendo hasta ahora el ejemplo de mejores prácticas de la región. Ecuador comenzó a implementar evaluaciones docentes en 2007, y Perú está diseñando un sistema integral similar al de Chile. El resto de los países de la región cuenta con algunos elementos, pero son menos amplios y sistemáticos.

Establecer un sistema de evaluación docente sólido es una tarea costosa y un desafío desde el punto de vista institucional, pero puede incrementar la eficiencia de otras funciones importantes del sistema educativo. La información sobre el desempeño de los profesores puede hacer más pertinentes las inversiones en la capacitación en servicio, contribuir a focalizarlas mejor e incluso reducir los costos totales de esa capacitación. Un sistema de este tipo crea la base de información necesaria para establecer incentivos al desempeño individual y las medidas para exigir que los profesores rindan cuentas. Proporciona a los profesores comentarios individualizados sobre su actuación que quizá sean más francos o más profundos que los que provienen de sus supervisores directos y sus pares, y les genera mayor motivación para capacitarse o mejorar profesionalmente. Si se logran estos beneficios, los costos netos de contar con un buen sistema de evaluación docente pueden ser muy pequeños.

La creciente experiencia internacional con las evaluaciones docentes señala cuatro características clave de los sistemas exitosos. En primer lugar, se basan en los parámetros para la enseñanza: una articulación clara de las competencias y las conductas que se espera que tengan y muestren los buenos profesores. En segundo lugar, miden el desempeño de manera integral. Un programa de investigación desarrollado en Estados Unidos durante tres años permitió concluir que, para elaborar un juicio confiable sobre el desempeño de un profesor en particular, se necesitan numerosas mediciones, entre las que figuran la observación en el aula (idealmente varias veces) y la opinión de alumnos y colegas. Combinadas, estas mediciones permiten elaborar evaluaciones de la eficacia docente que se correlacionan con los logros en el aprendizaje de valor agregado de sus alumnos (Kane y Staiger, 2012). El sistema de Chile es un buen ejemplo de evaluación integral. Combina la observación de las prácticas de los profesores en el aula (a través de una clase grabada en video), un portafolio con la planificación de clases, una autoevaluación, una entrevista con un colega, y una evaluación realizada por el director de la escuela y el supervisor pedagógico.

En tercer lugar, los sistemas de evaluación eficaces usan instrumentos que poseen validez técnica y protegen la integridad de los procesos de evaluación. En Chile, para la implementación del sistema se ha contratado mediante licitación pública a un grupo independiente

de investigaciones educativas independiente que lleva adelante estudios permanentes para aumentar la solidez del sistema. El equipo de evaluación tiene la responsabilidad de garantizar la calidad y la coherencia en la implementación. Por ejemplo, brinda intensa capacitación a los supervisores que evalúan los videos de las prácticas en el aula y a los profesores que realizan las entrevistas a sus colegas.

En cuarto lugar, los buenos sistemas garantizan que los resultados de las evaluaciones tengan consecuencias —tanto positivas como negativas— para los profesores. La mayoría de los países de la OCDE utilizan sus sistemas de evaluación como plataforma para elaborar incentivos al desempeño, pues les permiten identificar y recompensar a los individuos más exitosos. En Chile y Ecuador, los profesores que obtienen puntajes sobresalientes en las evaluaciones pueden recibir una bonificación. Los sistemas de evaluación también brindan la base más sólida para el desarrollo a largo plazo del potencial de los profesores y es el parámetro más justo para determinar los ascensos. En lugar de promover a los profesores únicamente en función de la antigüedad (como ocurre hoy en día en la mayor parte de los países latinoamericanos), se los puede ascender sobre la base de la aptitud reconocida. Una estructura salarial alineada con el desempeño evaluado genera los incentivos necesarios para los profesores en ejercicio y vuelve más atractiva la profesión para futuros candidatos talentosos.

Los sistemas eficaces de evaluación docente fortalecen la rendición de cuentas. Permiten a quienes administran el sistema escolar detectar a los profesores que necesitan mejorar y crea fuertes incentivos para que estos tomen los cursos de capacitación que se ofrecen y apliquen lo aprendido en su trabajo. En Chile, Ecuador y Colombia, y en las nuevas iniciativas propuestas en Perú y México, se ofrece capacitación a los profesores que obtuvieron bajas calificaciones, quienes deben luego someterse a una nueva evaluación.

Por último, las evaluaciones docentes generan datos que permiten a los sistemas escolares lidiar de manera directa y transparente con quienes muestran repetidamente un desempeño bajo. En Chile, Ecuador y Colombia, y en las nuevas iniciativas propuestas en Perú y México, los profesores que en las sucesivas evaluaciones obtienen puntajes en las categorías más bajas del desempeño son despedidos. La capacidad de un sistema educativo de detectar a los profesores menos eficaces constituye una herramienta poderosa para elevar la calidad escolar. Las investigaciones sugieren que, si cada año se “deselecciona” sistemáticamente al 5 % de los profesores ubicados en la parte más baja de la escala del desempeño, con el tiempo se pueden generar grandes beneficios en el aprendizaje de los alumnos (Hanushek, 2011; Chetty, Friedman y Rockoff, de próxima aparición).

En un estudio riguroso de los impactos del sistema de evaluación docente de Washington, DC (considerado un modelo de mejores prácticas en Estados Unidos), se llegó a la conclusión de que el sistema ha provocado una notable mejora en la calidad de los profesores en general en tan solo los primeros tres años de implementación. Los investigadores documentaron cuatro mecanismos principales: las renunciaciones voluntarias de los profesores con puntajes de bajo desempeño se incrementaron más del 50 %; los profesores de bajo puntaje que decidieron permanecer en el sistema mejoraron significativamente su desempeño; una proporción mayor de los mejores profesores se quedó en el sistema (en lugar de transferirse a otros distritos escolares), y los profesores ubicados cerca del umbral de desempeño para recibir bonificaciones lograron grandes mejoras (Dee y Wyckoff, 2013). Desde que se estableció el sistema de evaluación, no solo mejoró la calidad de los profesores, sino que los avances en el aprendizaje de los alumnos han sido los más notables de todos los distritos urbanos de Estados Unidos.

Desarrollo profesional de los profesores. Cuando se incluyen los costos del tiempo del profesor, la capacitación en servicio surge como uno de los principales elementos del gasto educativo en América Latina y el Caribe. En Brasil y México, muchos profesores participan en actividades de capacitación que suman más de un mes de duración al año. Sin embargo, las evidencias sobre la eficacia en función de los costos de esta capacitación son casi inexistentes. Las evidencias en el plano internacional también son escasas. La conclusión más habitual de los metaestudios es que la pertinencia del contenido de la capacitación, la intensidad y la duración del curso y la calidad de la forma en que se brinda son clave, pero estas observaciones se abstraen de la pregunta central sobre cómo diseñar contenidos pertinentes para los programas.

Un análisis de la bibliografía académica y de diversos enfoques sobre la capacitación que aparecen con frecuencia en los sistemas educativos “que están mejorando” identificados por Mourshed, Chijioke y Barber (2010) sugiere que hay cuatro estrategias amplias sobre formación docente que resultan más pertinentes para los países de América Latina y el Caribe:

- *Métodos de instrucción “con guión”*: capacitación que prepara a los profesores para emplear estrategias pedagógicas específicas y materiales complementarios en la enseñanza de un plan de estudio diario bien definido.
- *Dominio de contenidos*: capacitación centrada en salvar las brechas o profundizar los conocimientos de los profesores sobre las materias que dictan y sobre cómo enseñarlos eficazmente.
- *Gestión del aula*: capacitación centrada en mejorar la eficacia de los profesores en el aula a través de la planificación de las clases, el uso eficaz del tiempo, las estrategias para mantener la atención de los estudiantes y las técnicas de enseñanza más eficaces.
- *Colaboración entre colegas*: ocasiones para que pequeños grupos de profesores (tanto de una misma escuela como de diversos establecimientos) se reúnan para observar y aprender de las prácticas de los demás y colaborar en el desarrollo de programas, estrategias de evaluación de los estudiantes, investigaciones y otras actividades que contribuyen a mejorar la calidad del sistema y el desarrollo profesional de los profesores.

Los programas de capacitación “con guión” son relevantes para muchos países de la región, y quizás especialmente para la alfabetización en los primeros grados y los conocimientos matemáticos. El programa de capacitación de Honduras para los profesores de escuela secundaria de zonas rurales, denominado Sistema de Aprendizaje Tutorial, ha generado mejoras en los resultados del aprendizaje con costos menores por estudiante (McEwan *et al.*, de próxima aparición). Este tipo de enfoques también se han usado con éxito en el programa Escuela Nueva de Colombia, dirigido a brindar apoyo a los profesores de escuelas multi-grado, y en los estados brasileños de Ceará y Minas Gerais, para capacitar a los profesores de lectura de los primeros grados. Al brindar a los profesores un apoyo integral en el uso de las guías, la planificación de clases, los libros de lectura y las evaluaciones de lectura que se deben tomar regularmente, Ceará ha logrado mejoras significativas en los resultados de lectura y matemáticas (Costa y Carnoy, 2015). En la actualidad, el Ministerio de Educación respalda la ampliación de este enfoque a nivel nacional.

En vista del escaso dominio de los contenidos que muestran muchos profesores de América Latina y el Caribe, está claro que la capacitación en esta esfera es también de suma importancia. Lamentablemente, no hay evidencias de evaluaciones rigurosas sobre programas

latinoamericanos exitosos. No obstante, los programas de capacitación que resultaron útiles en Estados Unidos se han centrado en los conocimientos matemáticos específicos requeridos para una enseñanza eficaz en los distintos niveles (Thames y Ball, 2010).

Un tema que surgió claramente en las observaciones de las aulas realizadas para este informe es la necesidad de mejorar las prácticas de los profesores en el aula, entre las que se incluye su capacidad para usar el tiempo y los materiales de clase de manera eficaz, y mantener la atención de los alumnos. Resulta alentador que en diversos sistemas escolares latinoamericanos se estén diseñando cursos centrados en técnicas de manejo del aula que pueden mejorar el grado de atención de los alumnos y los resultados del aprendizaje se basan en el trabajo del educador estadounidense Doug Lemov (Lemov, 2010; Lemov *et al.*, 2012). En varios casos, los Gobiernos están planificando implementar evaluaciones rigurosas, en las que los profesores son asignados de manera aleatoria a diversas opciones de capacitación, y luego se miden cuidadosamente tanto las prácticas en el aula (a través de la observación de las clases) como los impactos en el aprendizaje de los alumnos. Estas experiencias podrían contribuir en gran medida a conformar una base de datos que permita orientar inversiones en capacitación eficaz, no solo en América Latina y el Caribe sino en todo el mundo.

La colaboración entre colegas, como se practica en Finlandia y Ontario (Canadá), y con el método de “estudio de la lección” de Japón, es indispensable para lograr mayor profesionalismo entre los profesores latinoamericanos. También es parte del intercambio informal de prácticas dentro de las escuelas que constituye la estrategia más eficaz en función de los costos para mejorar los resultados escolares. En varios países de América Latina y el Caribe se observa una incipiente tendencia en esta dirección. Por ejemplo, en Ecuador se detectan las necesidades de formación al nivel de las escuelas y se imparte capacitación a todos los colegas juntos (Ministerio de Educación del Ecuador, 2012). En el programa de orientación de profesores de Perú, los instructores externos trabajan con todos los profesores de una escuela como equipo, les dan consejos y formulan comentarios en tiempo real basados en sus observaciones y su comprensión del contexto de la escuela y sus desafíos específicos. Con los nuevos programas del municipio de Río de Janeiro, *Ginásio Experimental de Novas Tecnologias Educacionais* (GENTE) y *Ginásio Experimental Carioca*, se ha extendido el día escolar con el fin de liberar tiempo para la colaboración docente y la enseñanza en equipo. Todas estas iniciativas representan enfoques muy novedosos para la región y aún deben ser evaluados. Pero resulta prometedor el énfasis que se pone en mirar dentro de las escuelas y las aulas para identificar las áreas en las que los profesores necesitan más apoyo.

En la mayoría de los países no será fácil diseñar e implementar programas de fortalecimiento de las capacidades que sean del calibre y la escala necesarios. Como observó Carnoy (2007), debido al “acoplamiento deficiente” entre los ministerios de Educación y los departamentos universitarios de educación, estos últimos no están adecuadamente preparados para responder a las necesidades de los ministerios. Un número creciente de ministerios (y secretarías en Brasil) están creando institutos que brindan formación pedagógica en servicio, con el fin de tomar el control directo de los contenidos y de la implementación del desarrollo profesional docente. Si bien es aún muy pronto para evaluar la eficacia de estos institutos, se ha producido un cambio visible en favor de los programas de desarrollo profesional que abordan de manera directa los problemas detectados. El uso de los datos extraídos de las evaluaciones docentes para determinar las prioridades de capacitación; el aprovechamiento de la colaboración con organizaciones no gubernamentales, grupos de estudio y otros prestadores que trabajan por fuera de los departamentos universitarios de educación, y la inversión en una evaluación rigurosa de al menos las iniciativas de capacitación más importantes

contribuirán a que las inversiones en esta esfera sean más eficaces en función de los costos, algo esencial para mejorar con más rapidez la calidad del conjunto actual de profesores.

Asignación y gestión de los profesores. Desarrollar las capacidades de los profesores de modo que desplieguen todo su potencial y contribuyan al crecimiento profesional de sus colegas es responsabilidad directa de los directores de las escuelas. Diversas investigaciones de todo el mundo muestran que los directores de las escuelas tienen un fuerte impacto en la calidad de los profesores, tanto cuando seleccionan y contratan profesores talentosos como cuando generan un clima que favorece la colaboración entre colegas, los comentarios constructivos y la cooperación, lo que permite a esos profesores mejorar aún más (Loeb, Kalogrides y Bételle, 2012). En los sistemas educativos muy exitosos, como los de Singapur y Ontario (Canadá), se presta mucha atención al modo en que se seleccionan, se capacitan y se preparan los directores, con especial énfasis en su capacidad para evaluar y desarrollar la calidad de sus profesores (Schwartz y Mehta, 2014; Tucker, 2011; Barber y Mourshed, 2007).

A pesar de que hay cada vez más conciencia acerca del papel crucial de los directores, la evidencia empírica sobre cómo desarrollar sus capacidades y mejorar su eficacia es muy limitada. La mayoría de los países de la región recién están comenzando a diseñar sistemas para seleccionar, capacitar y orientar a los directivos de las escuelas.

Chile constituye un buen ejemplo de la aplicación de una estrategia incremental para mejorar la calidad de dichos directivos. Como hizo con la política docente, el Ministerio de Educación comenzó por definir los estándares. En el Marco para la Buena Dirección, elaborado en 2004, se establecieron los criterios para la capacitación y evaluación de los directores en las áreas de liderazgo, manejo de los planes de estudio, administración de los recursos y manejo del entorno organizativo, y se instauró un proceso de selección de directores por concurso (Ministerio de Educación, Chile, 2005; Concha Alborno, 2007). En 2011, mediante la promulgación de una ley, se fortaleció el proceso de selección, se incrementó la autonomía de los directores y se les exigió una mayor rendición de cuentas: pueden despedir por año hasta el 5 % de los profesores de su escuela por mal desempeño y deben firmar acuerdos de desempeño con los Gobiernos locales que los contratan. En 2011 el Gobierno estableció también el Programa de Formación de Directores de Excelencia, con el que se ha brindado capacitación en liderazgo a más de 1600 directores de un total de 7000 en todo el país. Este programa subsidia los aranceles y gastos de subsistencia de quienes participan en programas de posgrado (maestrías, diplomas y cursos) y pasantías centradas en la dirección de escuelas. Los programas se seleccionan mediante un llamado público a presentar propuestas: en 2013, los postulantes pudieron elegir entre 29 programas de 15 instituciones, en su mayoría en Chile, pero también en Canadá e Inglaterra.

Mientras que el enfoque que se aplica en Chile permite ofrecer a los directores programas de capacitación de diversos tipos, varios países de la OCDE han elegido desarrollar sus propios cursos de capacitación. El Instituto Australiano para la Enseñanza y la Dirección de Escuelas, creado en 2010, elabora parámetros, métodos de acreditación y capacitación para profesores y directores de escuela (OCDE, 2012). También en Singapur se capacita a los directores a través de un programa específico. Allí se evalúa el potencial de liderazgo de los jóvenes docentes en las etapas iniciales de su carrera, y los seleccionados siguen por un camino especializado en dirección. Este enfoque fue adoptado recientemente en Jamaica, donde el Centro Nacional para la Dirección Educativa se ocupa de capacitar y brindar certificaciones a los aspirantes a directores y a quienes ya ejercen esos cargos.

Luego de seleccionar y capacitar a los directores, es importante brindarles apoyo constante durante los primeros años. Un estudio realizado en escuelas de la ciudad de Nueva York

mostró que el apoyo eficaz a los directores en ejercicio, en particular durante los primeros años, tiene un efecto positivo considerable en el desempeño de la escuela medido a través de las calificaciones de los alumnos en los exámenes y el ausentismo de los estudiantes (Clark, Martorell y Rockoff, 2009). Los países más exitosos en esta área, como Singapur, se aseguran de que los directores experimentados orienten a los nuevos de manera sistemática.

Motivar a los profesores para que mejoren su desempeño

Para lograr avances concretos y elevar la calidad de los profesores de América Latina y el Caribe, será necesario atraer a candidatos de alto nivel, separar continua y sistemáticamente de sus cargos a quienes demuestren el desempeño más bajo, y motivar a las personas para que continúen refinando sus capacidades y trabajando duro durante una larga carrera. Estos tres procesos caracterizan el mercado laboral de las profesiones más reconocidas en todo el mundo. En los países con sistemas educativos de alto desempeño, también se aplican a la docencia.

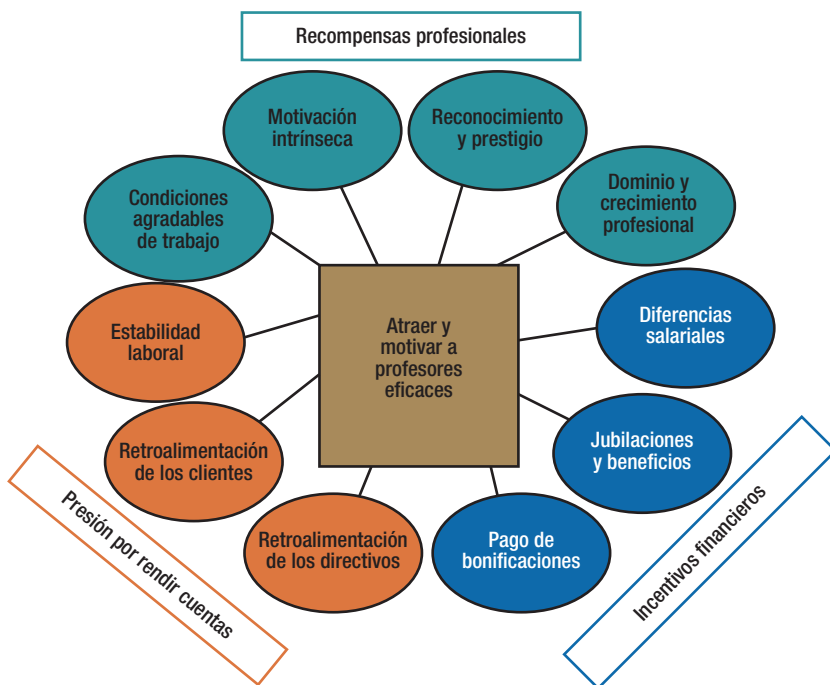
Las investigaciones confirman que las personas se ven atraídas hacia la profesión docente y se sienten impulsadas a lograr un alto desempeño por distintos motivos. Vegas y Umansky (2005) establecen un marco integral de incentivos que se pueden agrupar en tres categorías amplias: a) recompensas profesionales, como satisfacción intrínseca, reconocimiento y prestigio, crecimiento profesional, dominio intelectual y condiciones de trabajo agradables; b) presión por rendir de cuentas, y c) incentivos financieros (gráfico R.21).

Aunque pueda parecer obvio que los tres tipos de incentivos son importantes, existe una profunda asimetría en los volúmenes de investigación. Se ha investigado muy poco sobre políticas o programas específicos para aumentar las recompensas profesionales para los profesores, y ninguno de esos trabajos se realizó en América Latina. Existe más investigación sobre reformas destinadas a reforzar la presión para que los profesores rindan cuentas —especialmente a través de la gestión basada en las escuelas— pero poca evidencia sobre cuestiones centrales, como el impacto de las políticas que reducen la estabilidad laboral de los profesores o que mejoran la capacidad de los directores de las escuelas de evaluar y gestionar el desempeño de los profesores. En las investigaciones, la atención se ha centrado más que nada en los incentivos financieros, especialmente el pago de bonificaciones. Pero este sesgo no debe llevar a pensar que los incentivos financieros son lo más importante. En todo caso, los estudios comparativos entre países indican que los incentivos profesionales son un componente muy poderoso en los sistemas educativos de alto desempeño. En Finlandia y Canadá, por ejemplo, las recompensas profesionales para los profesores son muy importantes, mientras que la presión por rendir cuentas y las recompensas financieras son relativamente débiles.

También es probable que estos tres tipos de incentivos sean complementarios: si hay armonía entre ellos, tendrán mayor impacto; si no, se obstaculizarán entre sí. En estudios de casos de los sistemas escolares de mejor desempeño del mundo, se muestran incentivos positivos en las tres esferas, aunque la intensidad de cada uno puede variar.

Recompensas profesionales. Prácticamente no existe evidencia experimental del impacto de estrategias alternativas para aumentar las recompensas profesionales en la docencia, pero en estudios comparativos entre países se observa que los sistemas escolares de alto desempeño ofrecen a sus profesores múltiples oportunidades que contribuyen a continuar *el dominio y el crecimiento profesional* y que los profesores destacados reciben un considerable *reconocimiento y prestigio*. En comparación con la mayor parte de América Latina, los países con sistemas educativos de alto desempeño invierten más recursos en el desarrollo profesional

GRÁFICO R.21: Tres categorías amplias de incentivos que motivan a los profesores



Fuente: Adaptado de Vegas y Umansky (2005).

de los profesores —las 100 horas anuales pagadas que asigna Singapur a cada profesor para el desarrollo profesional es uno de los principales ejemplos—, pero la calidad de esas inversiones es más importante. Los cursos están preparados por especialistas universitarios que trabajan en estrecha colaboración con los ministerios de educación, se basan en la evidencia de las investigaciones y se centran en cuestiones específicas sobre el cumplimiento adecuado de los planes de estudio, la práctica en el aula de los profesores más eficaces y las enseñanzas extraídas de sistemas educativos de otras partes del mundo. Los sistemas de alto desempeño también respaldan el crecimiento profesional de los profesores gracias a que promueven la interacción constante y la colaboración entre colegas. Los profesores finlandeses dedican solamente el 60 % del tiempo que el promedio de los países OCDE consagra a enseñar en la sala de clases; el resto del tiempo, trabajan en conjunto para preparar nuevos contenidos de los planes de estudio, materiales didácticos y formas de evaluar el avance de los estudiantes. El programa de tutoría docente de Perú y el programa *Ginásio Experimental Carioca* del municipio de Río de Janeiro son nuevos ejemplos de esfuerzos prometedores en la región de América Latina y el Caribe, destinados a promover el dominio profesional de los profesores a través de la colaboración entre pares.

Los sistemas educativos de alto desempeño también otorgan considerable *reconocimiento y prestigio* a los profesores excepcionales. Cuentan con mecanismos para evaluar el potencial y el desempeño de cada profesor y confieren a los mejores profesionales una condición especial de profesores destacados o líderes en áreas específicas del plan de estudio, como matemáticas. En cambio, en América Latina, raramente se observa o se evalúa de cerca a los profesores. Aunque su desempeño sea sobresaliente o muy deficiente, los profesores de la mayoría de los sistemas avanzan igualmente de un nivel a otro basados en su antigüedad.

Presión por rendir cuentas. Las altas tasas de ausentismo docente en toda la región de América Latina y el Caribe y las observaciones de clases que indican que los profesores a menudo están muy poco preparados para usar los tiempos de clase de forma eficaz, son muestra de que las presiones que sienten los profesores para actuar de manera responsable suelen ser muy débiles. Entre las estrategias para reforzar la rendición de cuentas se incluyen medidas para *reducir o eliminar la estabilidad laboral docente, aumentar la supervisión de parte de los directivos y empoderar a los clientes (padres y estudiantes)* para supervisar o evaluar a los profesores. Hasta la fecha existe poca evidencia de investigaciones sobre alguna de estas estrategias, excepto el empoderamiento de los clientes: en algunos contextos, las formas más “sólidas” de gestión basada en las escuelas, en las que los padres y los miembros de la comunidad podían opinar sobre la contratación y el despido del personal de la escuela y recibían capacitación y aliento para ejercer esa facultad, han logrado reducir el ausentismo docente y aumentar los resultados de aprendizaje de los estudiantes (Bruns, Filmer y Patrinos, 2011).

En lo que respecta a estabilidad laboral, las leyes de Chile, Perú, Ecuador, Colombia y México han establecido una vía para desvincular de la profesión a los profesores con un desempeño insatisfactorio continuo. Aunque potencialmente es muy importante, la cantidad de profesores despedidos hasta la fecha en estos países ha sido mínima. Esto contrasta con la práctica habitual de Singapur, donde todos los profesores se evalúan periódicamente y —por lo común— se le aconseja al 5 % de peor desempeño que abandone la profesión, y también con la práctica de la ciudad de Washington, donde el 33 % del cuerpo docente fue despedido o se retiró voluntariamente en los primeros cuatro años desde la introducción del sistema de evaluación docente. El mejoramiento radical de la profesión docente en América Latina requerirá medidas mucho más agresivas para descartar a los profesores de peor desempeño en forma sistemática.

En términos de supervisión, el rol de los directores de gestionar el desempeño docente en América Latina y el Caribe ha sido, por lo general, deficiente. En investigaciones realizadas en Estados Unidos, se ha documentado lo que observan muchos líderes del ámbito de la educación de la región: las escuelas de alto desempeño logran el éxito gracias a una gestión adecuada del cuerpo docente. Los directores de estas escuelas atraen a buenos profesores, descartan a los profesores ineficaces y designan y forman a nuevos profesionales con más eficacia que los directores de otras escuelas. Los directores eficaces tienen la capacidad para observar a los profesores en el aula, darles comentarios que contribuyan a su formación y gestionar su separación de la escuela si es necesario. Los directores eficaces apoyan el desarrollo de los profesores y los hacen responsables del desempeño (Branch, Hanushek y Rivkin, 2013; Boyd *et al.*, 2008; Loeb, Kalogrides y Béteille, 2012).

Los esfuerzos recientes de Chile, Jamaica, Brasil, Perú y Ecuador por elevar las exigencias para los directores de escuela y capacitarlos y empoderarlos para que sean responsables de la calidad de la instrucción y el desarrollo de los profesores son iniciativas importantes. Pero la experiencia de Colombia —en la que los directores consideraban difícil dar una opinión crítica a los profesores— indica que confiar solo en los directores de escuela para que

realicen la evaluación del desempeño docente puede generar problemas. En realidad, la evaluación docente debe ser una función común de todo el sistema, respaldada por observadores externos expertos y guiada por principios comunes, procesos de evaluación y confirmaciones, tanto de la equidad como del aprendizaje en todo el sistema. Los objetivos son generar retroalimentación formativa para los profesores de todo el sistema que les permita tomar acciones concretas y descartar a quienes muestran el desempeño más bajo en forma recurrente, para que la calidad promedio del cuerpo docente continúe aumentando con el tiempo.

Incentivos financieros. Las investigaciones comparativas entre países indican que las recompensas financieras por enseñar deben alcanzar un nivel de paridad con otras profesiones para atraer a los más talentosos. Como se muestra en el capítulo 1, los salarios promedio y la trayectoria salarial de los profesores en algunos países de América Latina y el Caribe actualmente se ubican por debajo de este umbral.

Los aumentos salariales generales —que son políticamente populares y fáciles de implementar— tienen el potencial para desplazar la curva general de la oferta docente hacia afuera. Pero estos aumentos son ineficientes. Con el mismo gasto fiscal, los sistemas escolares pueden lograr mayor calidad aumentando el promedio salarial mediante una escala de pagos diferenciada por desempeño. Esto evita otorgar una compensación excesiva a quienes tienen un bajo desempeño, permite mantener en un nivel más bajo la carga de pensiones, y crea incentivos más fuertes para las personas más talentosas.

Las dos principales estrategias de recompensas financieras diferenciadas son las *reformas a la carrera profesional* y el *pago de bonificaciones*. En las reformas a la carrera profesional, los ascensos permanentes suelen depender de las capacidades y el desempeño de los profesores y no de la antigüedad, y amplían las diferencias salariales entre los grados de jerarquía. El número de países de América Latina y el Caribe que han implementado estas reformas es pequeño pero va en aumento. Si bien es difícil evaluar estas reformas de manera rigurosa, ya que casi siempre se implementan en todo el sistema, por analogía con otras ocupaciones, es probable que las reformas a la carrera profesional tengan efectos de selección más potentes que el pago de bonificaciones a quienes ingresan en la docencia. Las reformas a la carrera profesional determinan una estructura permanente y acumulativa de recompensas por un alto desempeño, tienen una influencia atractiva en relación con las pensiones y benefician individualmente a los profesores.

Las principales enseñanzas que se pueden extraer de la experiencia con reformas a la carrera profesional en América Latina y el Caribe hasta la fecha son las siguientes:

- *Elegir medidas válidas de la calidad docente y calibrarlas adecuadamente son pasos clave.* Las investigaciones internacionales indican que las evaluaciones integrales de los profesores son la base más sólida para las decisiones sobre ascensos. Un ejemplo coherente con las mejores prácticas mundiales es la ley sobre la carrera docente de Perú de 2012, que establece que los conocimientos y las capacidades, en vez de la antigüedad, son la base de los ascensos. Las propuestas ministeriales para implementar la ley incluyen evaluaciones integrales de la calidad docente, como observaciones de la práctica docente en el aula a cargo de expertos, y retroalimentación en “360 grados” de colegas, estudiantes, padres y directores de escuela, todo en consonancia con las mejores evidencias internacionales.

En el caso de los sistemas escolares que incorporan por primera vez los ascensos y los pagos basados en las competencias, un paso práctico inicial puede ser recurrir a una prueba bien diseñada del dominio de la materia y los conocimientos pedagógicos en sí mismos, como se realiza en Ecuador. Para que sean legítimas, las pruebas deben medir lo que *saben* los profesores en términos de contenidos, lo que

comprenden del desarrollo de los niños y los estilos de aprendizaje y lo que *son capaces de hacer* para adaptar las estrategias pedagógicas de transmisión de contenidos a los niveles de cada grado. Las pruebas deben poder compararse adecuadamente con estándares establecidos; si los ascensos se obtienen muy fácilmente, como cuando se inició la Carrera Magisterial en México, o son muy difíciles de lograr, los incentivos van perdiendo su fuerza. Por último, en las reformas más recientes de la carrera profesional en América Latina y el Caribe, los ascensos docentes no se basan en las calificaciones de las pruebas a estudiantes. Esto tiene lógica, dada la complejidad técnica de las mediciones del aprendizaje de valor agregado y los riesgos de incentivos que producen distorsiones.

- *Es importante determinar quién realiza la evaluación.* Si bien los ministerios de Educación deberían controlar cuidadosamente el diseño y la implementación de las políticas de ascensos docentes, contratar a organismos externos para diseñar y llevar a cabo evaluaciones docentes aumenta su legitimidad. En el caso de las observaciones de clases, es importante utilizar los servicios de expertos externos adecuadamente capacitados, desarrollar estándares e instrumentos de evaluación claros y coherentes, y proporcionar a los profesores una retroalimentación individual detallada.
- *La pendiente de la trayectoria salarial incide en la solidez de los incentivos,* pero existe poca evidencia al respecto como para orientar el diseño de las reformas. En las reformas recientes se amplía el número de niveles de ascenso y se descomprime la banda entre los salarios iniciales y máximos. Pero estas dimensiones varían entre los nuevos programas: en algunos sistemas se proponen tres niveles de ascenso, mientras que en otros se proponen ocho. Los salarios máximos son un 100 % superiores a los de nivel inicial en algunos sistemas y casi un 300 % más altos en otros. Puesto que la mayoría de estas reformas son muy recientes, hay una buena oportunidad para investigar sus impactos diferenciales en el reclutamiento de nuevos profesores con el paso del tiempo.
- *Las estrategias para gestionar las repercusiones fiscales de largo plazo de las reformas a la carrera profesional son importantes.* Si bien la continuidad de los ascensos y los aumentos del pago básico es central para que se mantenga la solidez de los incentivos, se corre el riesgo de comprometer una compensación elevada para profesores que reciben un ascenso pero que después no mantienen su nivel de capacidades. La reforma efectuada en Ecuador brinda protección en este sentido porque exige que los profesores logren otro ascenso o una recertificación en el mismo nivel cada cuatro años; en caso contrario, se enfrentan a una rebaja de nivel y de salario. Este es el primer caso de la región de una estrategia incorporada en la carrera profesional que exige mejorar o abandonar la actividad. Es un diseño interesante que merece una evaluación.
- *La planificación cuidadosa de la implementación de reformas tan complejas como esta es un elemento importante.* La credibilidad de varios programas —la Carrera Magisterial original de México, la Carrera Pública Magisterial de 2008 de Perú y programas de Colombia y São Paulo— se vio socavada por problemas que se podrían haber previsto y gestionado de manera diferente.
- *El poder de los incentivos se basa en la convicción de que el programa se mantendrá bajo reglas de juego consistentes.* Si los profesores perciben que los criterios

de ingreso a una nueva carrera profesional pueden llegar a cambiar, flexibilizarse o eliminarse, irán perdiendo los incentivos para adquirir nuevos conocimientos y aplicarlos en su trabajo. Es posible que las reformas a la carrera profesional que verdaderamente determinan recompensas financieras mucho mayores a largo plazo para los profesores más talentosos constituyan el camino más directo hacia el reclutamiento de candidatos a profesores de mayor nivel y una enseñanza más eficaz. Los encargados de la formulación de políticas públicas de toda la región se verían beneficiados con los resultados de investigaciones específicas sobre la nueva ola de reformas a la carrera profesional en América Latina y el Caribe.

Pago de bonificaciones. Es el otro instrumento principal para aumentar las recompensas financieras para la docencia. Los programas de pago de bonificaciones están proliferando en América Latina y el Caribe, especialmente en Brasil. Son política y técnicamente más fáciles de implementar que las reformas a la carrera profesional y no tienen repercusiones fiscales o previsionales a largo plazo. Los programas de bonificaciones suelen ofrecer una suma única para los profesores (o las escuelas) por resultados específicos logrados durante el año escolar que finalizó. Aún no hay evidencias del impacto de estos programas sobre la pregunta fundamental de largo plazo de la selección de profesores: ¿Son los programas de pago de bonificaciones un incentivo financiero lo suficientemente fuerte para atraer candidatos de mayor calibre a la profesión? Sin embargo, las experiencias recogidas hasta la fecha ofrecen algunas evidencias de los impactos a corto plazo en el desempeño de profesores y escuelas, así como enseñanzas para el diseño de los programas:

- *Los programas de pago de bonificaciones pueden funcionar en contextos de países en desarrollo.* Si bien el número de casos continúa siendo reducido, los programas de pago de bonificaciones de países en desarrollo aplicados hasta la fecha han producido más resultados sistemáticamente positivos que en los países desarrollados (especialmente Estados Unidos). Los únicos dos casos de este tipo de programas aplicados en gran escala y que se evaluaron rigurosamente (el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño [SNED] de Chile y el pago por desempeño en Pernambuco, Brasil) son de América Latina y ambos han demostrado resultados positivos en el aprendizaje y el grado escolar al que llegan los estudiantes. Los impactos medidos en los diferentes programas de países en desarrollo hasta la fecha señalan, en general, mejoras de entre 0,1 y 0,3 de desviación estándar en los resultados de las pruebas, lo que se considera un efecto significativo para las intervenciones en educación. Una hipótesis razonable es que los incentivos de pago de bonificaciones —que llevan a que las escuelas se centren en los resultados de aprendizaje de los estudiantes— pueden ser productivos en sistemas en que las presiones por rendir cuentas y el profesionalismo docentes son bajas.
- *Armonizar el diseño de incentivos con el contexto es clave.* Buena parte de la evidencia experimental recogida hasta la fecha proviene de estudios en los que se han probado diseños alternativos de bonificaciones —incentivos grupales o individuales; incentivos para profesores o para alumnos; otorgamiento de bonificaciones por grado de “ganancia” o de “pérdida”—, y es sorprendente cuánto puede variar el impacto de diseños de bonificaciones alternativos en un mismo contexto. El tamaño óptimo de la bonificación es otra cuestión de diseño sobre la que prácticamente no existe orientación práctica en las investigaciones; algunos de los impactos más grandes que se han registrado en publicaciones corresponden a bonificaciones que representaban un incremento muy pequeño del pago mensual a los profesores, pero las

bonificaciones considerablemente más grandes —equivalentes, en promedio, a uno o dos salarios— se están volviendo más comunes en Brasil. El conjunto de investigaciones actual no es suficiente para ofrecer una guía de los diseños de pago de bonificaciones más productivos en un contexto determinado. De todos modos, indica que, si el impacto de un programa dado parece ser marginal, probablemente exista un diseño alternativo más productivo.

- *Diseñar la o las medidas del desempeño que se recompensarán es un desafío considerable.* Basar el pago de bonificaciones únicamente en las calificaciones de los estudiantes en las pruebas ha resultado problemático en varios contextos de Estados Unidos debido a que se documentaron casos de fraudes en las pruebas y preocupaciones más generales respecto a si este método condiciona demasiado a los profesores a trabajar en la preparación de las pruebas y otros temas específicos y los vuelve reacios a enseñar a estudiantes en situación de riesgo. Hasta la fecha, ningún país de la región ha incorporado el sistema de pago de bonificaciones únicamente sobre la base de las calificaciones de las pruebas, y esta estrategia parece adecuada. El indicador compuesto utilizado en Brasil, que es un producto de las calificaciones de las pruebas y los porcentajes de alumnos aprobados, es un modelo interesante para que consideren los países. Así se desalientan la práctica de que los estudiantes que no están aprendiendo pasen automáticamente de grado y la estrategia inversa de retrasar a los niños o alentar el abandono escolar para mejorar los resultados de las pruebas.
- *Los programas pueden tener impactos distintos en cada tipo de escuela.* En ambos programas de bonificaciones que están funcionando en gran escala, se ha observado una heterogeneidad considerable. En el SNED de Chile, cerca de un tercio de las escuelas nunca acceden a las bonificaciones otorgadas cada dos años, a pesar de los serios esfuerzos realizados para garantizar que las escuelas compitan únicamente con establecimientos similares (Contreras y Rau, 2012). En el caso de Pernambuco (Brasil), la bonificación ha producido mejoras más sólidas en las escuelas pequeñas, donde los profesores pueden colaborar entre sí y supervisarse unos a otros más fácilmente que en las escuelas grandes. Las mejoras también han sido más importantes entre los estudiantes de bajo desempeño académico e ingreso bajo, lo que indica que la bonificación ha estimulado a escuelas y a profesores a centrar más los esfuerzos en estos estudiantes (Ferraz y Bruns, de próxima aparición). La evidencia derivada de investigaciones de este tipo puede ofrecer orientaciones útiles para el diseño de programas.
- *Los estudiantes son un aliado clave en la producción de los resultados de aprendizaje.* El diseño innovador del experimento Alineando Incentivos para el Aprendizaje (ALI) de México generó evidencias concretas de que los sistemas escolares pueden mejorar si encuentran formas de hacer que los estudiantes se sientan más involucrados en su progreso educativo (Behrman *et al.*, de próxima aparición). Esto guarda coherencia con la evidencia de que el desempeño de los estudiantes en las pruebas internacionales es mayor en países con exámenes de gran responsabilidad para los alumnos que terminan la escuela secundaria, lo cual genera fuertes incentivos para que los estudiantes se esfuercen (Woessmann, 2012).
- *Aún no se pueden comprender cabalmente los mecanismos que hacen que el pago de bonificaciones mejore los resultados estudiantiles.* La lógica del pago de incentivos es estimular comportamientos docentes que ayuden a aumentar el aprendizaje de los

estudiantes, ya sea un mayor esfuerzo de los profesores o un esfuerzo más eficaz. Sin embargo, en relativamente pocas evaluaciones se han documentado cambios en la práctica docente en el aula que puedan explicar las mejoras observadas en los alumnos. Las investigaciones sobre la práctica docente en el aula se están volviendo más factibles, gracias a que bajan los costos de instalar cámaras de video en aulas seleccionadas y se incrementa el uso de métodos estandarizados para codificar y analizar la interacción entre profesores y estudiantes. La inclusión sistemática de este análisis en las evaluaciones del impacto de los programas de pago por desempeño no solo explicará cómo funcionan esos programas sino que también generará evidencia y ejemplos de métodos de enseñanza eficaces que pueden beneficiar más ampliamente a estos sistemas escolares.

En definitiva, los estudios comparativos entre países indican que ningún sistema educativo puede lograr una elevada calidad docente sin alinear los tres tipos de incentivos: recompensas profesionales, presiones por rendir cuentas y recompensas financieras. Pero estos estudios también indican que las combinaciones específicas que tienen más éxito dependen en gran medida del contexto. Finlandia, Singapur y Ontario (Canadá), por ejemplo, han establecido sólidas recompensas profesionales para la docencia, pero las presiones por rendir cuentas son mucho más fuertes en Singapur que en Finlandia o Canadá. Y en ninguno de los casos se sigue un enfoque preestablecido sobre los incentivos financieros: Finlandia ha logrado un marcado mejoramiento de la calidad docente durante los últimos 20 años con poco aumento de los salarios relativos. Singapur continúa manteniendo los salarios iniciales de los profesores a la par de los de otras profesiones y ofrece bonificaciones por un desempeño elevado, pero la carrera profesional en general es mucho más limitada que la de otras profesiones. Ontario paga salarios competitivos, pero la clave de su estrategia es el desarrollo profesional en equipo a nivel de las escuelas, respaldado por expertos externos pero sin otros incentivos. Estos ejemplos indican que existen muchos caminos para llegar al objetivo: un conjunto equilibrado de incentivos que sean suficientes para atraer a candidatos talentosos, establecer responsabilidad y rendición de cuentas por los resultados y motivar el crecimiento profesional continuo y la búsqueda de la excelencia.

Gestionar el aspecto político de las reformas docentes

Los profesores no solo son actores clave de la producción de resultados de educación, sino también la parte interesada con más influencia en el proceso de reforma educativa. Ningún otro integrante del sistema educativo es tan organizado, visible y políticamente influyente (Grindle, 2004). Debido a que gozan de una autonomía única cuando se cierran las puertas del aula, los profesores tienen un profundo poder de decisión en lo que respecta a qué políticas nuevas se pueden implementar con éxito. En comparación con parámetros internacionales, los sindicatos docentes de América Latina y el Caribe se consideran especialmente poderosos. Históricamente, han utilizado con eficacia la influencia electoral directa y las manifestaciones callejeras para impedir reformas que consideran una amenaza para sus intereses.

Al igual que el resto de las organizaciones de trabajadores, los sindicatos docentes existen para defender los derechos que han adquirido legítimamente mediante negociaciones y para oponerse a cambios de políticas que pongan en peligro esos derechos. La búsqueda de estos objetivos por parte de los profesores y sus representantes está totalmente justificada, y los sindicatos docentes han sido, históricamente, una fuerza progresista que ha logrado la

igualdad de ingreso y el tratamiento equitativo para las mujeres y los miembros minoritarios. Pero también es cierto que los objetivos de las organizaciones docentes no son congruentes con los objetivos de los encargados de la formulación de políticas educativas ni con los intereses de los beneficiarios de la educación, incluidos estudiantes, padres y empleadores que requieren trabajadores calificados.

Desde el punto de vista de los intereses legítimos de los profesores, algunas políticas que adoptan los Gobiernos en busca de la calidad educativa plantean amenazas para los beneficios de los profesores (eliminación de la estabilidad laboral y reducción o pérdida de otros beneficios), para sus condiciones de trabajo (reformas a los planes de estudio, pruebas a los estudiantes y sistemas de evaluación docente) o para la estructura y el poder de los sindicatos (descentralización, libre elección de escuelas, normas más estrictas para los profesores al ingreso, certificaciones alternativas y pagos vinculados con las capacidades o el desempeño individuales). Relativamente pocas políticas educativas —mayor gasto en educación, pago de bonificaciones a nivel de las escuelas y menor proporción de alumnos por profesor— están en consonancia con los intereses de los sindicatos. La capacidad de los sindicatos para desafiar las políticas depende de su estructura (por ejemplo, porcentaje de profesores sindicalizados), su capacidad para la acción colectiva y la eficacia de sus estrategias políticas. Esto último incluye huelgas y protestas, una mayor participación en el Gobierno, estrategias legales e investigaciones y análisis de políticas patrocinados por los sindicatos para influir en el debate sobre educación. Los sindicatos de América Latina y el Caribe han aplicado todas estas estrategias con eficacia en los debates nacionales sobre reforma de la educación en las últimas décadas.

Pero las experiencias de reforma recientes de México, Perú y Ecuador indican que el equilibrio de poder entre los Gobiernos y los sindicatos docentes de la región se está alterando. En una era en que los medios de comunicación masiva ofrecen a los líderes políticos un canal de comunicación directo incluso con los ciudadanos de zonas rurales más remotas, una de las fuentes históricas de poder de los sindicatos —la capacidad para movilizar a sus miembros para campañas políticas de base popular en gran escala— puede llegar a perder utilidad. En una región donde la democracia se ha arraigado en la mayoría de los países, los medios de comunicación exponen en forma cada vez más manifiesta los fallos de los Gobiernos y la corrupción política. Esto alimenta la demanda pública de una mayor rendición de cuentas por parte del Gobierno y repercute especialmente en la educación, que se relaciona con los deseos y las aspiraciones que tienen las familias para sus hijos. Cada vez más, los líderes políticos de América Latina y el Caribe parecen estar calculando que el respaldo popular para la reforma educativa es una apuesta más fuerte para su futuro político que la compensación tradicional del respaldo electoral de los sindicatos docentes a cambio de políticas educativas que no amenacen sus intereses.

Si bien existe una considerable heterogeneidad en la región en lo que respecta al poder de los sindicatos, las prioridades de reforma de los Gobiernos y la dinámica de este proceso, las experiencias más recientes confirman varias observaciones prudentes:

- *Los líderes políticos pueden establecer alianzas eficaces a favor de la reforma entre directivos de empresas y la sociedad civil mediante campañas de comunicación que muestren de manera convincente las falencias actuales del sistema educativo y la importancia de contar con una mejor educación para acceder a la competitividad económica. Si se unen adecuadamente dos lados del triángulo de partes interesadas (sociedad civil y Gobierno) en diálogo con la tercera parte (las organizaciones docentes), se puede crear el espacio político para la adopción de reformas, incluidas tres que desafían los intereses de los sindicatos (evaluación del desempeño individual de los profesores, pago diferenciado por desempeño y pérdida de la estabilidad laboral).*

- *El impulso a favor de las reformas es mayor si se introducen al comienzo de un nuevo Gobierno.* En la mayoría de los casos, el proceso es conflictivo y los sindicatos demuestran gran interés en extenderlo más de lo necesario. Si los líderes avanzan rápidamente, aprovecharán su punto de máxima influencia política y establecerán la educación como tema prioritario. A medida que comienzan a gobernar, las administraciones se ven obligadas, invariablemente, a dedicar tiempo a una amplia gama de cuestiones adicionales y sufren algunos reveses políticos; esto hace que los mensajes sean difusos y se pierda parte de la influencia.
- *Contar con datos duros sobre los resultados del sistema educativo es una herramienta política clave.* La información sobre los resultados del aprendizaje de los estudiantes, los resultados comparativos a nivel internacional (como PISA, Tendencias en el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias [TIMMS], Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo [SERCE] y Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación [LLECE]) y los datos sobre el desempeño docente en pruebas de competencia son especialmente valiosos. El uso de estos datos por parte de los líderes políticos para justificar las reformas ha sido un factor clave de todas las estrategias que han tenido éxito hasta la fecha. Del conjunto de pruebas internacionales, el PISA de la OCDE parece resonar con más contundencia en la comunidad empresarial y los grupos de la sociedad civil. Esto se debe probablemente a que los países comparables conforman el grupo al que los países de América Latina y el Caribe aspiran a unirse y a que es fácil interpretar los resultados, correspondientes a jóvenes de 15 años, como medidor de la calidad de la fuerza laboral y la competitividad económica.
- *Las estrategias de reforma basadas en la confrontación con los sindicatos pueden servir para garantizar la aprobación parlamentaria de reformas importantes, pero no necesariamente su implementación.* En muchos países, no existe un espacio político para negociar reformas importantes con los sindicatos docentes. En tres casos recientes (México, Perú y Ecuador), las políticas de confrontación han dado lugar a la aprobación legislativa o constitucional de reformas de políticas docentes que, según evidencia internacional, son necesarias para la calidad de la educación: pruebas a los estudiantes, evaluación del desempeño docente, contratación y ascenso de profesores vinculados con las capacidades y el desempeño en vez de la antigüedad, y despido de profesores que demuestran un desempeño deficiente continuo. En muchos contextos, puede no haber alternativa política a las estrategias de confrontación; en el caso de México, un esfuerzo de alto perfil que impulsó el Gobierno para diseñar reformas junto con el sindicato no tuvo éxito porque este último no logró que los miembros adhirieran a los acuerdos. Pero las estrategias de confrontación implican una concesión mayor: hacen imposible obtener la opinión de profesores que podrían mejorar genuinamente el diseño de las reformas y facilitar su implementación.
- *Planificar una secuencia de reformas puede facilitar su adopción y mejorar su implementación.* Las experiencias de la región demuestran que existe una lógica política para establecer una secuencia determinada en las reformas de educación. El primer paso son las pruebas a los estudiantes, con una divulgación transparente de los resultados, tanto a nivel nacional como individualmente en las escuelas; este es el ancla que permite orientar la política educativa en general e incorporar reformas basadas en el desempeño. En muchos casos, el segundo paso ha sido la adopción del pago de

bonificaciones a nivel de las escuelas, mediante el cual se establece el concepto de pago por desempeño y las escuelas se centran en el progreso del aprendizaje del alumno; este paso habitualmente recibe menos resistencia de los sindicatos que los pagos de bonificaciones individuales. El tercer paso es la evaluación de los profesores en forma individual y de manera voluntaria, con el atractivo de recompensas financieras para los profesores que asuman el riesgo de ser evaluados y demuestren un buen desempeño. Por lo general, los sindicatos se han opuesto a esto, pero con programas voluntarios se puede evitar la confrontación. Esta secuencia de reformas se implementó en Chile entre 1995 y 2004, más recientemente en el estado de São Paulo, y se ha propuesto para el estado de Río de Janeiro.

Toda la evidencia disponible indica que la calidad de los profesores de América Latina y el Caribe es la limitación más importante al avance de la región hacia sistemas educativos de calidad internacional. Los estándares poco exigentes para el ingreso a la docencia; los candidatos de baja calidad; los salarios, los ascensos y la seguridad del empleo desvinculados del desempeño, y un liderazgo deficiente en las escuelas han producido un escaso profesionalismo en el aula y magros resultados educativos. Será difícil encontrar un nuevo equilibrio, y para ello se necesitará reclutar, desarrollar y motivar a una nueva generación de profesores.

Los extensos cambios observados en la educación mundial constituyen un desafío adicional. Los objetivos tradicionales de los sistemas nacionales de educación y el paradigma clásico de interacción entre profesor y alumno convirtieron a los profesores en el eje de la transmisión de conjuntos de conocimientos específicos a los estudiantes en el aula. En el nuevo paradigma, los profesores ya no son la única ni la principal fuente de información y conocimientos de que disponen los estudiantes. Una función central de los profesores de hoy es dotar a los estudiantes de herramientas para buscar, analizar y usar adecuadamente vastas cantidades de información que está disponible por otros medios. Los profesores también deben ayudar a que los estudiantes desarrollen competencias en una amplia gama de esferas valoradas en una economía mundial integrada: pensamiento crítico; resolución de problemas; capacidad para el trabajo colaborativo en distintos entornos; adaptación al cambio, y capacidad para dominar nuevos conocimientos, capacidades y las cambiantes demandas del empleo a lo largo de sus vidas. Ningún programa de preparación docente de América Latina y el Caribe —o de la mayoría de los países de la OCDE— está totalmente preparado para producir este perfil de profesor hoy, y menos aún para producir los perfiles que se necesitarán en los próximos 10 años. Pero prácticamente todos los países de la OCDE están respondiendo a estos desafíos con un incremento de las expectativas y los estándares para los profesores.

Los países de toda América Latina y el Caribe también están respondiendo. Casi todos los aspectos de las políticas docentes están bajo revisión y reforma en diferentes países y, en algunas esferas, la región está a la vanguardia de las experiencias mundiales. Se espera que este libro, que reúne en un solo volumen las principales reformas de políticas docentes que están en marcha actualmente en la región y las mejores evidencias disponibles sobre su impacto, sirva para estimular y apoyar el progreso acelerado que se requiere.

Nota

¹ Debido a que Perú no participó en las rondas de 2003 y 2006 de la prueba PISA, los investigadores lo excluyeron del análisis de países que mostraban el progreso constante más significativo entre 1990 y 2006.

Bibliografía

- Alfonso, M., A. Santiago y M. Bassi (2010), *Estimating the Impact of Placing Top University Graduates in Vulnerable Schools in Chile*, nota técnica IDB-TN-230, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Barber, M. y M. Mourshed (2007), *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*, Londres, McKinsey. http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Education/Worlds_School_Systems_Final.pdf.
- Base de datos del Instituto de Estadística de la Unesco. <http://data.uis.unesco.org/>.
- Behrman, J., S. Parker, P. Todd y K. Wolpin (de próxima aparición), "Aligning Learning Incentives of Students and Teachers: Results from a Social Experiment in Mexican High Schools", *Journal of Political Economy*.
- Boyd, D., P. Grossman, H. Lankford, S. Loeb y J. Wyckoff (2008), *Who Leaves? Teacher Attrition and Student Achievement*, documento de trabajo 14022, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- (2009), "Teacher Preparation and Student Achievement", *Educational Evaluation and Policy Analysis* 31 (4), págs. 416-40.
- Branch, G., E. Hanushek y S. Rivkin (2013), "School Leaders Matter", *Education Next* 13 (2), págs. 62-69.
- Bruns, B., D. Filmer y H. A. Patrinos (2011), *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Carnoy, M. (2007), *Cuba's Academic Advantage: Why Students in Cuba Do Better in School*, Palo Alto, CA, Stanford University Press.
- Chetty, R., J. N. Friedman y J. E. Rockoff (2014), "Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood", *American Economic Review*.
- Chingos, M. y P. E. Peterson (2010), "Do School Districts Get What They Pay for? Predicting Teacher Effectiveness by College Selectivity, Experience, Etc.", documento de trabajo del Programa de Harvard sobre Políticas y Gestión de la Educación 10-08, Universidad de Harvard, Cambridge, MA.
- Clark, D., P. Martorell y J. Rockoff (2009), "School Principals and School Performance", documento de trabajo CALDER 38, National Center for Analysis of Longitudinal Data in Education Research, Urban Institute, Washington, DC.
- Concha Albornoz, C. (2007), "Claves para la formación de directivos de instituciones escolares", *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 5 (5), págs. 133-38.
- Contreras, D. y T. Rau (2012), "Tournament Incentives for Teachers: Evidence from a Scaled-up Intervention in Chile", *Economic Development and Cultural Change* 91 (1), págs. 219-46.
- Corcoran, S. P., W. N. Evans y R. M. Schwab (2004), "Women, the Labor Market, and the Declining Relative Quality of Teachers", *Journal of Policy Analysis and Management* 23 (3), págs. 449-70.
- Costa, L. y Carnoy, M. (2015), "The Effectiveness of an Early Grade Literacy Intervention on the Cognitive Achievement of Brazilian Students", *Education Evaluation and Policy Analysis*. 37 (2).

- Dee, T. y J. Wyckoff (2013), "Incentives, Selection and Teacher Performance: Evidence from IMPACT", documento de trabajo 19529, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Eide, E. G., D. Goldhaber y D. Brewer (2004), "The Teacher Labour Market and Teacher Quality", *Oxford Review of Economic Policy* 20 (2), págs. 230-44.
- Estrada, R. (2013), "Rules rather than Discretion: Teacher Hiring and Rent Extraction", manuscrito, Escuela de Economía de París, París, Francia.
- Ferraz, C. y B. Bruns (de próxima aparición), "Paying Teachers to Perform: The Impact of Bonus Pay in Pernambuco, Brazil", manuscrito, Banco Mundial, Washington, DC.
- Franco, M. (2012), "Pre-Service Training in Latin America and the Caribbean: A Background Study for the World Bank LAC Study on Teachers", manuscrito, Banco Mundial, Washington, DC.
- Fredriksson, P. y B. Ockert (2007), "The Supply of Skills to the Teacher Profession", manuscrito, Universidad de Uppsala, Uppsala, Suecia.
- Garland, S. (2008), "Reform School", *Daily Beast*, 17 de diciembre. <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2008/12/17/reform-school.html>.
- Grindle, M. S. (2004), *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Hanushek, E. A. (2011), "The Economic Value of Higher Teacher Quality", *Economics of Education Review* 30, págs. 466-79.
- Hanushek, E., P. Peterson y L. Woessmann (2012), "Achievement Growth: International and U.S. State Trends in Student Performance", Programa de Harvard sobre Políticas y Gestión de la Educación/Education Next, Harvard Kennedy School, Cambridge, MA.
- Hanushek, E. y S. Rivkin (2010), "Generalizations about Using Value-Added Measures of Teacher Quality", *American Economic Review* 100 (2), págs. 267-71.
- Hanushek, E. A. y L. Woessmann (2012), "Schooling, Educational Achievement, and the Latin American Growth Puzzle", *Journal of Development Economics* 99 (2), págs. 497-512.
- Hernani-Limarino, W. (2005), "Are Teachers Well Paid in Latin America and the Caribbean? Relative Wage and Structure of Returns of Teachers", *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, editado por E. Vegas, Washington, DC, Banco Mundial.
- Hoxby, C. M. y A. Leigh (2004), "Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States", *American Economic Review* 94 (2), págs. 236-40.
- Kane, T. J. y D. O. Staiger (2012), *Gathering Feedback for Teaching: Combining High-Quality Observations with Student Surveys and Achievement Gains*, Seattle, WA, Measures of Effective Teaching Project, Fundación Bill y Melinda Gates.
- Lemov, D. (2010), *Teach Like a Champion*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Lemov, D. (2011), *Aula Nota 10*, São Paulo, Fundação Lemann y Editora Safera.
- Lemov, D., Woolway, E., y Yezzi, K. (2012), *Practice Perfect*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Loeb, S., D. Kalogrides y T. Bételle (2012), "Effective Schools: Teacher Hiring, Assignment, Development, and Retention", *Education Finance and Policy* 7 (3), págs. 269-304.
- McEwan, P. J., E. Murphy-Graham, D. Torres Iribarra, C. Aguilar y R. Rápalo (de próxima aparición), "Improving Middle School Quality in Poor Countries: Evidence from the Honduran Sistema de Aprendizaje Tutorial", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, doi:10.3102/0162373714527786.
- Ministerio de Educación de Chile (2005), *Marco para la Buena Dirección*, Santiago, Ministerio de Educación. http://www.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201103070155490.MINEDUC.Marco_para_la_Buena_Direccion.pdf.
- (2008), "Marco para la Buena Enseñanza", *Docente más*, Santiago. <http://www.docentemas.cl/docs/MBE2008.pdf> [consulta: 24 de julio de 2012].
- Ministerio de Educación de Ecuador (2012), *Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo*, Quito. http://sime.educacion.gob.ec/Modulo/SIPROFE/index.php?mp=9_0 (consulta: 7 de septiembre de 2012).

- Mizala, A. y H. Ñopo (2011), “Teachers’ Salaries in Latin America: How Much Are They (Under or Over) Paid?”, documento de debate 5947, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Mourshed, M., C. Chijioko y M. Barber (2010), *How the World’s Most Improved School Systems Keep Getting Better*, Londres, McKinsey and Company. http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/How-the-Worlds-Most-Improved-School-Systems-Keep-Getting-Better_Download-version_Final.pdf.
- Ome, A. (2012), “The Effects of Meritocracy for Teachers in Colombia”, manuscrito, Centro de Investigación Económica y Social, Fedesarrollo, Bogotá.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2012), *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*, Santiago, Unesco.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012), *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from Around the World*, París, OCDE.
- (2013), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do—Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, vol. I, París, OCDE, DOI: 10.1787/19963777.
- Picardo J. O. (2012), “La formación de docentes en América Latina y El Caribe: Caso El Salvador”, manuscrito, San Salvador.
- Rockoff, J. E. (2004), “The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data”, *American Economic Review* 94 (2), págs. 247-52.
- Rodríguez, A., C. J. Dahlman y J. Salmi (2008), *Knowledge and Innovation for Competitiveness in Brazil*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Salmi, J. (2009), *The Challenge of Establishing World-class Universities*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Schwartz, J. y J. Mehta (2014), “Ontario: Harnessing the Skills of Tomorrow”, *Lessons from PISA for Korea, Strong Performers and Successful Reformers in Education*, editado por la OCDE, París, OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190672-en>.
- Stallings, J. y S. Knight (2003), “Using the Stallings Observation System to Investigate Time on Task in Four Countries”, documento no publicado preparado para el proyecto International Time on Task (ITOT), Banco Mundial, Washington, DC.
- TEDS-M (Teacher Education and Development Study in Mathematics [base de datos]) 2008, Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo, Amsterdam. <http://www.iea.nl/teds-m.html>.
- Thames, M. H. y D. L. Ball (2010), “What Math Knowledge Does Teaching Require?”, *Teaching Children Mathematics* 17 (4), págs. 220-29.
- Tucker, M., editor (2011), *Surpassing Shanghai: An Agenda for American Education Built on the World’s Leading Systems*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Vaillant, D. y C. Rossel (2006), *Maestros de escuelas básicas en América Latina: Hacia una radiografía de la profesión*, Santiago, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). http://www.oei.es/docentes/publicaciones/maestros_escuela_basicas_en_america_latina_preal.pdf.
- Vegas, E. e I. Umansky. (2005), “Improving Teaching and Learning through Effective Incentives”, *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, editado por E. Vegas, págs. 21-62, Washington, DC, Banco Mundial.
- Woessmann, L. (2012), “Peering over the Hedge: How Do the Neighbours Do It?”, *CESifo Forum* 13 (3), págs. 16-20.

1

¿Cuán buenos son los profesores de la región?

● Qué sabemos acerca de la calidad de los profesores de América Latina y el Caribe? ¿Qué importancia reviste la calidad docente? ¿Qué características debe tener un buen profesor? En este capítulo se examinan las evidencias mundiales y regionales disponibles relacionadas con estas interrogantes. La primera parte se centra en lo que se conoce acerca del rendimiento del sistema educativo en América Latina y el Caribe.

¿Qué nivel de desempeño muestran los sistemas educativos de América Latina y el Caribe?

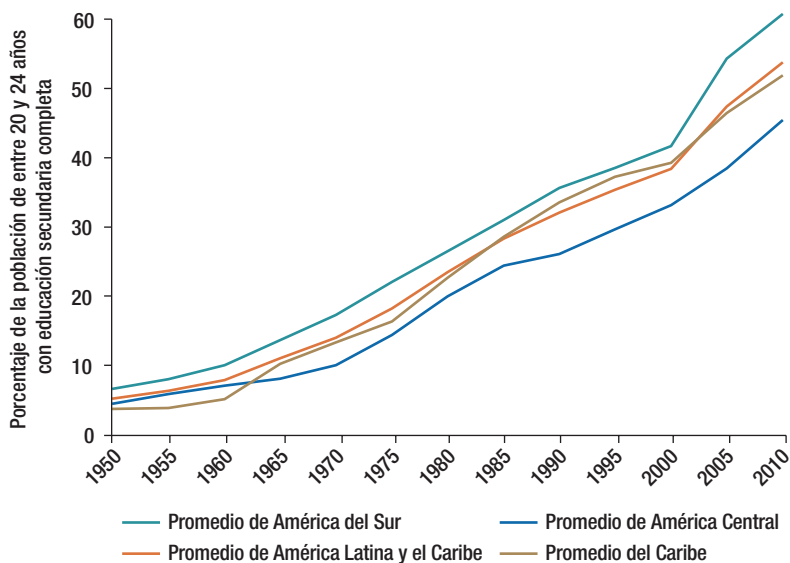
Durante los últimos 50 años, los países de América Latina y el Caribe han logrado una ampliación masiva de la cobertura de educación, algo que demoró más de dos siglos en muchos países de la OCDE. Mientras que en 1960 menos del 10 % del total de niños completó la educación secundaria, hoy prácticamente todos los países de la región han alcanzado la universalidad en la finalización de la escuela primaria y elevadas tasas de escolarización secundaria (gráfico 1.1). Solo Guatemala y Haití contrastan marcadamente con los progresos regionales (anexo 1.1, cuadro 1.4)¹.

Asimismo, la cobertura de la escolarización se incrementó en un contexto de rápido crecimiento demográfico. Entre 1960 y 2010, la población en edad escolar se duplicó con creces en toda la región y se quintuplicó en países como Paraguay, Honduras y Nicaragua (gráfico 1.2). Entre 1970 y 2010, el número de niños matriculados en la escuela primaria y secundaria de América Latina y el Caribe aumentó de 53 millones a 127 millones y el número de profesores se quintuplicó al pasar de 1,3 millones a 7,4 millones.

Este logro permitió elevar considerablemente el nivel educativo promedio de la fuerza de trabajo en América Latina. Mientras que en 1960 el trabajador promedio había completado solo cuatro años de escolarización, hoy la región converge en torno al promedio de 12 años registrado por los países de la OCDE. Sin embargo, los logros escolares continúan siendo relativamente bajos en los países de América Central y otras regiones en desarrollo han avanzado

Este capítulo fue escrito con Martín Moreno.

GRÁFICO 1.1: Aumento en la tasa de egreso de la escuela secundaria en América Latina y el Caribe, 1950-2010



Fuente: Barro y Lee, 2012.

Nota: La muestra comprende países de América Latina y el Caribe que cuentan con datos sobre educación correspondientes a todo el período. Los datos de México se incluyen en América Central.

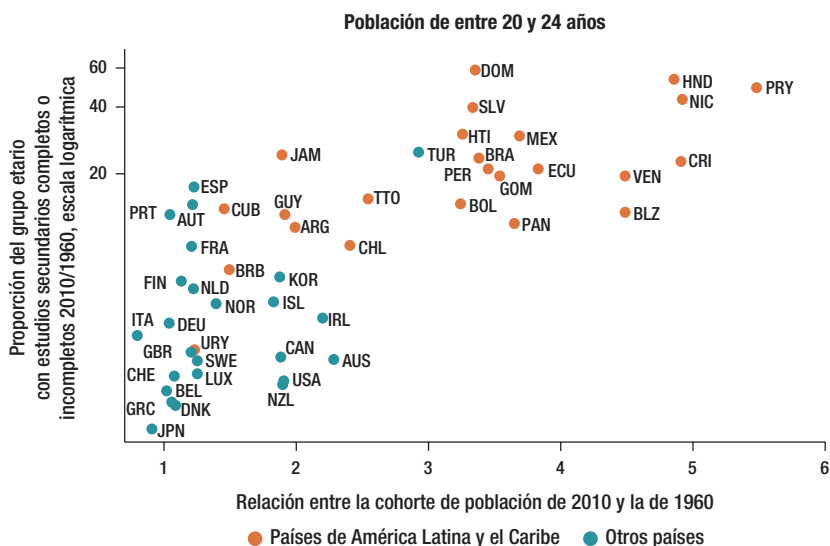
incluso con mayor rapidez durante el mismo período. Actualmente, los países de Asia oriental superan el promedio de logros educativos de los países de la OCDE (cuadro 1.1).

Las investigaciones recientes han ayudado a comprender mejor el modo en que el capital humano contribuye al crecimiento económico. Se ha establecido en forma convincente que lo importante no son los años de escolarización que completan los estudiantes, sino lo que estos verdaderamente aprenden. Puede parecer obvio que un año de educación en Malí no sea equivalente a uno en Singapur, pero hasta ahora los investigadores no habían logrado cuantificar el impacto de esta diferencia en el crecimiento económico.

En un influyente estudio de Hanushek y Woessman (2012) se creó una base de datos con calificaciones de pruebas comparables a nivel internacional extraídas de más de 50 países durante un período de 40 años y se demostró la correlación que existe entre el desempeño estudiantil promedio de los países y el crecimiento económico a largo plazo. Un país cuyo desempeño promedio en las pruebas ha sido 1 desviación estándar superior a otro (aproximadamente la diferencia de 100 puntos entre México y Alemania en la prueba PISA de la OCDE de 2012) registrará aproximadamente 2 puntos porcentuales más de crecimiento anual del PIB a largo plazo. Esta relación se aplica entre países de ingreso alto y bajo, y entre regiones (gráficos 1.3 y 1.4).

Hanushek y Woessmann demuestran que, en los análisis en los que se relega la calidad educativa, la cantidad de educación, medida como el promedio de años de escolarización de

GRÁFICO 1.2: Crecimiento de la matrícula secundaria respecto del crecimiento demográfico, 1960-2010



Fuente: Barro y Lee, 2012.

Nota: Los códigos de país de tres letras corresponden a la norma ISO 3166.

CUADRO 1.1: Promedio de logros educativos de la población adulta, 1960-2010

	Años de escolarización completados					
	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Promedio del Caribe	4,3	6,1	7,5	8,9	9,3	10,3
Promedio de América Central	3,8	4,5	6,2	7,4	8,2	9,6
Promedio de América del Sur	4,5	5,9	7,2	8,3	8,9	10,5
Promedio de América Latina y el Caribe	4,3	5,5	6,9	8,2	8,8	10,2
Promedio de Asia oriental	5,3	7,3	8,6	9,9	10,8	12,3
Promedio de la OCDE	7,7	9,0	10,1	10,8	11,3	12,1

Fuente: Barro y Lee, 2012.

Nota: Se toman como base los años promedio de escolarización completados de la población de entre 20 y 24 años.

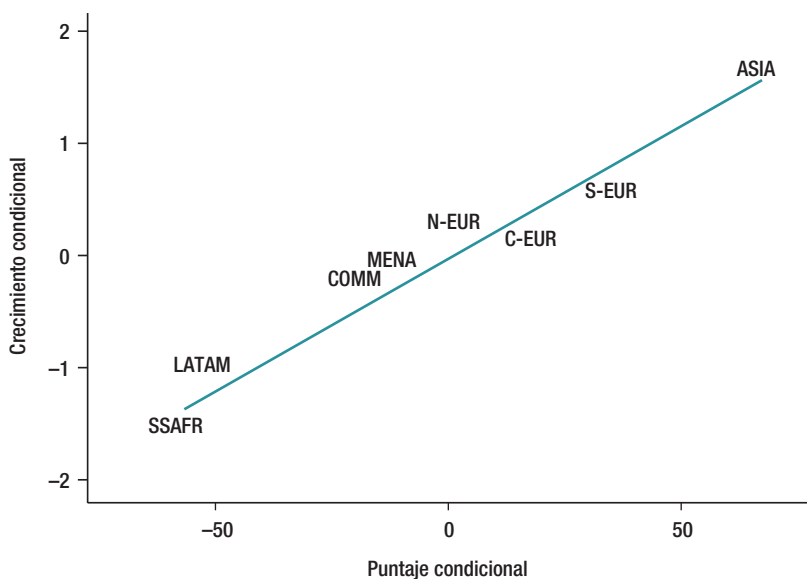
La muestra comprende países de América Latina y el Caribe que cuentan con datos sobre educación correspondientes a todo el período. El promedio de la OCDE se calculó a partir de una muestra de 33 países que cuentan con datos educativos correspondientes a todo el período. El promedio de Asia oriental se calculó a partir de una muestra de cuatro países y dos regiones administrativas especiales que cuentan con datos educativos correspondientes a todo el período. Véase el cuadro completo en el anexo 1.1.

la fuerza de trabajo, guarda relación con el crecimiento económico a largo plazo. Pero esta asociación se reduce a casi cero cuando se introduce una medida de la calidad educativa, como las calificaciones promedio en pruebas establecidas con parámetros internacionales. Las diferencias entre el nivel promedio de las capacidades cognitivas de los países guardan una relación sistemática y relativamente sólida con las tasas de crecimiento económico a largo plazo. Los autores sostienen que es la calidad —en términos de mayor aprendizaje de los estudiantes— la que produce los beneficios económicos de invertir en educación.

Si los resultados del aprendizaje de los estudiantes son determinantes para el crecimiento económico, ¿cómo le está yendo a América Latina? La creciente participación de la región en pruebas internacionales y regionales proporciona pruebas directas y permite formular cuatro conclusiones importantes.

En primer lugar, en relación con su nivel de desarrollo económico, la región en su conjunto muestra un desempeño bajo. El desempeño promedio de la región de América Latina y el Caribe es muy inferior al de los países de la OCDE y de Asia oriental. Como se muestra en el gráfico 1.3, el desempeño promedio en aprendizaje de la región de América Latina y el Caribe en todas las pruebas internacionales de los últimos 40 años es inferior al de cualquier otra región, excepto el de África al sur del Sahara². En el gráfico 1.4, las calificaciones promedio en las pruebas de todos los países de América Latina y el Caribe para los cuales se dispone de datos sobre aprendizaje a largo plazo se ubican muy por debajo de los países de Asia oriental

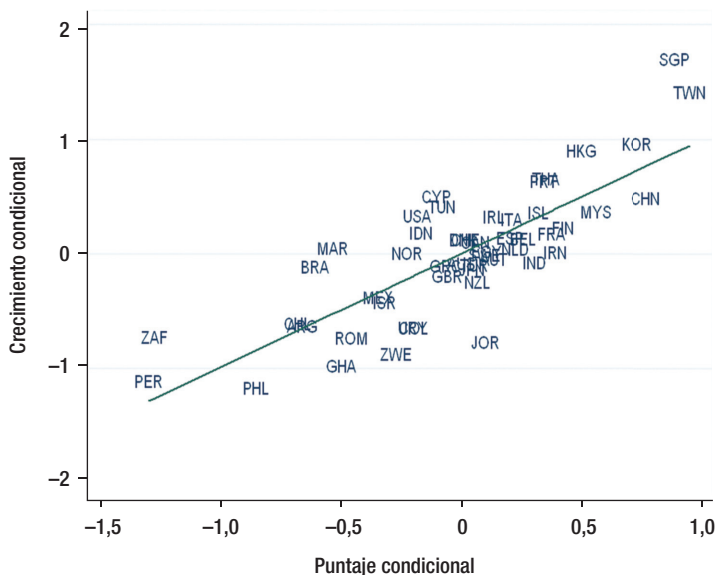
GRÁFICO 1.3: Capacidades cognitivas y crecimiento económico regional



Fuente: Hanushek y Woessmann, 2012.

Nota: Coeficiente = 0,023, EE (error estándar) = 0,001, T = 17,7. Códigos de región: Asia oriental e India (ASIA), Europa central (C-EUR), países del Commonwealth miembros de la OCDE (COMM), América Latina (LATAM), Oriente Medio y Norte de África (MENA), norte de Europa (N-EUR), sur de Europa (S-EUR), África al sur del Sahara (SSAFR).

GRÁFICO 1.4: Capacidades cognitivas y crecimiento económico nacional



Fuente: Hanushek y Woessmann, 2007.

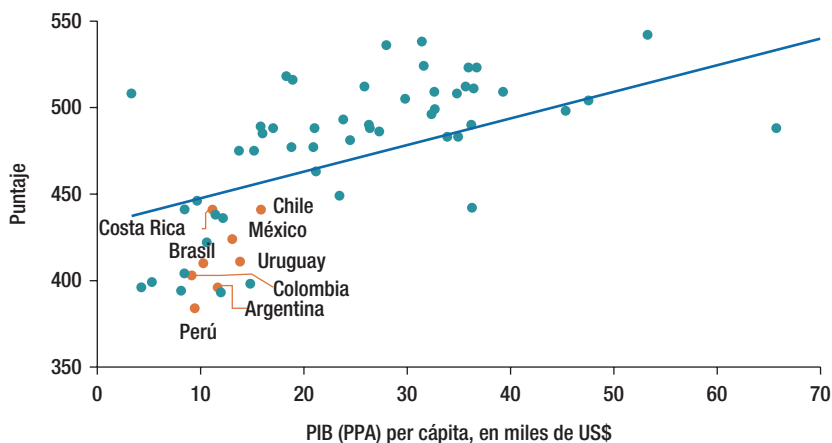
Nota: Coeficiente = 0,02305259, EE (error estándar) = 0,00130272, T = 17,7. Las abreviaturas de los países corresponden a la norma ISO 3166.

y por debajo de varios países de Oriente Medio. Como señalan Hanushek y Woessman, el menor desempeño de los estudiantes en los países de América Latina y el Caribe se relaciona con el menor crecimiento del ingreso per cápita de los últimos 40 años.

De los 65 países que participaron en la prueba PISA de 2012 de la OCDE, los 8 países de América Latina y el Caribe que participaron obtuvieron calificaciones inferiores al promedio por su nivel de ingreso per cápita, como se muestra en el gráfico 1.5. Los países de América Latina y el Caribe se ubicaron en el extremo inferior del segmento de desempeño correspondiente a los países de ingreso mediano (gráfico 1.6). La diferencia de casi 100 puntos entre el puntaje promedio en matemáticas de los países de la OCDE (494) y el puntaje promedio de los ocho países participantes de América Latina y el Caribe (397) representa una disparidad en capacidades equivalentes a más de dos años completos de enseñanza en matemáticas³. El puntaje promedio obtenido por los estudiantes de Shanghai (China) (613) sugiere habilidades en matemáticas que superan en cinco años las del estudiante promedio de América Latina y el Caribe. Dado que la proporción de alumnos de 15 años que ya abandonó la escuela es mayor en los países de América Latina y el Caribe que en los de la OCDE o Asia oriental, la brecha real en capacidades promedio es aún mayor. Todas las pruebas disponibles indican que el grado de alfabetismo, las habilidades para las matemáticas y el razonamiento crítico de los jóvenes de América Latina y el Caribe son inferiores a los de otros países de ingreso mediano.

Las bajas calificaciones obtenidas por los países de América Latina y el Caribe que participaron en la prueba PISA no reflejan cabalmente lo rezagada que se encuentra la región con

GRÁFICO 1.5: Puntajes de lectura en la prueba PISA e ingreso per cápita de los países de América Latina y el Caribe, 2012



Fuente: OCDE/PISA y Banco Mundial.

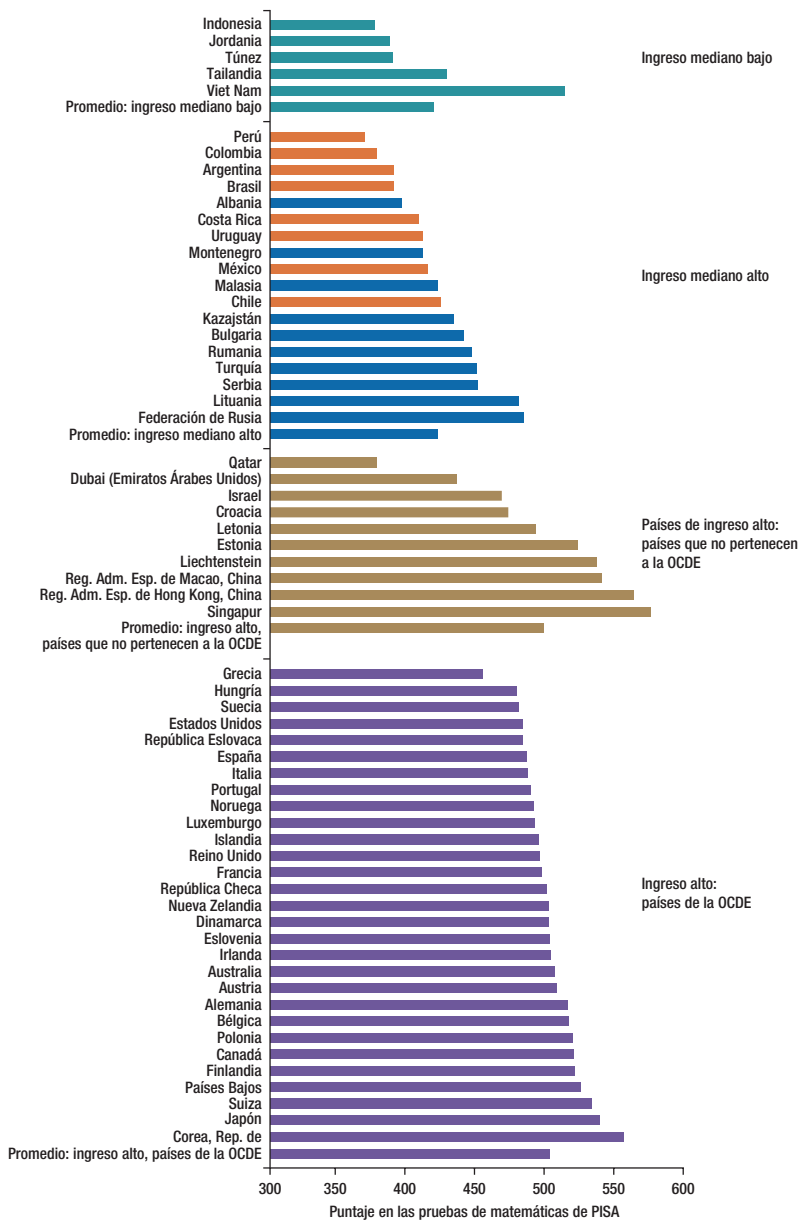
Nota: PIB per cápita ajustado según la PPA, en precios constantes de 2005.

respecto a sus competidores económicos. En el recuadro 1.1 se incluyen ejemplos de preguntas que los estudiantes de 15 años que alcanzan el nivel 2 o un nivel inferior no pueden responder correctamente. Mientras que en Shanghai (China), Singapur y la República de Corea menos del 10 % de los estudiantes obtuvo calificaciones inferiores al nivel 2 en la prueba PISA de matemáticas, en Perú y Colombia el 74 % de los estudiantes logró esos resultados. En el extremo superior de la distribución, mientras que el 55 % de los estudiantes de Shanghai se ubicó en los dos segmentos más altos del desempeño en matemáticas (niveles 5 y 6), junto con el 40 % de los estudiantes en Singapur y el 31 % en Corea, menos del 1 % de los estudiantes alcanzó esos niveles en México, Costa Rica, Brasil, Colombia y Perú. Solo en Chile (1,6 % de los estudiantes) y Uruguay (1,4 %) el porcentaje superó el 1 % (cuadro 1.2).

En su investigación, Hanushek y Woessmann analizan las contribuciones de los dos extremos del espectro del desempeño a la productividad laboral y el crecimiento económico. Concluyen que alcanzar el “aprendizaje para todos” —asegurarse de que la mayoría de la población cuente con un conjunto básico de habilidades para leer, escribir y realizar operaciones matemáticas— es fundamental para la difusión del conocimiento y la innovación que dan sustento al crecimiento económico. Pero también señalan que el hecho de contar con una masa crítica de estudiantes en el extremo superior de la distribución genera, por sí solo, efectos importantes en el crecimiento económico (Hanushek y Woessmann, 2007).

En segundo lugar, existe una brecha considerable dentro de América Latina y el Caribe en lo que se refiere a desempeño. En los países de América Latina y el Caribe que participaron en la prueba PISA de 2012, la diferencia entre el que mostró el mejor desempeño (Chile) y el que obtuvo el puntaje más bajo (Perú) fue de 55 puntos en matemáticas, de 57 puntos en lectura y de 72 puntos en ciencias. Esta última diferencia equivale a casi dos años de enseñanza de ciencias. Dado que los ocho países de América Latina y el Caribe que están dispuestos a

GRÁFICO 1.6: Desempeño comparativo de la región de América Latina y el Caribe en la prueba PISA de matemáticas, 2012



Fuente: OCDE, 2013b.

RECUADRO 1.1 *Competencias matemática y lectora medidas en la prueba PISA*

En la prueba PISA de 2012, los estudiantes que no pudieron responder las preguntas correspondientes a los niveles más bajos de dificultad (nivel 1 y categorías inferiores) obtuvieron, aproximadamente, un promedio de 360 puntos. Las preguntas del nivel 1 tienen como objetivo medir la capacidad de los alumnos para comprender textos sencillos y realizar cálculos matemáticos habituales. Entre las consignas de matemáticas típicas se incluyen las de resolver problemas aritméticos básicos; ordenar conjuntos de números; leer e interpretar valores que aparecen en cuadros o gráficos, y hacer cálculos básicos del tipo de cambio. Respecto de la lectura, los estudiantes deben responder preguntas básicas sobre un texto corto.

Las siguientes preguntas corresponden a la dificultad del nivel 1. En 2009, el 95 % de los estudiantes de Shanghai respondió correctamente las preguntas de matemáticas, en comparación con apenas el 30 % de los estudiantes brasileños. Mientras que en Finlandia y Singapur alrededor del 90 % de los estudiantes respondió correctamente las preguntas de lectura, en Perú solo lo hizo el 35 %.

Pregunta de matemáticas

Mei-Ling, ciudadana de Singapur, estaba realizando los preparativos para ir a Sudáfrica como estudiante de intercambio durante tres meses. Necesitaba cambiar algunos dólares de Singapur (SGD) a rands sudafricanos (ZAR). Mei-Ling se enteró de que el tipo de cambio entre el dólar de Singapur y el rand sudafricano era de $1,00 \text{ SGD} = 4,20 \text{ ZAR}$, y cambió 3000 dólares de Singapur a rands sudafricanos con este tipo de cambio. ¿Cuánto dinero recibió Mei-Ling en rands sudafricanos?

Respuesta correcta: ZAR 12 600.

Pregunta de lectura

¿Se vuelven nuestros dientes más y más blancos cuanto más tiempo y más fuerte los cepillamos? Los investigadores británicos responden que no. De hecho, han probado muchas alternativas distintas y al final han descubierto la manera perfecta de cepillarse los dientes. Un cepillado de dos minutos, sin cepillar demasiado fuerte, proporciona el mejor resultado. Si uno cepilla fuerte, daña el esmalte de los dientes y las encías sin quitar los restos de comida o la placa dental. Bente Hansen, experta en el cepillado de los dientes, señala que es una buena idea sujetar el cepillo de dientes como se sujeta un bolígrafo. "Comience por una esquina y continúe cepillándose a lo largo de toda la hilera", dice. "¡Tampoco olvide la lengua! De hecho, esta puede contener miles de bacterias que pueden causar mal aliento".

¿De qué trata el artículo?

- A. De la mejor manera de cepillarse los dientes.
- B. Del mejor tipo de cepillo de dientes que se debe utilizar.
- C. De la importancia de una buena dentadura.
- D. De la manera en que las distintas personas se cepillan los dientes.

Respuesta correcta: A. De la mejor manera de cepillarse los dientes.

Fuentes: OCDE, 2010; OCDE, 2013a.

CUADRO 1.2: Proporción de estudiantes que se ubicaron en los niveles superiores e inferiores en la prueba PISA de matemáticas, 2012

	Nivel 6	Nivel 5	Nivel 2	Nivel 1 e inferior
Shanghai	30,8	24,6	7,5	3,8
Corea, Rep. de	12,1	18,8	14,7	9,1
Finlandia	3,5	11,7	20,5	12,3
Chile	0,1	1,5	25,3	51,5
Uruguay	0,1	1,3	23,0	55,8
Brasil	0	0,7	20,4	67,1
México	0	0,6	27,8	54,7
Costa Rica	0,1	0,5	26,8	59,9
Perú	0	0,5	16,1	74,6
Argentina	0	0,3	22,2	66,5
Colombia	0	0,3	17,8	73,8

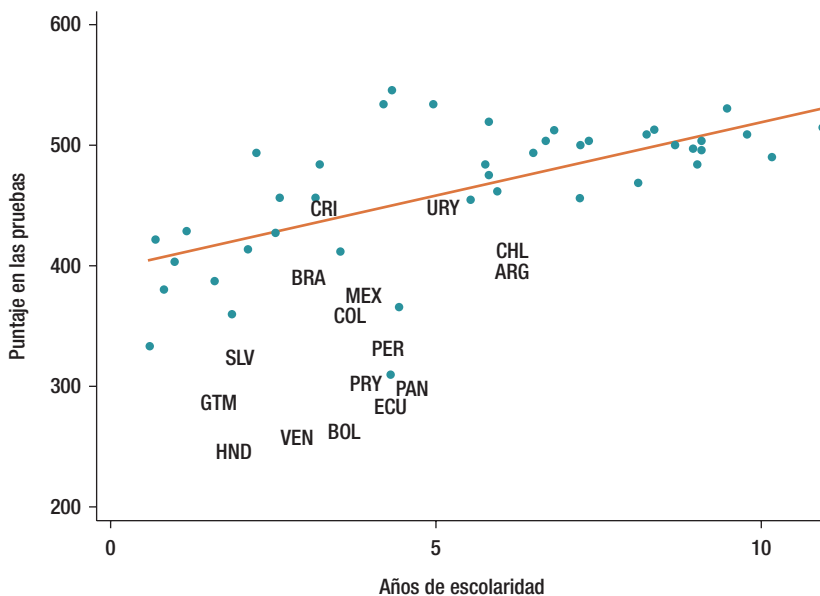
Fuente: OCDE, 2013b.

compararse con los países de la OCDE en una prueba internacional son los de mejor desempeño en la región, es dable suponer que existe una diferencia mucho mayor en los niveles de aprendizaje promedio de la región en su conjunto.

Esto se ha visto confirmado por estudios recientes de Hanushek y Woessmann (2012). Al integrar datos de dos evaluaciones regionales (América Latina) del aprendizaje de los estudiantes en sus bases de datos mundiales de resultados de pruebas internacionales, se puede comparar un número mucho mayor de países de América Latina y el Caribe tomando como referencia los niveles de aprendizaje de los países de la OCDE. Casi todos los países de la región participaron en una o ambas pruebas regionales de la UNESCO, que abarcaron el desempeño en matemáticas y lectura de los estudiantes de tercero y cuarto grado en 1997 (LLECE) y de los de tercero y sexto grado en el SERCE de 2006. Como se muestra en el gráfico 1.7, el desempeño promedio en aprendizaje de los países de América Latina y el Caribe que no participaron en la prueba PISA es considerablemente menor al de aquellos que sí lo hicieron. A excepción de Costa Rica, el estudiante promedio de América Latina aprende mucho menos durante el año escolar que el estudiante promedio del resto del mundo. Uruguay es el único otro país que se encuentra próximo a la línea de regresión de la muestra internacional. Países como Honduras, la República Bolivariana de Venezuela y Bolivia están muy rezagados en cuanto al volumen de aprendizaje relevante desde el punto de vista internacional que se genera en un año escolar.

En tercer lugar, pese al desempeño general deficiente de América Latina y el Caribe, algunos países están logrando avances sostenidos. Tres países de América Latina y el Caribe que participan en la prueba PISA desde 2000 —Chile, Brasil y Perú— están acortando la diferencia con los países de la OCDE. Entre 2000 y 2012, Chile mejoró en 39, 31 y 30 puntos sus calificaciones en matemáticas, lectura y ciencias, respectivamente, un avance equivalente a casi un año de dominio académico en todas las áreas. El aumento de 57 puntos que registró Brasil en matemáticas fue uno de los más importantes de toda la muestra de la prueba PISA; asimismo,

GRÁFICO 1.7: Logros comparativos en el aprendizaje en América Latina



Fuente: Hanushek y Woessmann, 2012, 502.

Nota: Años de escolarización y logros académicos en América Latina y el mundo. Diagrama de dispersión que muestra la relación entre los años promedio de escolarización registrados en 1960 y los puntajes promedio extraídos de pruebas internacionales realizadas a estudiantes (ampliado con mediciones obtenidas de pruebas regionales). Los países de América Latina están denominados con siglas (norma ISO 3166) y los países que no pertenecen a esa región, con puntos. La línea de regresión se relaciona únicamente con el segundo grupo.

el país mejoró en 14 y 30 puntos sus calificaciones en lectura y ciencias, respectivamente. A pesar de haber ocupado el último lugar en la muestra de 2012, Perú mostró una gran mejora con respecto a su desempeño en 2000, con un aumento de 76 puntos en matemáticas, 57 en lectura y 40 en ciencias. Cuando se analiza la tendencia de las tasas de progreso, las mejoras anuales en matemáticas y en lectura de los tres países de América Latina y el Caribe que más avanzaron entre 2000 y 2012 —Chile, Brasil y Perú— están muy por encima de las tasas anuales de mejoras registradas en Estados Unidos, Corea y la mayoría de los demás países de la OCDE (Hanushek, Peterson y Woessmann, 2012).

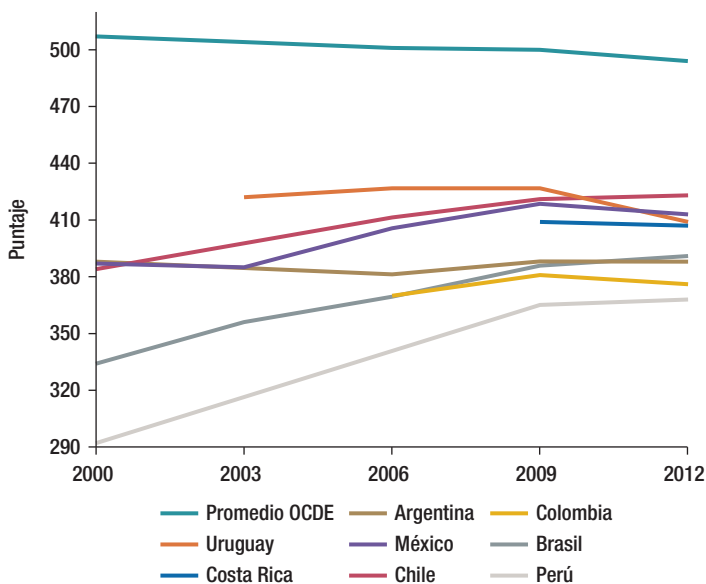
Sin embargo, otros países de América Latina y el Caribe muestran que las mejoras en la prueba PISA no están de ningún modo aseguradas. Luego de registrar avances, en 2012 México y Colombia obtuvieron menos puntaje en matemáticas, al igual que Costa Rica. Resulta sumamente llamativo el continuo retroceso o estancamiento que registran Uruguay y Argentina en los resultados de la prueba PISA. Ambos países, que habían obtenido los mejores resultados de la región en 2000, hoy han sido superados por Chile y México, y, en el caso de Argentina, también por Brasil.

En síntesis, todos los países de América Latina siguen mostrando un desempeño muy inferior al de los países de la OCDE, Asia oriental y muchos otros países de ingreso mediano

alto en la prueba PISA, y la falta de estudiantes en los niveles de desempeño más alto es motivo de gran preocupación. Los avances que registraron Chile, Brasil y Perú aportan enseñanzas importantes en la región sobre cómo mejorar la calidad educativa y los resultados del aprendizaje.

Por último, resulta claro que en ningún país de la región hay lugar para la autocomplacencia. Como se muestra claramente en el gráfico 1.8, los países de América Latina y el Caribe que más han mejorado, así como los demás países de la región, lograron un progreso menor en la prueba PISA de 2012 que en rondas anteriores. Esto sugiere que, si bien otros países de la región posiblemente tengan algo que aprender de las políticas adoptadas en Chile, Brasil y Perú durante los últimos 10 años, estos países también deben trabajar más. Un análisis minucioso de los datos de la prueba PISA muestra que los avances observados en Brasil y Perú responden, en gran parte, a que aumentó la proporción de estudiantes de 15 años que llega al noveno grado a tiempo (sin repetir) y no a que los estudiantes de noveno grado estén aprendiendo más. Existe un límite natural a las mejoras que se pueden obtener en la prueba PISA reduciendo la distorsión edad-grado y probablemente esta sea la última vez que esos países aprovechan esta situación beneficiosa. Dado que Brasil ha registrado siempre las tasas de repitencia más elevadas de la región, el aumento del número de estudiantes que avanzan regularmente dentro del sistema educativo constituye un avance innegable. Pero en el caso de los tres países, los resultados de la prueba PISA de 2012 sugieren que mantener el curso de

GRÁFICO 1.8: Mejora comparativa en las pruebas PISA de matemáticas, 2000-12



Fuente: OCDE, 2013b.

las políticas actuales puede no ser suficiente para mejorar el aprendizaje de los estudiantes al mismo ritmo en el futuro. Tanto ellos como otros países deben buscar otras estrategias.

¿Qué impulsa el aprendizaje de los estudiantes?

Si los beneficios económicos de las inversiones en educación dependen de la eficacia de estas últimas para contribuir al aprendizaje de los estudiantes, la pregunta clave es entonces la siguiente: ¿Qué es lo que impulsa el aprendizaje? Las investigaciones siguen confirmando que el contexto familiar del alumno (educación de los padres, situación socioeconómica y condiciones dentro del hogar, por ejemplo, acceso a los libros) constituye un importante factor predictivo de los resultados del aprendizaje. De hecho, hoy las investigaciones neurocientíficas sobre la plasticidad (o maleabilidad) del cerebro durante la primera infancia contribuyen a que se preste cada vez más atención a las fases más tempranas de la vida familiar y al cuidado prenatal. Existen numerosas evidencias a nivel mundial de que los niños pueden sufrir importantes deficiencias en el desarrollo si carecen de acceso a una nutrición adecuada, de atención sanitaria, de estimulación cognitiva y de apoyo socioemocional durante los primeros años de vida, o si la salud y la nutrición de la madre se ven amenazadas durante el embarazo (Engle *et al.*, 2011). Tras haber realizado un seguimiento de las habilidades cognitivas (reconocimiento de palabras y vocabulario) en niños de Ecuador, Perú, Chile, Colombia y Nicaragua, Schady *et al.* (2014) muestran que antes de los 5 años de edad se generan grandes diferencias entre los niños de las familias más ricas y los de las familias pobres.

En estudios longitudinales también se demuestra la importancia que tiene la nutrición durante la infancia en los logros académicos, el empleo y los ingresos. Hoddinott *et al.* (2013) y Maluccio *et al.* (2009) concluyen que el estado nutricional de los niños guatemaltecos de 2 a 3 años guarda una estrecha correlación con los empleos y los ingresos que estos obtienen durante la etapa adulta. Datos de Perú muestran que la malnutrición durante los primeros dos años de vida y durante la infancia tiene impactos considerables en el desarrollo de habilidades cognitivas (Crookston *et al.*, 2013; Crookston *et al.*, 2011; Crookston *et al.*, 2010). Resulta claro que los desafíos que enfrentan los sistemas escolares para garantizar el “aprendizaje para todos” pueden verse considerablemente agravados por deficiencias en el desarrollo de los niños durante los primeros años de vida.

Las investigaciones también permiten comprender en mayor profundidad la interacción entre los resultados del aprendizaje de los estudiantes y el conjunto de “capacidades interpersonales” (a veces llamadas “capacidades no cognitivas” o “competencias socioemocionales”) que son esenciales para lograr los objetivos en la vida (Heckman y Kautz, 2013). Incluso las pruebas de pensamiento y razonamiento relativamente amplias como la PISA solo abarcan un subconjunto de las competencias cognitivas, sociales y emocionales que los individuos necesitan para desenvolverse adecuadamente en el lugar de trabajo, el entorno familiar y la comunidad. Cada vez hay mayor conciencia de que las capacidades interpersonales, como la rectitud, la perseverancia, la sociabilidad, la estabilidad emocional y la curiosidad, son factores importantes que contribuyen al buen desempeño educativo y otras aspiraciones de vida (empleo, constitución de una familia, comportamientos saludables, actitudes orientadas a evitar la delincuencia, etc.).

Heckman y Kautz (2013), tras examinar la experiencia relativa a los programas y la bibliografía académica con la que se cuenta hoy en día, concluyen que las capacidades interpersonales pueden medirse y, si bien se estabilizan a una edad determinada, se van modificando a

lo largo de la vida de la persona. Existe una importante influencia genética, pero la escuela, la familia, la comunidad y los programas correctivos específicos pueden promover las capacidades interpersonales o potenciarlas. Dada la importante interacción que existe entre las capacidades interpersonales —sobre todo la rectitud— y el desarrollo cognitivo de los estudiantes, las evidencias actuales sugieren que los programas de desarrollo en la primera infancia de alta calidad que permiten formar un conjunto de capacidades interpersonales básicas en esa etapa pueden ser estrategias sumamente eficaces en función de los costos para fomentar los buenos resultados en la escuela y, más adelante, en la vida.

En conjunto, estas evidencias sugieren que las estrategias productivas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes en América Latina y el Caribe —así como en otros países— deberán incluir inversiones eficaces en función de los costos en programas de desarrollo en la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables. La ampliación de la cobertura de esos programas constituye un gran desafío para todos los países de la región. En 2012, ninguno de esos países, excepto Cuba, tenía más del 30 % de todos sus niños registrados en programas de guardería (servicios para niños de entre seis meses y cuatro años de edad). Asimismo, los programas de educación para padres y de visitas a los hogares son relativamente limitados, pese a la evidencia de que pueden resultar una estrategia alternativa eficaz en función de los costos a los centros de atención. Por otra parte, ningún país, salvo Cuba, ha universalizado la cobertura preescolar para los niños de 4 y 5 años; sin embargo, varios países de la región han alcanzado la matriculación universal de los niños de 5 y 6 años en establecimientos preescolares de media jornada.

A pesar de la importancia crucial de proteger el desarrollo en la primera infancia y la fuerte presión pública que existe en los países de América Latina y el Caribe para que se amplíen los servicios, el análisis de ese segmento excede el propósito de este libro. En la mayoría de los países de la región, los servicios orientados a promover el desarrollo de los niños en la primera infancia incluyen, y probablemente seguirán incluyendo, una gran variedad de prestadores, normas de servicios y modelos de prestación de servicios. En este contexto, la tarea de establecer las normas, la supervisión y el apoyo adecuados para quienes se dedican a brindar cuidados difiere considerablemente de los desafíos que conlleva mejorar la calidad de los profesores y los resultados del aprendizaje en los sistemas de educación formal básica.

Este libro se centra en estos últimos desafíos y se concentra, además, en la educación financiada por el Estado. Si bien en cada país de América Latina y el Caribe existe un mercado de educación básica que incluye escuelas privadas, muchos profesores trabajan tanto en establecimientos públicos como privados, y la influencia de los colegios privados registra un crecimiento significativo en algunas zonas urbanas. En 2013, más del 85 % de las matriculaciones en educación básica de la región correspondió a escuelas públicas. Este estudio está dirigido principalmente a los encargados de formular políticas de toda la región que buscan mejorar la calidad de los sistemas que administran.

¿Qué nos dicen las investigaciones acerca del rol de los profesores en el mejoramiento de la calidad educativa? La respuesta más corta: tan solo en la última década, el aporte ha sido enorme. Dado que hoy se cuenta con una mayor cantidad de datos sobre los puntajes en las pruebas que se toman a los estudiantes, por primera vez los investigadores han podido medir directamente el “valor agregado” individual de los profesores en el transcurso de un año escolar. Esta labor ha generado evidencias muy reveladoras acerca de las amplias variaciones en la eficacia docente, incluso dentro de la misma escuela y en el mismo grado. Mientras que los alumnos que tienen profesores de bajo desempeño pueden dominar un 50 % o menos del programa académico correspondiente a ese grado, los que tienen buenos profesores alcanzan

en promedio los logros de un año escolar, y los que tienen profesores excepcionales avanzan 1,5 niveles o más (Hanushek y Rivkin, 2010; Rockoff, 2004). Cuando los estudiantes pasan por una serie de profesores excelentes o de bajo desempeño a lo largo de varios años, los efectos se potencian, y esto puede dar lugar a brechas insalvables en los niveles de aprendizaje. *Ningún otro atributo de las escuelas genera un impacto semejante en los logros educativos.*

En un creciente número de estudios realizados en Estados Unidos, se documenta una fuerte incidencia de los profesores que explica las variaciones en el desempeño de los estudiantes, especialmente en matemáticas. En esos estudios se sugiere que la mejora de 1 desviación estándar en la calidad docente equivale a una mejora de 0,13 desviaciones estándares en la capacidad de lectura de los alumnos y de 0,17 desviaciones estándares en el desempeño en matemáticas (gráfico 1.3)⁴. En otras palabras, si el profesor se ubica en el percentil 84, y no en el 50, de la distribución según el desempeño, la clase experimentará mejoras promedio en el aprendizaje que aumentarán aproximadamente 0,15 desviaciones cada año, lo que constituye un impacto significativo. Para obtener la misma mejora, sería necesario reducir en 10 alumnos el tamaño de la clase promedio (de 25 a 15), lo que resultaría sumamente costoso (Hanushek y Rivkin, 2010).

Dentro de la región de América Latina y el Caribe, los datos extraídos de la evaluación regional del aprendizaje realizada a través del SERCE en 2006 muestran variaciones de similar magnitud en los resultados del aprendizaje de los alumnos en las distintas aulas de tercer grado de una misma escuela (cuadro 1.4). La diferencia promedio entre las aulas va desde 0,25 desviaciones estándares en Costa Rica hasta 0,41 en Nicaragua y 0,43 en Cuba. Estas no son medidas de valor agregado y, de algún modo, reflejan claramente las políticas de los sistemas escolares de agrupar a los niños en diferentes aulas, según sus capacidades. Pero esta clase de diferencias tan marcadas en el aprendizaje promedio pone de manifiesto la profunda incidencia que tiene cada profesor en la experiencia educativa de la persona, incluso dentro de la misma escuela.

CUADRO 1.3: Impacto de la eficacia relativa de los docentes en el puntaje de las pruebas que se toman a los estudiantes

Estudio	Lugar	Lectura (desviación estándar)	Matemáticas (desviación estándar)
Rockoff, 2004	Nueva Jersey	0,10	0,11
Nye, Konstantopoulos y Hedges, 2004	Tennessee	0,26	0,36
Rivkin, Hanushek y Kain, 2005	Texas	0,10	0,11
Aaronson, Barrow y Sander, 2007	Chicago	N. C.	0,13
Kane, Rockoff y Staiger, 2008	Ciudad de Nueva York	0,08	0,11
Jacob y Lefgren, 2008	No figura	0,12	0,26
Kane y Staiger, 2008	Los Ángeles	0,18	0,22
Koedel y Betts, 2009	San Diego	N. C.	0,23
Rothstein, 2010	Carolina del Norte	0,11	0,15
Hanushek y Rivkin, 2010	No figura	N. C.	0,11
Promedio		0,13	0,17

Fuente: Hanushek y Rivkin, 2010.

Nota: N. C. = no corresponde.

CUADRO 1.4: Diferencia promedio en los puntajes de matemáticas correspondientes a tercer grado en distintas aulas de la misma escuela

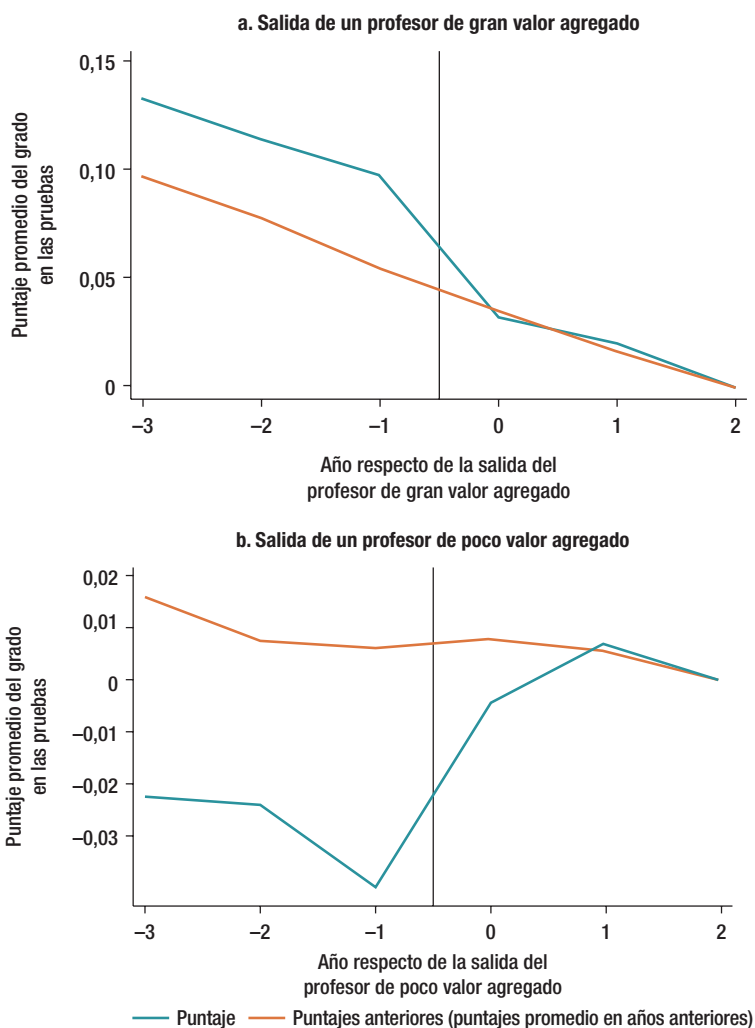
País	Media	País	Media
Argentina	0,29	Guatemala	0,30
Brasil	0,30	México	0,36
Colombia	0,29	Nicaragua	0,41
Costa Rica	0,25	Panamá	0,33
Cuba	0,43	Paraguay	0,34
Chile	0,33	Perú	0,32
Ecuador	0,35	República Dominicana	0,33
El Salvador	0,32	Uruguay	0,28

Fuente: Cálculos del Banco Mundial realizados con datos extraídos de la prueba de la UNESCO de 2006 (SERCE) sobre escuelas con dos o más aulas por grado que se evalúa.

Nuevas investigaciones provenientes de Estados Unidos brindan evidencias de que los profesores tienen, individualmente, un efecto decisivo no solo en el progreso inmediato del aprendizaje de los alumnos, sino también en su desarrollo a más largo plazo y sus elecciones de vida. En estudios a gran escala basados en el tratamiento masivo de datos (“big data”), en los que se siguieron de cerca la asignación de profesores y de clases, y los puntajes de pruebas anuales correspondientes a 2,5 millones de alumnos de escuelas primarias en distritos escolares de Estados Unidos durante el período 1989-2009, Chetty, Friedman y Rockoff (2014a) encuentran diferencias claras entre los profesores de “gran valor agregado” (cuyos alumnos venían registrando sistemáticamente avances superiores al promedio en el aprendizaje) y los profesores de “escaso valor agregado”. Asimismo, no encuentran evidencias de que las diferencias en el desempeño docente se deban a la distribución de los alumnos (por ejemplo, asignación de los mejores profesores a los mejores alumnos). Al analizar miles de clases en las que los profesores son reemplazados de un año a otro, los investigadores generan evidencias contundentes de la rapidez con que disminuye el aprendizaje promedio de los alumnos cuando un docente de primer nivel (ubicado en la franja del 5 % superior de la distribución) deja el grado y, por el contrario, la mejora que puede observarse en el aprendizaje cuando un docente de bajo desempeño (franja del 5 % inferior) es reemplazado por uno de buen desempeño (gráfico 1.9).

Otro importante aporte de esta investigación es la evidencia de que los profesores más eficaces inciden en toda la trayectoria de vida de los estudiantes. A partir del seguimiento realizado a estudiantes durante 20 años —que abarcó todo el ciclo educativo y el ingreso en el mercado laboral—, Chetty *et al.* (2011) y Chetty, Friedman y Rockoff (2014b) documentan que los niños expuestos a incluso un solo docente muy eficaz en la escuela primaria tienen muchas más probabilidades de ir a la universidad, asistir a mejores universidades, obtener mayores ingresos, ahorrar más dinero y vivir en zonas más acomodadas, y que las niñas expuestas a la misma experiencia tienen menos probabilidades de convertirse en madres adolescentes. En consonancia con otras investigaciones (Rothstein, 2010; Carrell y West, 2010; Jacob, Lefgren y Sims, 2010), si bien la incidencia de los profesores muy eficaces en el aprendizaje de los alumnos al parecer se desdibuja en los años siguientes de escolarización, las diferencias positivas persisten

GRÁFICO 1.9: Impacto del cambio de profesor en los puntajes que obtienen los alumnos en las pruebas



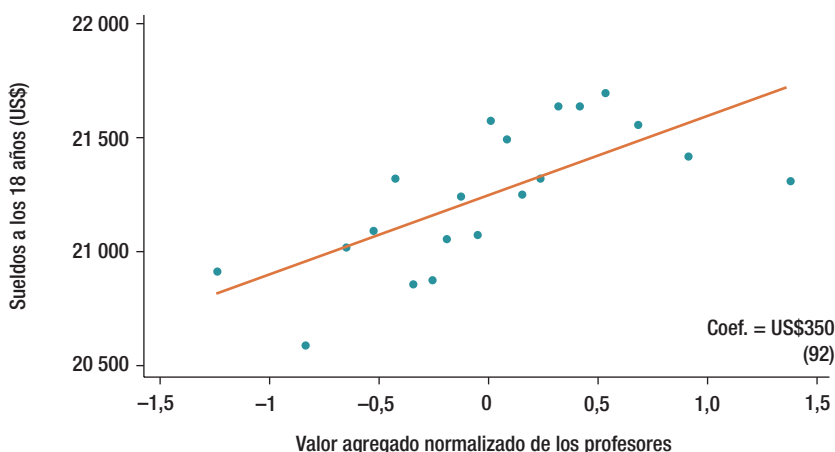
Fuente: Chetty, Friedman y Rockoff, 2014a.

en las etapas posteriores de la vida de los estudiantes (Chetty *et al.*, 2011; Chetty, Friedman y Rockoff, 2014b). La evidencia actual sugiere que los profesores excepcionales no solo mejoran el aprendizaje de los alumnos en las áreas incluidas en las pruebas estandarizadas, sino que también los ayudan a desarrollar su capital humano en dimensiones más amplias y más profundas que rinden frutos a lo largo de toda la vida. El hecho de que un alumno tenga incluso un solo

docente muy efectivo (aquel cuyo impacto de valor agregado en el aprendizaje de los alumnos es 1 desviación estándar superior a la media) durante el ciclo de educación primaria se correlaciona con la posibilidad de obtener sueldos anuales US\$350 más altos a los 28 años de edad, o un 1,65 % más altos que el promedio de la muestra (gráfico 1.10) (Chetty, Friedman y Rockoff, 2014b). Esta diferencia puede no parecer considerable, pero un resultado tan claro y duradero que deriva de haber estado expuesto a un solo docente muy eficaz como mínimo 15 años antes es, sin dudas, sorprendente. La exposición a varios profesores ubicados en los niveles superiores de la distribución (algo que los autores no pudieron analizar con su conjunto de datos) podría acrecentar significativamente estos efectos positivos. En esta investigación se presentan las evidencias más contundentes hasta la fecha sobre dos conclusiones reveladoras. En primer lugar, los profesores eficaces al parecer desarrollan las capacidades humanas de los alumnos en dimensiones que generan importantes beneficios económicos y sociales a largo plazo. En segundo lugar, si bien esos impactos parecen extenderse más allá de las dimensiones del aprendizaje incluidas en las pruebas estandarizadas, los puntajes de las pruebas que aportan valor agregado constituyen una forma válida de identificar a los profesores eficaces.

En investigaciones innovadoras que se están llevando a cabo en Ecuador se describe un panorama similar. Araujo *et al.* (de próxima aparición) trabajaron con el Ministerio de Educación del país para estudiar 204 escuelas de educación preescolar en las que 15 000 niños fueron asignados aleatoriamente a 451 profesores en 2012. La investigación tiene un alcance más amplio que los estudios anteriores en dos importantes dimensiones. En primer lugar, los niños fueron evaluados al comienzo y al final del año escolar sobre una amplia variedad de competencias cognitivas y socioemocionales, incluidas las capacidades lingüísticas y de alfabetización temprana, matemáticas y la función ejecutiva (control de los impulsos, atención, flexibilidad cognitiva y memoria de trabajo). En segundo lugar, con el propósito de entender cabalmente de qué manera los profesores muy eficaces generan resultados superiores, se filmó a todos los profesores y

GRÁFICO 1.10: Beneficios económicos a largo plazo de la exposición a un profesor eficaz



Fuente: Chetty, Friedman y Rockoff, 2014b (página 73, gráfico 2 del anexo).

se analizaron sus prácticas con un instrumento denominado Sistema de Calificación para la Evaluación en el Aula (CLASS, por sus siglas en inglés).

Los investigadores hallaron importantes efectos relacionados con los profesores: con el aumento de 1 desviación estándar en la calidad de los profesores, aumentaron 0,13, 0,11 y 0,06 desviaciones estándares los puntajes de las pruebas de lengua, matemáticas y función ejecutiva, respectivamente. Asimismo, encontraron claras evidencias de que el comportamiento de los profesores explicaba los mejores resultados. Aproximadamente un tercio de las diferencias en los resultados de los alumnos en una escuela determinada puede relacionarse con las diferencias en la práctica de los profesores en las tres dimensiones que se miden con el CLASS (apoyo emocional, organización de la clase y apoyo pedagógico). Los resultados obtenidos, que coinciden con los de Chetty *et al.* (2011), indican que en Ecuador los mejores profesores son mejores para los estudiantes en *todas* las dimensiones medidas: los mismos profesores generan puntajes más altos en matemáticas, lenguaje y función ejecutiva. Niños de todo el espectro socioeconómico respondieron positivamente a los profesores de mejor desempeño. Si bien estos últimos no tuvieron un efecto considerable en las inasistencias, lograron claramente aumentar el nivel de aprendizaje durante las jornadas de clases. Por último, las encuestas mostraron que los padres reconocían la labor de los profesores de mejor desempeño, pero no modificaban su comportamiento, por ejemplo, cambiando de aula o de escuela a sus hijos (Araujo *et al.*, de próxima aparición).

¿Qué hace que un profesor sea eficaz?

Las evidencias de que la capacidad de mejorar el aprendizaje de los alumnos varía considerablemente de un docente a otro han llevado a que los funcionarios encargados de formular políticas y los investigadores busquen con mayor énfasis la manera de identificar a los profesores eficaces. Como indican las investigaciones más recientes, los profesores con desempeño destacado ejercen en sus alumnos una influencia más amplia y más profunda de lo que puede reflejar la mejora de los puntajes en las pruebas académicas. Sin embargo, hasta el momento no hay evidencia de que exista conflicto alguno entre la capacidad de los profesores para promover el aprendizaje de los estudiantes y otros efectos positivos. De hecho, las investigaciones respaldan fuertemente la idea de que la calidad individual de un docente, medida por la capacidad de generar mejoras promedio superiores en el aprendizaje de los estudiantes, constituye una condición *sine qua non* para que tanto los estudiantes como las naciones puedan obtener beneficios económicos y sociales de la educación.

En los capítulos siguientes se analizarán con mayor detenimiento las evidencias y las experiencias más recientes —particularmente de América Latina— relacionadas con las políticas que apuntan a mejorar la eficacia de los profesores. Se resumen aquí tres importantes conclusiones derivadas de investigaciones mundiales que crean un contexto para dichas políticas.

En primer lugar, las características observables de los docentes (edad, nivel de educación formal, estado de las certificaciones y años de experiencia en la profesión) *no guardan* una adecuada correlación con su eficacia (Goldhaber, 2002; Kane, Rockoff, y Staiger, 2008; Hanushek *et al.*, 2005). Numerosos estudios han confirmado la falta de una asociación adecuada. En otras palabras, existe una variación mucho mayor en el desempeño de los profesores dentro de cada una de estas categorías (es decir, profesores con títulos avanzados, profesores que han recibido certificación formal) que *entre* profesores con o sin esas características. Esto es significativo, dado que en América Latina, como en cualquier otra parte

del mundo, estos siguen siendo los criterios principales que se aplican a las decisiones relativas a la contratación y ascenso de los profesores. Una excepción, en cierta medida, son los años de experiencia: en numerosos estudios se ha documentado que la eficacia de casi todos los profesores aumenta durante los primeros años de trabajo. Sin embargo, los niveles de mejora tienden a estabilizarse una vez transcurridos entre cuatro y cinco años. Asimismo, para muchos profesores, estos “beneficios derivados de la experiencia” no son demasiado considerables. En efecto, suelen ser menores que la variación en materia de desempeño que se observa en la cohorte de profesores que se inician en sus cargos, incluso desde el primer día.

En segundo lugar, el conocimiento de los profesores guarda correlación con la eficacia. Es de esperar que los profesores que “conocen su oficio” sean más eficaces a la hora de ejercerlo. En los estudios que han permitido examinar la capacidad académica de los profesores en funciones evaluándolos en forma directa —que han sido relativamente pocos—, se registran correlaciones positivas entre los puntajes que obtuvieron los profesores en las pruebas y los que obtuvieron los estudiantes (Marshall y Sorto, 2012; Hanushek y Rivkin, 2006; Hill, Rowan y Ball, 2005; Eide, Goldhaber y Brewer, 2004).

El conocimiento de los profesores reviste incluso mayor importancia en los países en desarrollo. En un examen realizado en 2011 para determinar, a partir de las evidencias recogidas en los países en desarrollo, en qué medida influyen los distintos entornos educativos en los resultados académicos, se concluyó que el conocimiento que tienen los profesores sobre los temas que enseñan es una de las pocas variables que muestra una correlación sistemática con el aprendizaje de los alumnos. En los 20 estudios realizados para determinar el impacto que genera el conocimiento de los profesores (medido a partir de los puntajes obtenidos en las pruebas) sobre el desempeño académico de los estudiantes, se encontró que existía una correlación positiva y, en 13 casos, muy positiva. Los investigadores concluyeron que, de todos los elementos del entorno educativo que se han evaluado —entre ellos, la infraestructura escolar, los materiales didácticos, las características de los profesores y de los directores, y la organización escolar—, solo tres muestran una correlación sistemática y considerable con los resultados del aprendizaje: el conocimiento de los profesores, las tasas de ausentismo docente y la disponibilidad de pupitres (Glewwe *et al.*, 2011).

La magnitud de los efectos documentados hasta la fecha no siempre ha sido considerable. Marshall y Sorto (2012) concluyen que, en las zonas rurales de Guatemala, el aumento de 1 desviación estándar en el desempeño de los profesores de matemáticas en una prueba de esa materia correspondiente a cuarto grado —un diferencial importante— se correlaciona con el aumento de entre 0,05 y 0,8 desviaciones estándares en el desempeño de sus alumnos en matemáticas, lo que constituye un incremento relativamente bajo. En Perú, Metzler y Woessmann (2012) concluyen que el aumento de 1 desviación estándar en el desempeño de los profesores en una prueba de matemáticas de sexto grado se correlaciona con el aumento de 0,09 desviaciones estándares en las pruebas de matemáticas de sus alumnos, mientras que los efectos en la lectura no fueron significativos. En México, el aumento de 1 desviación estándar en el desempeño de los profesores en el examen de la carrera magisterial se asocia al aumento de 0,08 desviaciones estándares en los resultados académicos de los estudiantes en el caso de los profesores de escuela primaria y de 0,25 desviaciones estándares en el de los profesores de escuela secundaria (Santibáñez, 2006). En São Paulo (Brasil), el aumento de 1 desviación estándar en el desempeño de los profesores en la prueba de ascenso por mérito se asocia al aumento de 0,045 desviaciones estándares en los puntajes de los estudiantes en las pruebas (Fernandes y Ferraz, 2014). Si bien estas diferencias relativas a los avances en el aprendizaje son pequeñas, suelen calcularse con respecto a una sola cohorte de estudiantes;

los profesores que muestran un gran dominio de los contenidos generarán, a lo largo de su carrera, resultados superiores a la media en el aprendizaje de muchas cohortes de estudiantes.

Los estudios en los que se analizan distintos países dan cuenta de un panorama más elocuente. Los investigadores que se han dedicado a analizar datos de pruebas internacionales han establecido una correlación sistemática entre el desempeño excelente de países como Finlandia, Países Bajos, Singapur, Japón, Corea y China (Shanghai) y el desempeño académico relativamente elevado de los estudiantes de profesorado en esos países. En ellos, dichos estudiantes obtienen puntajes que se ubican en el tercio superior de los estudiantes universitarios y enfrentan una fuerte competencia a la hora de ingresar en la profesión. Estos patrones han llevado a numerosos analistas de políticas (Barber y Mourshed, 2009; Clotfelter, Ladd y Vigdor, 2007; OCDE, 2005) a concluir que el nivel académico de los profesores es un elemento fundamental de su eficacia, aun cuando la evidencia de correlación directa sea relativamente escasa.

En tercer lugar, las cualidades interpersonales de los profesores *pueden* correlacionarse con la eficacia, pero existe limitada evidencia al respecto. Algunas investigaciones se han centrado en las cualidades interpersonales, las creencias y las actitudes de los profesores, como la perseverancia y la resiliencia (OCDE, 2009). En esos estudios, que han sido limitados en número, se suele concluir que los profesores muy eficaces tienden a mostrar actitudes positivas hacia sí mismos y hacia sus alumnos, y registran niveles de perseverancia y resiliencia superiores a la media (Rockoff *et al.*, 2011; Wayne y Youngs, 2003; Stipek *et al.*, 2001). Por ejemplo, en un estudio de los profesores de *Teach for All* asignados a escuelas con altas tasas de pobreza en Chile se concluyó que el 43 % de esos profesores se mostraban “confiados en que los alumnos con problemas de conducta aprender[ían]”, mientras que tan solo el 30 % de los profesores reclutados de manera tradicional creía en ello (Alfonso, Santiago y Bassi, 2010).

¿Quiénes son los profesores de América Latina y el Caribe?

¿Qué sabemos acerca del desempeño y las características de los profesores en América Latina? Ante todo, si bien la medición estandarizada de los resultados del aprendizaje de los estudiantes se ha incrementado en los últimos 20 años, la mayoría de los países, a diferencia de Estados Unidos, no cuenta con la cantidad de datos necesarios sobre lo que ocurre en las aulas para investigar el “valor agregado” individual de los profesores. En los capítulos siguientes, se analizan en detalle las evidencias sobre la eficacia de los profesores en América Latina que están surgiendo a partir de observaciones directas en las aulas y de la experiencia de Chile, que ha puesto en marcha el sistema de evaluación del desempeño docente más avanzado de la región.

En esta sección se pone en contexto ese análisis examinando lo que se conoce acerca de quienes siguen la carrera docente en América Latina y el Caribe, y en qué medida la preparación académica, las condiciones laborales y las remuneraciones de ese segmento varían de un país a otro de la región o con respecto a otras regiones.

Características de los profesores

Preparación académica

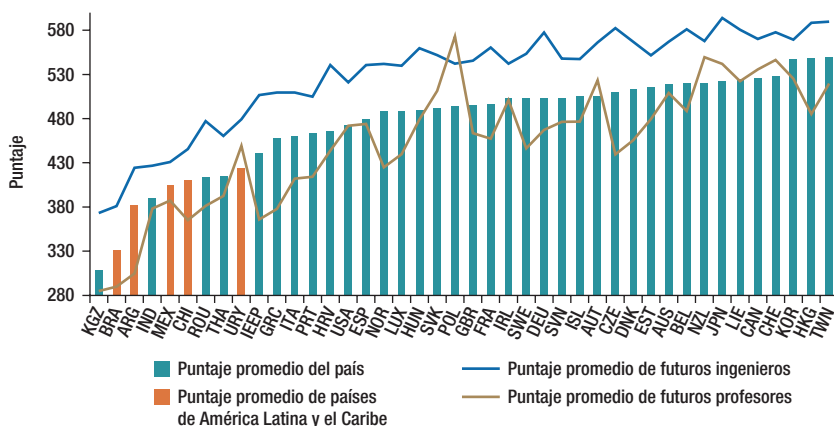
El nivel educativo de los profesores ha seguido mejorando en toda la región de América Latina y el Caribe, y los aumentos han sido particularmente marcados en Brasil y Costa Rica. En la actualidad, Costa Rica, Panamá y Perú registran los niveles más elevados, con profesores que alcanzan un promedio de 16 años de educación. En Brasil, pese a los avances, el nivel de educación

formal de sus profesores, de 13 años, sigue siendo equiparable al de Nicaragua y Honduras. En los 10 países de América Latina y el Caribe para los cuales se dispone de datos comparables extraídos de las encuestas de hogares, el nivel de educación formal de los profesores es más alto que el de los restantes trabajadores profesionales y técnicos, y considerablemente más alto que el nivel promedio de educación de los oficinistas y empleados administrativos en su conjunto.

Las evidencias de que el nivel de educación de los profesores ha aumentado significativamente se ven contrarrestadas por evidencias de que, en América Latina, los estudiantes que ingresan a las carreras pedagógicas son académicamente menos sólidos que el conjunto general de los estudiantes de la educación superior. El gráfico 1.11 muestra que los alumnos de 15 años que manifiestan estar interesados en la docencia obtienen puntajes inferiores al promedio nacional en las pruebas PISA en todos los países, excepto en Uruguay, y un puntaje muy inferior al promedio nacional de los que manifiestan interés por la ingeniería en todos los países. En Argentina, la diferencia de 120 puntos entre los interesados en la docencia y los que se inclinan por la ingeniería equivale a la brecha en el desempeño promedio en las pruebas PISA entre Perú y Estados Unidos y a tres años de enseñanza de matemáticas. En Brasil, quienes se inclinan por la docencia también obtienen puntajes muy inferiores a los de quienes manifiestan interés por la ingeniería. El único país donde el nivel de conocimientos matemáticos de los interesados en la docencia supera el promedio nacional y es relativamente equiparable al de quienes se inclinan por la ingeniería es Uruguay, tradicionalmente uno de los de mejor desempeño de América Latina y el Caribe en materia de educación.

Los datos sobre los estudiantes de educación superior en Chile, Colombia y Brasil dan cuenta de un panorama similar. En la Prueba de Selección Universitaria (PSU) de Chile, el puntaje promedio de los estudiantes de la carrera docente es de 505 (500 en el caso de los que estudian para enseñar en el nivel preescolar), mientras que en derecho, ingeniería y medicina

GRÁFICO 1.11: Comparación entre el desempeño de los futuros profesores y los futuros ingenieros en las pruebas PISA de matemáticas



Fuente: OCDE/PISA, 2000-06. Los datos fueron extraídos de las pruebas PISA de 2006, excepto en el caso de Brasil (PISA de 2000).

Nota: Las abreviaturas de los países corresponden a la norma ISO 3166.

se registran promedios de 660, 700 y 745, respectivamente. En Colombia, Barón *et al.* (2014) concluyen que el puntaje promedio en los exámenes de ingreso universitarios es 14,5 % más bajo que el de los alumnos de otras disciplinas y que la brecha es aún mayor en el caso de las mujeres.

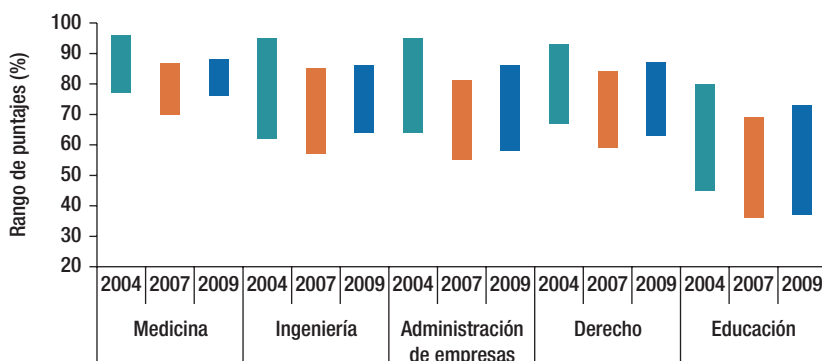
En la prestigiosa Universidad de São Paulo (Brasil), que reúne a los mejores estudiantes del país en todas las disciplinas, los puntajes en los exámenes de ingreso de los estudiantes que aspiran a títulos docentes son considerablemente más bajos que en los de otras disciplinas. En ningún programa, salvo en el de educación, se admite a los estudiantes que obtienen puntajes inferiores al 50 % o, menos aún, al 40 %; los aspirantes a la docencia que obtienen los puntajes más altos muestran un desempeño inferior al de los estudiantes que ingresan a la carrera de medicina (gráfico 1.12). Más inquietante aún resulta el hecho de que el 90 % de los profesores de Brasil no estaría en condiciones de acceder a un programa como el que ofrece la Universidad de São Paulo, por lo que obtienen sus títulos docentes en instituciones de menor nivel académico.

Género y antecedentes familiares

Cerca del 75 % de los profesores de América Latina son mujeres, pero el rango va desde un nivel mínimo del 62 % en México a un 82 % en Uruguay, Brasil y Chile. En numerosos países, la docencia se está convirtiendo en una profesión “femenina” y hay más mujeres en la población docente de menos de 30 años que en las cohortes de mayor edad (de 50 en adelante). Este cambio ha sido particularmente marcado en México, donde el 49 % de los profesores de más edad son hombres, pero solo el 25 % de los nuevos lo son. Se observan patrones similares en El Salvador, Perú, Panamá, Costa Rica y Chile. La excepción de la región es Nicaragua, donde el porcentaje de mujeres de la fuerza laboral docente está disminuyendo.

Los estudiantes de pedagogía son también más pobres que el conjunto general de estudiantes universitarios. En Costa Rica, el ingreso promedio de los hogares de los estudiantes universitarios en los programas de enseñanza docente es menor que en otras disciplinas. En la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Perú, los estudiantes que cursan carreras

GRÁFICO 1.12: Puntajes obtenidos en los exámenes de ingreso de la Universidad de São Paulo, por campo de estudio, 2004-09



Fuente: Análisis del Banco Mundial a partir de los datos extraídos del examen de la Fundación Universitaria para el Vestibular.

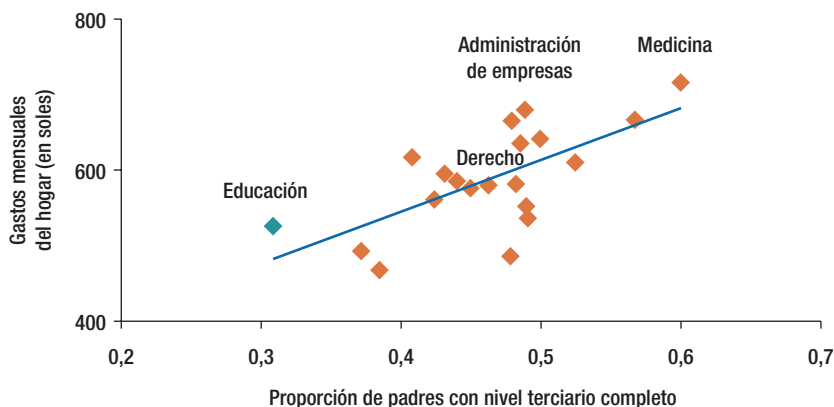
relacionadas con la educación provienen de familias de ingreso más bajo y tienen padres menos instruidos en comparación con los de cualquier otro campo (gráfico 1.13). Mientras que más del 60 % de los estudiantes que ingresan a la carrera de medicina tiene padres que completaron la educación superior, la gran mayoría de quienes aspiran a ser profesores son primera generación de estudiantes universitarios.

Por último, en la mayor parte de América Latina, el cuerpo docente está envejeciendo. En Perú, Panamá y Uruguay, el docente promedio tenía más de 40 años a fines de la década de 2000. Los “más jóvenes” de la región, los de Honduras y Nicaragua, tienen en promedio 35 años. Solo en uno de los países, Chile, se redujo la edad promedio de la fuerza docente entre 2000 y 2010, al pasar de 41 a 39.

Conocimiento de los contenidos

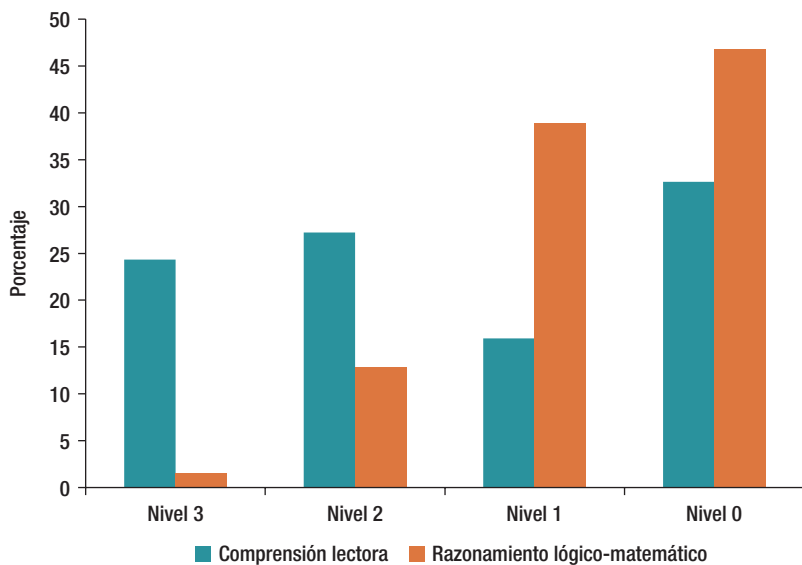
Los estudios directos del dominio de los contenidos que tienen los profesores latinoamericanos son relativamente pocos y brindan un panorama desalentador. El análisis de Metzler y Woessmann (2012), en el que se concluyó que el desempeño de los alumnos peruanos de sexto grado en matemáticas guardaba una fuerte correlación con el desempeño de los profesores en la misma prueba, también permitió exponer el desempeño general deficiente de los profesores peruanos (gráfico 1.14). El 84 % de los profesores obtuvo un puntaje inferior al nivel 2 en matemáticas y el 48 % alcanzó el mismo resultado en lengua. Según la definición del Ministerio de Educación, la persona que muestra un desempeño por debajo del nivel 2 es “incapaz de realizar inferencias básicas a partir de un texto” e “incapaz de establecer relaciones matemáticas y adaptar procedimientos y estrategias matemáticas habituales y sencillas” (Ministerio de Educación de Perú, 2007). En una prueba más integral tomada a los profesores para evaluar el dominio de los contenidos y la comprensión de la práctica pedagógica en Perú, solo 8744 de 183 100 alcanzaron el puntaje mínimo establecido por el Ministerio de Educación.

GRÁFICO 1.13: Antecedentes socioeconómicos de los estudiantes universitarios en Perú, por disciplina, 2000



Fuente: Análisis del Banco Mundial de los datos extraídos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Perú.

GRÁFICO 1.14: Desempeño de los profesores en pruebas de lectura y matemáticas de sexto grado en Perú

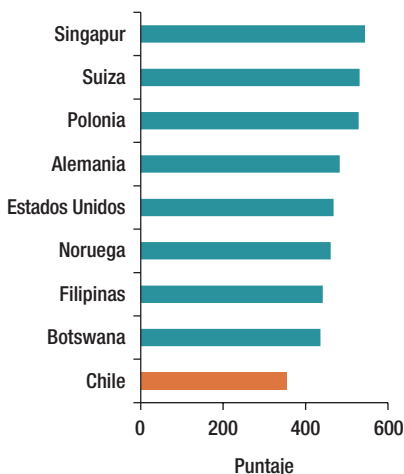


Fuente: Ministerio de Educación de Perú.

Los datos que permiten comparar más claramente a los profesores de América Latina con los de otros países en lo que respecta al dominio de los contenidos provienen de un programa de investigación multinacional sobre la calidad de enseñanza en matemáticas, conocido como TEDS-M. Chile fue el único país de la región que participó en el programa, para el cual se tomaron pruebas de contenidos y se entrevistaron muestras representativas de futuros profesores de matemáticas en cada país. Como puede observarse en los gráficos 1.15 a 1.18, los futuros profesores de escuela secundaria de Chile obtuvieron los peores resultados del grupo en las pruebas de dominio de los contenidos de la materia, así como en las de pedagogía en matemáticas (estrategias eficaces para la enseñanza de matemáticas en el nivel secundario). Los futuros profesores de escuela primaria chilenos registraron el segundo peor desempeño en ambas áreas y superaron únicamente a Georgia.

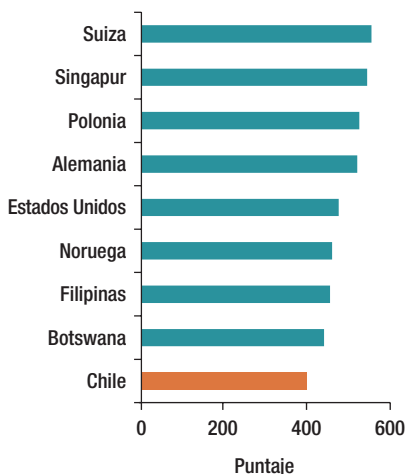
Los países que participan en los estudios TEDS-M son, ciertamente, un grupo selecto, que incluye a los que obtuvieron los puntajes más altos en la prueba PISA, el TIMSS y otras pruebas internacionales. Sin embargo, existe una diferencia verdaderamente inquietante entre las competencias de los futuros profesores en Singapur y Taiwán, China y los de Chile, sobre todo en lo que se refiere al conocimiento de los contenidos de matemáticas. En vista de que Chile es el país de América Latina y el Caribe que obtiene mejores resultados en las pruebas internacionales, estos datos son una clara muestra de que la región en su conjunto enfrenta problemas profundos para mejorar la calidad de sus profesores.

GRÁFICO 1.15: Conocimientos matemáticos de los futuros profesores de escuela secundaria, 2008



Fuente: TEDS-M, 2008 (puntajes de las pruebas).

GRÁFICO 1.16: Conocimientos de pedagogía en matemáticas de los futuros profesores de escuela secundaria, 2008



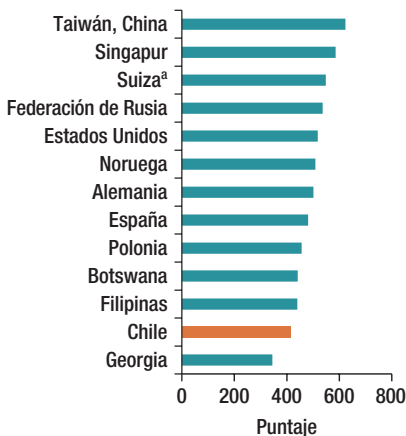
Fuente: TEDS-M, 2008 (puntajes de las pruebas).

Remuneración de los profesores

La remuneración de los profesores es una cuestión central en materia de política educativa. Dado el tamaño de la fuerza docente —20 % del total de los trabajadores profesionales y técnicos— y la predominancia del carácter público de la educación, los salarios docentes representan aproximadamente del 3 % al 4 % del PIB y el 15 % del gasto público total de América Latina. Los ajustes de los salarios y las políticas de jubilación de los profesores tienen implicaciones fiscales considerables. Debido a la fuerza que tienen los sindicatos docentes en América Latina, la remuneración docente ha sido siempre una cuestión politizada y de gran relevancia.

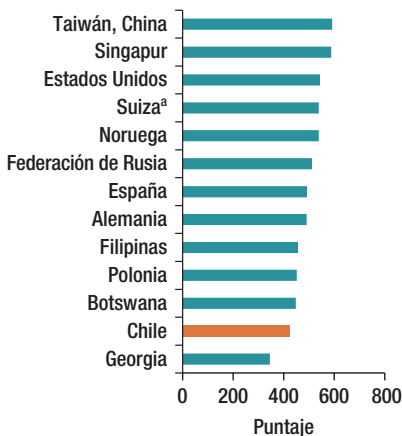
A la luz de las evidencias de que la calidad de los profesores de América Latina es baja, resulta lógico analizar si los niveles salariales constituyen la principal limitación en esa área. A pesar del gran número de estudios, esto sigue siendo motivo de controversia, dado que los investigadores utilizan diferentes ocupaciones a los fines comparativos, y realizan o no ajustes para tener en cuenta las horas de trabajo de los profesores. Se trata de lograr un tratamiento integral. En primer lugar, se analizan las tendencias de los salarios docentes desde una perspectiva a largo plazo. En segundo lugar, se comparan los salarios de los profesores con los de una variedad de alternativas ocupacionales y profesionales a partir de una base ajustada por mes y por hora. Por último, se examina la cuestión de las diferencias salariales dentro de la profesión.

GRÁFICO 1.17: Conocimientos matemáticos de los futuros profesores de escuela primaria, 2008



Fuente: TEDS-M, 2008 (puntajes de las pruebas).
a. Suiza: Cantones en que los profesores reciben formación para enseñar a alumnos de primero a sexto grado.

GRÁFICO 1.18: Conocimientos de pedagogía en matemáticas de los futuros profesores de escuela primaria, 2008



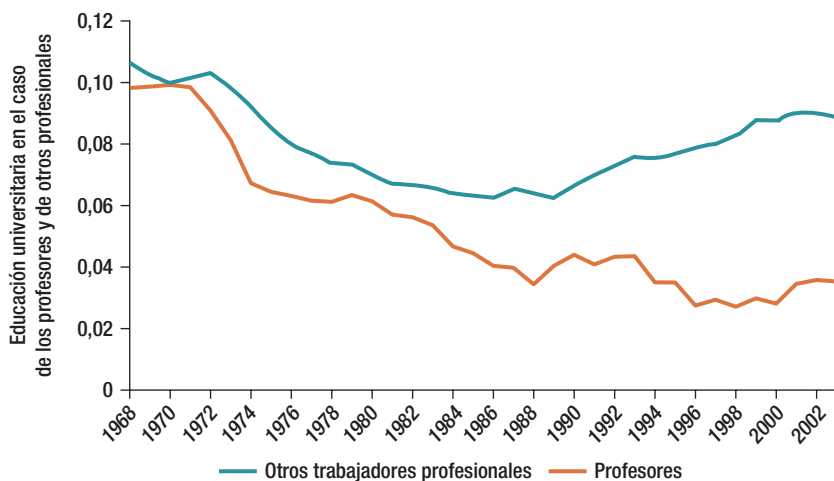
Fuente: TEDS-M, 2008 (puntajes de las pruebas).
a. Suiza: Cantones en que los profesores reciben formación para enseñar a alumnos de primero a sexto grado.

Tendencias a largo plazo

Los datos de los que se dispone sobre las tendencias de los salarios en América Latina son relativamente limitados, pero coinciden con los estudios a largo plazo del mercado docente en los países de la OCDE. En varios estudios influyentes realizados en Estados Unidos se describen dos tendencias llamativas: una fuerte disminución de los beneficios de la educación docente en los últimos 60 años con respecto a otras profesiones y una distribución extremadamente comprimida de los salarios docentes (Corcoran, Evans y Schwab, 2004; Eide, Goldhaber y Brewer, 2004; Hoxby y Leigh, 2004). En un interesante estudio de la educación sueca publicado recientemente se muestra que estas tendencias a largo plazo no son exclusivas de Estados Unidos (Fredriksson y Ockert, 2007). Dado que muchos elementos del caso sueco coinciden con las tendencias a largo plazo de los países latinoamericanos y que los investigadores los han documentado con un rigor excepcional, se destacan aquí sus conclusiones con cierto grado de detalle.

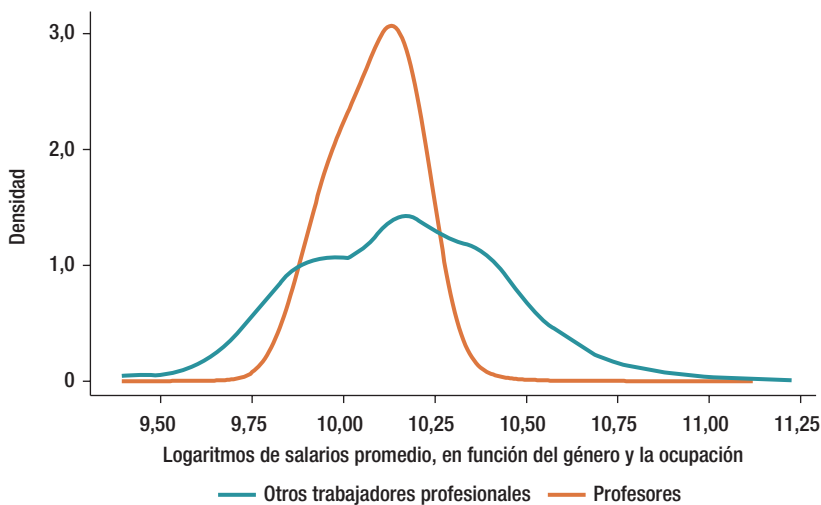
En primer lugar, como se observa en el gráfico 1.19, a fines de los años sesenta los beneficios económicos de la educación docente en Suecia eran equiparables a los de otras profesiones, pero para 2002 se habían reducido considerablemente. En segundo lugar, como lo muestra el gráfico 1.20, para 2004 la distribución de los salarios docentes registraba divergencias sustanciales con respecto a la de personas con los mismos antecedentes académicos que se dedicaban a otras ocupaciones. A diferencia de lo que ocurre en otros sectores, los sueldos promedio de los profesores se concentran fundamentalmente en el medio de la distribución salarial y no muestran casi ninguna diferencia relacionada con las capacidades o el esfuerzo.

GRÁFICO 1.19: Reducción a largo plazo de los beneficios de la educación universitaria de los profesores en Suecia, 1968-2003



Fuente: Base de datos longitudinales individuales sobre Suecia (LINDA), citada en Fredriksson y Ockert, 2007.
Nota: En las regresiones se han controlado las variables de género, posible experiencia, estatus inmigratorio y años transcurridos desde la inmigración. Las estimaciones correspondientes al periodo 1968-91 se imputan utilizando los cambios relativos que registran los beneficios de la educación estimados a partir de las regresiones de las ganancias.

GRÁFICO 1.20: Distribución de los salarios docentes y de los de otras profesiones en Suecia, 2004



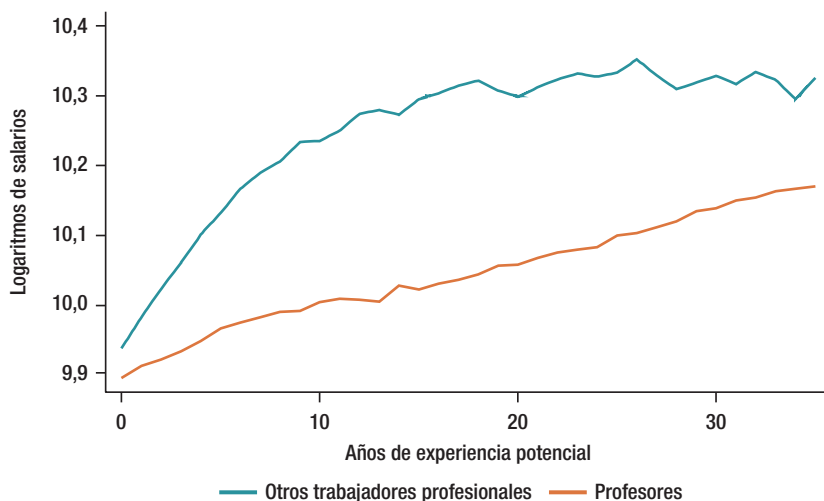
Fuente: Fredriksson y Ockert, 2007.
Nota: El gráfico muestra las estimaciones de densidad de Kernel.

En tercer lugar, los profesores deben lidiar, a lo largo de su carrera, con salarios que muestran una trayectoria “plana”, mientras que la remuneración de otros profesionales se incrementa significativamente a medida que estos adquieren experiencia (gráfico 1.21).

A partir de un conjunto único de datos en el que se recopilaron datos sobre los puntajes obtenidos en pruebas cognitivas de cohortes sucesivas de niños de 13 años de edad y se siguió de cerca a esos niños a lo largo del ciclo educativo y de sus carreras, Fredriksson y Ockert midieron el impacto del deterioro de los incentivos de la profesión docente no solo en la *cantidad* de la demanda, sino también en la *calidad*. En primer lugar, documentan una marcada disminución en el número de estudiantes universitarios que se postulan para ingresar en los programas de formación docente durante el período de 40 años en el que se redujeron los salarios relativos. En segundo lugar, documentan una caída constante de la proporción de nuevos profesores provenientes del grupo de mayor capacidad. En tercer lugar, encuentran evidencias de que la “descapacitación” de los profesores se produce a través de dos vías: se reduce la capacidad cognitiva promedio de los estudiantes universitarios que obtienen un título docente y aumenta el número de docentes con mayor capacidad que abandona la profesión.

Si bien no existe una base de datos que permita realizar un análisis tan detallado en el caso de América Latina, varias de las tendencias que se observan en Suecia pueden compararse con las de la región. En el gráfico 1.22 se muestra la marcada disminución del salario real de los docentes en Perú desde la década de 1960 hasta los primeros años de la década de 2000, con excepción de un período breve y altamente inflacionario de rápidos aumentos salariales del sector público a fines de los años ochenta.

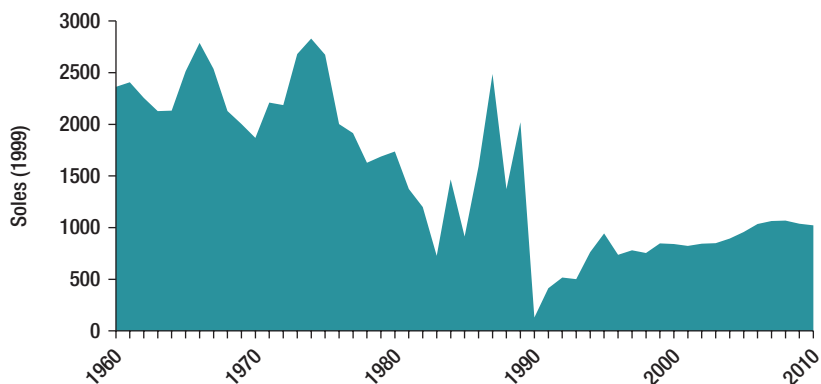
GRÁFICO 1.21: Trayectorias de los sueldos dentro de la carrera docente y de otras profesiones en Suecia, 2004



Fuente: Fredriksson y Ockert, 2007.

Nota: Los logaritmos de los salarios promedio varían en función del género y la ocupación.

GRÁFICO 1.22: Evolución de los salarios docentes en Perú, 1960-2010



Fuente: Los datos referidos a los salarios docentes del período 1960-99 provienen de Saavdra Chanduvi (2004); los datos referidos a los salarios del período 2000-10 se extrajeron de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) de Perú, y los deflatores de precios que se aplicaron en todos los períodos fueron suministrados por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

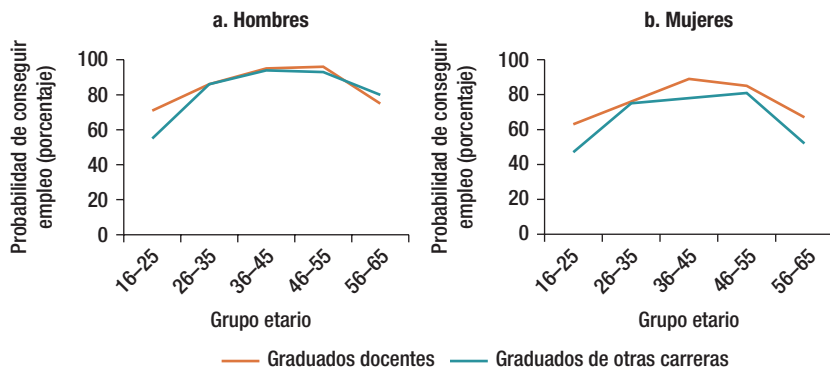
En Perú y otros lugares de la región, la “masificación” de la cobertura de la educación básica durante los últimos 50 años ejerció presión en los presupuestos públicos, con la consiguiente reducción gradual de los salarios, y obligó con el tiempo a los sistemas educativos a contratar a profesores con menos formación. La profesión docente fue perdiendo estatus en la mayor parte de América Latina. Si bien no existen datos que permitan establecer una comparación directa de las capacidades cognitivas de los profesores de hoy con los de hace 50 años, se suele señalar que la docencia era tradicionalmente la profesión más prestigiosa a la que podrían acceder las mujeres instruidas (y un elevado número de hombres) y que atraía a personas de gran talla intelectual.

Lo que *sí* sabemos es que, en la mayoría de los países de América Latina, la profesión docente hoy no atrae a estudiantes de gran capacidad. Un claro desafío consiste en revertir la falta de incentivos para ingresar en la docencia, situación que lleva décadas y que ha generado una población docente de baja calidad.

Estabilidad laboral

Como se analiza detalladamente en el capítulo 5, las amplias investigaciones indican que las personas se sienten motivadas para convertirse en profesores cuando median incentivos no salariales o “intrínsecos”: la misión de ayudar a los niños, la satisfacción que supone la idoneidad profesional, la interacción con los colegas y otros factores. El empleo docente también presenta características distintivas: proporciona extensas vacaciones y un horario de trabajo oficial corto y conveniente para la vida familiar. Tal vez lo más importante sea que, dado que la mayoría de los cargos docentes pertenece al sector público y reviste carácter de función pública, la profesión goza de un alto grado de seguridad laboral y beneficios jubilatorios y de salud relativamente generosos. Así, el análisis de los salarios docentes en relación con los de otras profesiones debe inscribirse en un contexto más amplio.

GRÁFICO 1.23: Posibilidades que tienen los graduados docentes de conseguir empleo, por edad, en comparación con otros graduados en América Latina y el Caribe



Fuente: Análisis del Banco Mundial de las encuestas de hogares y los datos sobre el mercado laboral correspondiente a 10 países de América Latina y el Caribe, 2010 (fecha aproximada).

Según datos extraídos de encuestas de hogares de 10 países de América Latina y el Caribe, la docencia ofrece un mayor grado de estabilidad que otros sectores, especialmente para las mujeres (gráfico 1.23). Los graduados docentes, tanto hombres como mujeres, tienen mejores perspectivas que otros graduados de conseguir empleo apenas completan sus estudios. En el caso de los hombres que se gradúan como profesores, la trayectoria laboral que les espera es similar a la de otros sectores. Pero las mujeres que se gradúan como profesoras tienen muchas más probabilidades de encontrar empleo y mantenerlo que las mujeres que obtienen otros títulos.

Aun así, la probabilidad de conseguir empleo antes de los 25 años sigue siendo de apenas alrededor del 75 % para las graduadas y del 85 % para los graduados en los 10 países de la muestra, y existe un alto grado de heterogeneidad subyacente. En Uruguay y Costa Rica, el desempleo entre los graduados docentes (de 25 a 35 años) se ubica por debajo del 5 %, cifra muy inferior a la tasa de desempleo del 11 % al 12 % que registran los graduados en otros campos. En Perú, por el contrario, el desempleo entre los graduados docentes (8 %) es tan elevado como entre los graduados de otras carreras, y en El Salvador y Panamá es ligeramente más bajo (7 % y 10 %, respectivamente).

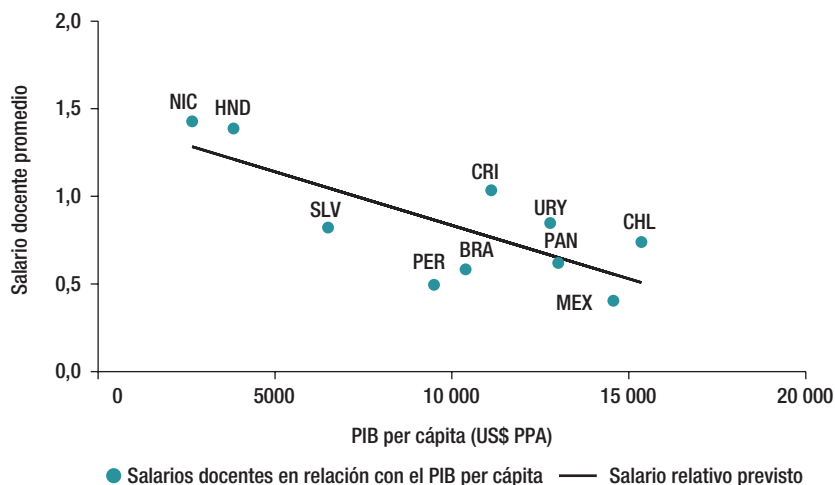
El segundo atractivo principal de la docencia es el menor número de horas de trabajo. Las horas de trabajo semanales de los profesores varían desde un máximo de 40 en Chile, y 38 en Costa Rica y Panamá, hasta 30 o menos en Brasil, México y Uruguay. Otros grupos ocupacionales —ya sean trabajadores profesionales/técnicos o de oficina— registran un número de horas mucho más elevado. En otras profesiones, los hombres trabajan 50 horas semanales y las mujeres, 40, en casi todas las carreras. En la docencia, las cantidades de horas están equiparadas. Los tres factores mencionados —alto grado de estabilidad laboral, mayor inserción laboral y jornadas laborales más cortas— constituyen incentivos para ejercer la docencia que complementan en gran medida los incentivos salariales, sobre todo para las personas que muestran aversión al riesgo.

Salarios relativos

En América Latina y otras regiones, el promedio de los salarios docentes tiende a disminuir en relación con el PIB per cápita a medida que aumenta el ingreso del país. Cuando los salarios de la región se comparan con valores previstos a partir de una regresión adecuada, se concluye que la remuneración anualizada de los profesores en Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Uruguay y Chile es ligeramente más elevada de lo que podría preverse, y los salarios en El Salvador, Brasil, México y, en especial, Perú son relativamente bajos (gráfico 1.24). A nivel mundial, en 2010, los salarios docentes registraron un valor más o menos equivalente al PIB per cápita en Estados Unidos y Finlandia, y fueron aproximadamente 1,4 veces el PIB per cápita en Reino Unido y Japón, y 1,6 veces el PIB per cápita en Corea. Sin embargo, como lo muestra el caso de Noruega, donde los salarios docentes son apenas 0,7 veces el PIB per cápita, en los países cuyo PIB está generado en gran parte por las industrias extractivas —lo que en la muestra se aplicaría a Chile, Perú y México—, esta medición podría dar lugar a errores.

La forma más adecuada de medir el atractivo de la remuneración de los profesores es comparar los salarios docentes con los de otras ocupaciones profesionales. A fin de analizar los datos de encuestas de hogares realizadas en 10 países de América Latina y el Caribe durante 2010, se actualizó el estudio de Mizala y Ñopo (2011), en el que se analizan datos de encuestas de hogares realizadas en nueve países de la región a lo largo de 2009. Siguiendo la metodología de dichos autores, se analizan los salarios docentes y se los compara con otros grupos equiparables de trabajadores, controlando todas las características observables

GRÁFICO 1.24: Salarios docentes de América Latina y el Caribe en relación con el PIB per cápita, 2010 (fecha aproximada)



Fuente: Datos sobre salarios docentes compilados a partir de encuestas de hogares. PIB de los países en términos de PPA del Atlas sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial (base de datos).

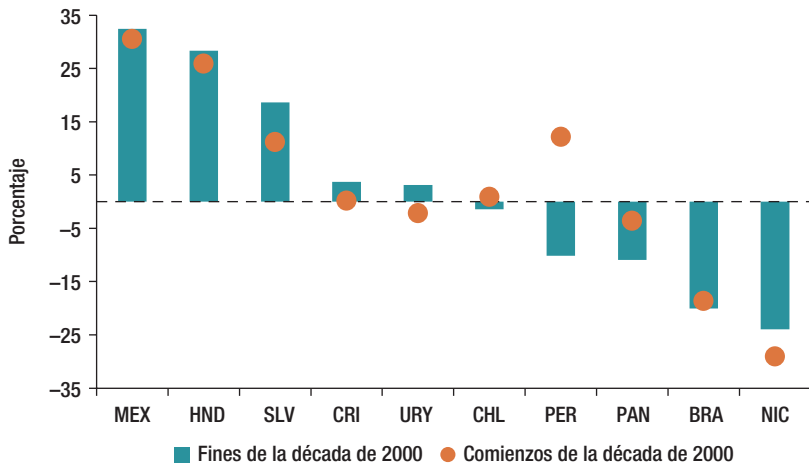
Nota: La línea de regresión indica el salario docente promedio previsto de cada país y los círculos, el salario real promedio en 2010 (fecha aproximada). El salario anual estimado resulta de multiplicar por 12 el salario mensual que figura en las encuestas de ingresos de los hogares.

registradas en los datos extraídos de encuestas de hogares, como el nivel de educación formal, la edad, el sexo y los años de experiencia.

Al igual que en Mizala y Ñopo y en estudios anteriores (Hernani-Limarino, 2005; Saavedra Chanduvi, 2004; Mizala y Romaguera, 2005; Maul Rivas y Lavarreda, 2008; López-Acevedo, 2004; Piras y Savedoff, 1998), los resultados son heterogéneos de un país a otro y entre las regiones urbanas y rurales de un mismo país, dependiendo de los grupos utilizados en la comparación. En el gráfico 1.25 se presentan datos sobre los salarios docentes y otros profesionales equiparables, ajustados por hora trabajada, en los 10 países de América Latina y el Caribe sobre los que se dispone de encuestas de hogares comparables. Se muestra que en 2010 el salario de los profesores de México, Honduras y El Salvador era, en promedio, entre un 18 % y un 30 % más elevado que el de otros trabajadores profesionales con nivel académico equivalente. La remuneración de los profesores era comparable a la de otras profesiones en Costa Rica, Uruguay y Chile, y era entre un 10 % y un 25 % más baja que la de trabajadores equivalentes de otras ocupaciones profesionales en Perú, Panamá, Brasil y Nicaragua.

El gráfico 1.25 también muestra el movimiento de los salarios relativos durante la década de 2000. En la mayoría de los países, la relación que se observaba en 2010 no difiere demasiado de la que existía a comienzos de la década, a pesar de las variaciones que puedan haberse producido durante el período. Los salarios relativos de los profesores mejoraron en El Salvador, Uruguay y Nicaragua. No obstante, en Panamá, y sobre todo en Perú, los profesores claramente han perdido terreno.

GRÁFICO 1.25: Salarios promedio de los profesores con relación a otros trabajadores profesionales, ajustados por horas trabajadas, 2000 y 2010 (fecha aproximada)



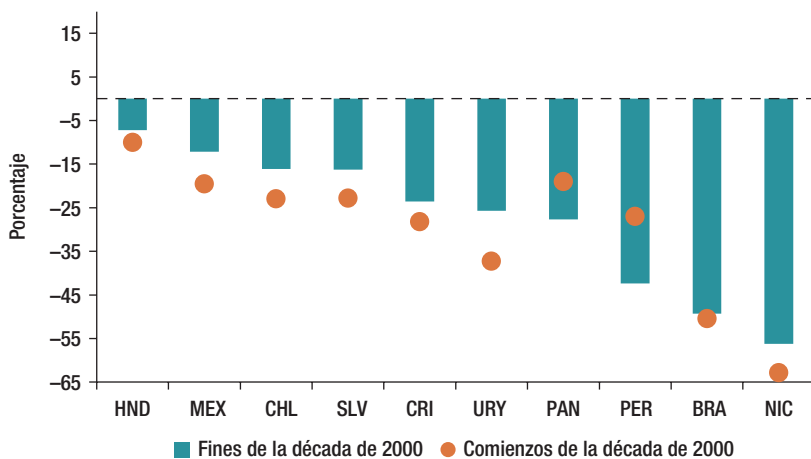
Fuente: Análisis del Banco Mundial de las encuestas de hogares y los datos sobre el mercado laboral correspondientes a 10 países de América Latina y el Caribe.

Nota: Se realizan comparaciones con grupos equiparables de trabajadores, controlando todas las características observables registradas en los datos extraídos de encuestas de hogares, como el nivel de educación formal, la edad, el sexo y los años de experiencia.

Si los salarios se comparan en forma mensual, sin ajustes por horas trabajadas, la posición relativa de los profesores empeora notablemente. Mientras que en todos los países, excepto en Perú y Panamá, la remuneración relativa de los profesores mejoró a lo largo de la década, en 2010 disminuyó al ubicarse entre un 5 % y un 55 % por debajo de los salarios mensuales de otras profesiones. Aunque los propios docentes declaran menos horas de trabajo, tienden a pensar en los salarios —y a compararlos— en términos del monto mensual, lo que resulta, en muchos sentidos, comprensible. Como lo muestra el gráfico 1.26, en ningún país los profesores reciben salarios mensuales que puedan competir con los de otras profesiones. Las negociaciones políticas con los sindicatos docentes suelen centrarse en este parámetro y las ventajas no pecuniarias de la carrera docente no se incluyen en el cálculo. Las encuestas muestran de manera constante que los profesores de la región están insatisfechos con sus salarios.

Sin embargo, existen dudas sobre cuál es la situación contrafactual adecuada en el caso del empleo docente. Desde el punto de vista de la educación formal, la comparación más cercana en el mercado laboral son “otras ocupaciones profesionales y técnicas”, dado que el nivel educativo promedio de esos trabajadores es similar al de los docentes, aunque no tan elevado. Mizala y Ñopo (2011) observan que los profesores tienen un nivel educativo más alto que otros profesionales y técnicos, pero sus años de educación no se ven recompensados en el mercado laboral. De hecho, concluyen que, en vista de la compresión salarial que caracteriza a la profesión, los profesores que tienen el mayor nivel educativo (con títulos de posgrado) se ven penalizados en los percentiles superiores de la distribución salarial. Pero nuestro análisis sugiere que los años de educación formal de los profesores constituyen un indicador bastante imperfecto del nivel real de capital humano que tienen. El cálculo del salario promedio en otras ocupaciones profesionales y técnicas incluye ingeniería, medicina y derecho, y los datos

GRÁFICO 1.26: Salarios mensuales promedio de los profesores con relación a otros trabajadores profesionales, 2000 y 2010



Fuente: Análisis del Banco Mundial de las encuestas de hogares y los datos sobre el mercado laboral correspondientes a 10 países de América Latina y el Caribe.

sobre ingreso a las universidades sugieren que todas estas profesiones exigen un nivel de capacidades cognitivas más elevado del que muestran los profesores latinoamericanos en la actualidad.

Hay indicios de que, a pesar del nivel relativamente bajo de las remuneraciones, la región sigue generando un número excesivo de graduados de carreras docentes. Los datos más recientes sugieren que de los graduados de las instituciones de formación docente solo trabaja efectivamente como profesor el 61 % en Uruguay, el 59 % en Panamá, el 55 % en Costa Rica y el 51 % en Perú. Hay varias explicaciones de este fenómeno. En primer lugar, es posible que los estudiantes sigan manteniendo el interés en la profesión docente a pesar del bajo nivel de los salarios relativos, debido a las ventajas no pecuniarias de los cargos docentes que señalan Mizala y Ñopo (2011): mayor estabilidad laboral, jornadas laborales más cortas y períodos de vacaciones más prolongados, entre otras. Una segunda posibilidad es que la inscripción en programas de educación docente no refleje un interés claro en la docencia, sino más bien la falta de alternativas académicas. Debido a los bajos puntajes promedio que obtienen en los exámenes de ingreso universitarios, los futuros profesores son candidatos poco competitivos para muchos otros programas. En tercer lugar, las evidencias de que los estudiantes que se inscriben en los programas de educación docente son de condición socioeconómica más baja y tienen más probabilidades de pertenecer a la primera generación de estudiantes universitarios que los que ingresan en otras carreras sugieren que se trata de un conjunto de estudiantes que probablemente hayan tenido escaso contacto con otras profesiones y que, en consecuencia, tengan aspiraciones académicas más limitadas. La docencia es la “profesión” de la que todos tienen conocimiento directo, lo que puede convertirla en un objetivo más tangible. Sin embargo, el aspecto más preocupante de estos datos es la sugerencia de que, en países como Perú, Costa Rica y Panamá, podría estar desperdiándose nada menos que la mitad de los recursos que las personas —y el sector público— invierten en educación docente.

Diferencias salariales

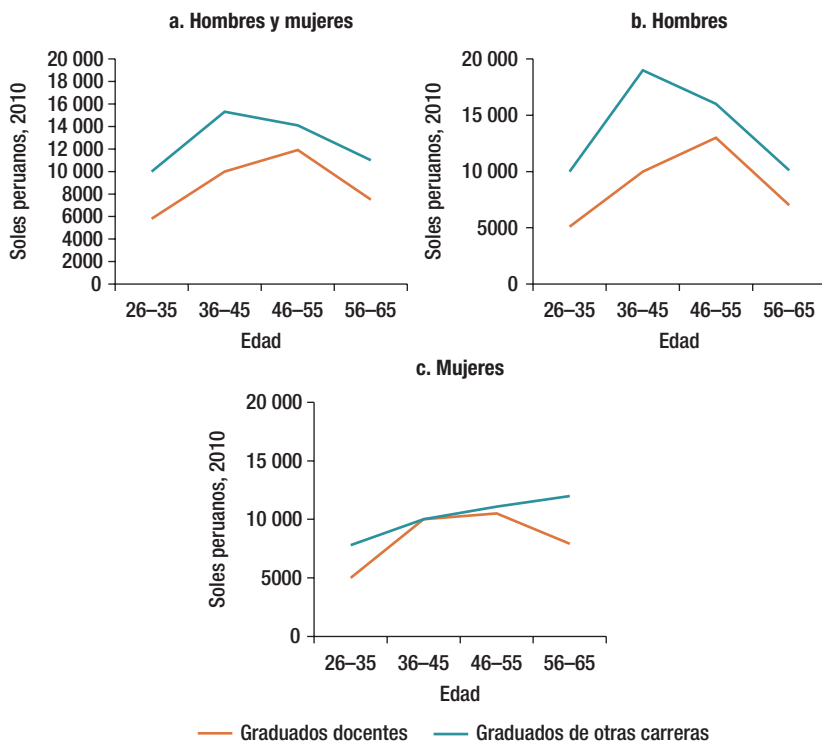
Desde el punto de vista de los incentivos, los ingresos que se perciben a lo largo de toda la vida y la diferenciación salarial pueden ser incluso más importantes que el nivel salarial promedio. Se analizan dos dimensiones: las trayectorias profesionales y la compresión salarial.

Como se muestra en el gráfico 1.27, en Perú, al igual que en Suecia, la trayectoria de la remuneración de los profesores es más baja y más plana que la de otras profesiones. Esto responde, en gran medida, a las diferencias que se observan entre los profesores varones. Los salarios de las mujeres que trabajan en la docencia son iguales a los de las mujeres de otros sectores —y claramente más bajos que los de sus contrapartes masculinas— hasta los 55 años, aproximadamente. A partir de esa edad, la remuneración comienza a disminuir de manera abrupta en el caso de las profesoras y sigue aumentando en otras profesiones. En el caso de los hombres, los profesores perciben una remuneración considerablemente más baja a lo largo de la carrera, aunque la diferencia empieza a reducirse a partir de los 50 años, aproximadamente, cuando la remuneración de ambos grupos comienza a disminuir.

Compresión salarial

En América Latina, los salarios docentes exhiben el mismo grado de compresión que en Suecia. Como muestra el gráfico 1.28, al obtener un cargo docente en Panamá, la persona se asegura un salario que se moverá dentro de una franja relativamente estrecha, con escaso

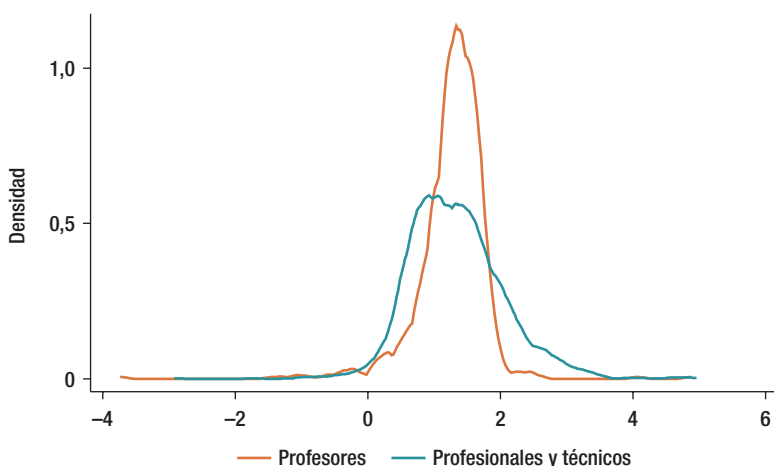
GRÁFICO 1.27: Relación salario-experiencia en la profesión docente y en otras profesiones en Perú, 2010



Fuente: Análisis del Banco Mundial a partir de los datos extraídos de la ENAHO 2010 de Perú.

riesgo de percibir un salario muy bajo y pocas probabilidades de obtener un salario elevado. En las investigaciones de Hernani-Limarino (2005) se calcularon las remuneraciones que pueden percibirse dentro y fuera de la profesión docente en América Latina y el Caribe, utilizando una metodología estadística diseñada para dar cuenta no solo de los factores individuales observables, como la experiencia de mercado y los niveles de educación que pueden incidir directamente en el nivel de las remuneraciones, sino también de factores no observados que pueden influir en la remuneración de las personas a través de su productividad relativa. El análisis sugiere que, en la mayoría de los países de la región, los individuos que tienden a ser menos productivos ganan relativamente más como profesores, mientras que aquellos cuyos atributos los vuelven muy productivos tienden a ganar relativamente menos. Esta conclusión se condice con la investigación realizada en Estados Unidos por Hoxby y Leigh (2004), en la que se observó que el factor principal que aleja a las mujeres talentosas de la docencia es la “presión” de una escala salarial sumamente comprimida, lo que resulta poco atractivo para individuos más ambiciosos y talentosos.

GRÁFICO 1.28: Distribución salarial de los profesores, en comparación con la de otras ocupaciones profesionales en Panamá, 2009



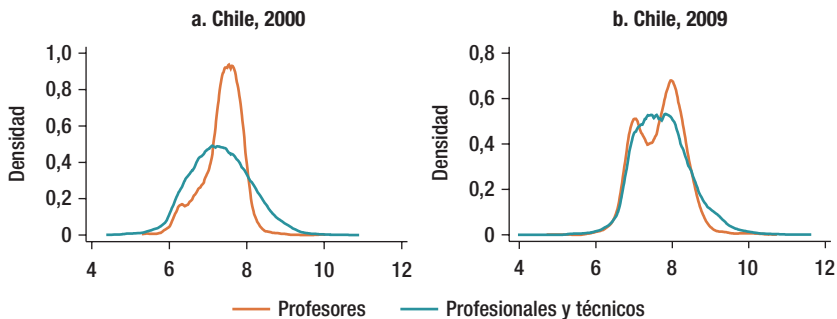
Fuente: Análisis del Banco Mundial de las encuestas de hogares y los datos sobre el mercado laboral.

Nota: Distribución no condicionada del logaritmo de los salarios por hora, por grupo ocupacional.

Sin embargo, es interesante destacar que, en algunos países de la región, los salarios docentes están empezando a “descomprimirse” y se encaminan a una distribución más amplia. En el caso de Chile, el cambio entre 2000 y 2009 es marcado y se asemeja a una distribución bimodal (gráfico 1.29). Asimismo, se condice con el análisis de Behrman *et al.* (2013), que determinó que existe una diferencia salarial cada vez más amplia entre los profesores empleados en escuelas particulares que reciben subsidio del Estado (sistema de subvenciones) y escuelas totalmente privadas —que tienen la flexibilidad para diferenciar los salarios docentes a partir de la productividad— y los sueldos de escuelas municipales, que siguen un esquema de salario único basado en los años de antigüedad y con escasa diferenciación. El segmento de escuelas subvencionadas pasó de representar el 45 % a casi el 60 % de la matrícula total durante la década de 2000 y hoy emplea al 48 % de los profesores chilenos. Esto puede explicar el cambio perceptible en la distribución general de los salarios docentes que se observa en el gráfico 1.29.

Behrman *et al.* (2013) muestran que, en las escuelas subvencionadas y en las escuelas totalmente privadas, los salarios de los profesores, en particular de los hombres, son más altos que en las escuelas municipales, atraen candidatos mejor preparados y aumentan más rápido con cada año de docencia. Basándose en distintos modelos de políticas de respuesta, concluyen que, si se aumentaran un 20 % los salarios de los profesores municipales, no se mejoraría la calidad promedio de los profesores, dado que ello solo atraería más profesores de baja productividad al sector municipal, a menos que el aumento salarial fuese acompañado de un aumento de los parámetros de calidad. Si bien el análisis confirma que las escuelas municipales enfrentan el desafío de atraer a profesores talentosos, los autores concluyen que la eliminación del sistema de subvenciones tendría un impacto negativo en la calidad educativa,

GRÁFICO 1.29: Distribución salarial de los profesores, en comparación con la de otras profesiones en Chile, 2000 y 2009



Fuente: Análisis del Banco Mundial de las encuestas de hogares y los datos sobre el mercado laboral.

Nota: Distribución no condicionada del logaritmo de los salarios por hora, por grupo ocupacional.

puesto que las escuelas del sector privado que lo integran contribuyen a mejorar, en términos generales, la calidad de los individuos que ingresan en la profesión.

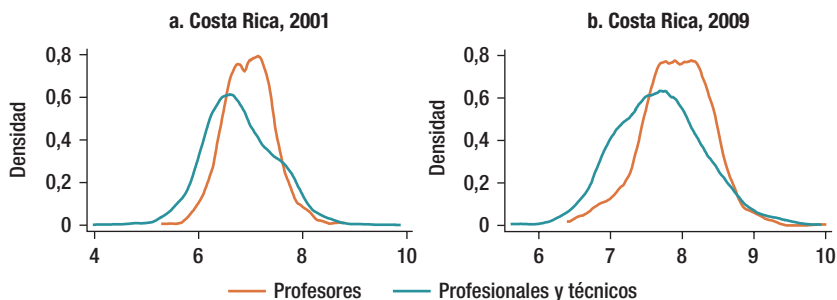
En Costa Rica, la distribución de los salarios docentes se amplió considerablemente entre 2001 y 2009, y se observó una mejora perceptible de los salarios promedio (gráfico 1.30). Independientemente del salario promedio, el incremento de la diferenciación salarial suele generar mayores incentivos para los trabajadores más talentosos y ambiciosos. Lamentablemente, hoy en día no existen en Costa Rica investigaciones sobre el impacto de esas tendencias, cuyo análisis resultaría de gran utilidad.

Conclusiones

Las evidencias disponibles muestran que América Latina no atrae a los individuos altamente calificados que necesita para conformar sistemas educativos de nivel internacional. Prácticamente todos los países de la región parecen estar atrapados en un equilibrio de bajo nivel, con parámetros poco exigentes para el ingreso en los programas de educación docente, candidatos de baja calidad, salarios relativamente bajos e indiferenciados, escaso profesionalismo en las aulas y magros resultados educativos. Lograr un nuevo equilibrio será una tarea difícil. En la actualidad, ningún sistema escolar latinoamericano está cerca de mostrar los parámetros elevados, el fuerte talento académico, las remuneraciones altas o al menos adecuadas y la elevada autonomía profesional que caracterizan a los sistemas educativos más eficaces del mundo, como los de Singapur, Shanghai (China), Corea, los Países Bajos, Ontario (Canadá) y Alemania.

Los grandes cambios observados en la educación mundial constituyen un obstáculo adicional. Los objetivos tradicionales de los sistemas nacionales de educación y el paradigma clásico de interacción entre profesor y alumno convirtieron a los docentes en el eje de la transmisión de un conjunto de conocimientos específicos a los estudiantes en las aulas y las escuelas. En el nuevo paradigma, los docentes ya no son la única ni la principal fuente de información y conocimientos disponible para los estudiantes. Una función básica de los profesores de hoy es dotar a los estudiantes de herramientas para buscar, analizar y usar adecuadamente vastas

GRÁFICO 1.30: Distribución salarial de los profesores, en comparación con la de otras profesiones en Costa Rica, 2001 y 2009



Fuente: Análisis del Banco Mundial de las encuestas de hogares y los datos sobre el mercado laboral.

Nota: Distribución no condicionada del logaritmo de los salarios por hora, por grupo ocupacional.

cantidades de información que están disponibles en Internet. Los profesores también deben ayudar a que los estudiantes desarrollen competencias en una amplia gama de esferas valiosas para una economía mundial integrada: pensamiento crítico; resolución de problemas; trabajo en colaboración en distintos entornos; adaptación al cambio, y capacidad para dominar nuevos conocimientos, capacidades y las cambiantes demandas del empleo a lo largo de sus vidas. Estas funciones exigen que los profesores que se forman en la actualidad tengan conocimientos mucho más avanzados de tecnología de la información y las comunicaciones que los que se formaban hace incluso cinco años, además de la confianza intelectual para demostrar el pensamiento crítico y analítico a los alumnos, y las habilidades interpersonales para trabajar en colaboración con sus colegas en pos de la mejora constante del plan de estudios. Ningún programa de preparación docente de América Latina y el Caribe —o incluso de la mayoría de los países de la OCDE— está totalmente preparado para generar este perfil de docente hoy, y menos aún el que se necesitará en los próximos 10 años. Pero prácticamente todos los países de la OCDE están respondiendo a este complejo desafío con un incremento de las expectativas y los parámetros para los docentes.

Los países de toda América Latina y el Caribe también están respondiendo. Casi todos los aspectos de las políticas docentes están en proceso de examen y reforma en diferentes países y, en algunas esferas, la región está a la vanguardia de las experiencias mundiales. Se espera que este libro, que reúne en un solo volumen las principales reformas de políticas docentes que están en marcha actualmente en la región y las mejores evidencias disponibles sobre su impacto, sirva para estimular y respaldar el proceso acelerado que se requiere.

Notas

¹ Los anexos del libro están disponibles en <http://www.worldbank.org/lac/teachers>.

² La participación de países de Asia meridional en las pruebas internacionales durante el período fue demasiado limitada como para incluir esa región en la base de datos.

³ La Secretaría de la OCDE/PISA estima que un año académico de contenido (en los países de la OCDE) equivale aproximadamente a 38 puntos en la escala de la prueba PISA.

⁴ En estos estudios suele realizarse una regresión de los logros de los estudiantes a partir de los logros anteriores, factores relacionados con la escuela y los pares, la contribución de la familia y el entorno de su barrio, y el efecto fijo del profesor (Hanushek y Rivkin, 2010). Rothstein (2010) demuestra que la clasificación de los estudiantes puede generar un sesgo ascendente de algunos de estos factores, pero los estudios que advierten en contra de la clasificación, como Rothstein (2010) y Rivkin, Hanushek y Kain (2005), también muestran impactos significativos.

Bibliografía

- Aaronson, D., L. Barrow y W. Sander (2007), “Teachers and Student Achievement in the Chicago Public High Schools”, *Journal of Labor Economics* 25 (1), págs. 95-135.
- Alfonso, M., A. Santiago y M. Bassi (2010), *Estimating the Impact of Placing Top University Graduates in Vulnerable Schools in Chile*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Araujo, M. C., P. Carneiro, Y. Cruz-Aguayo y N. Schady (de próxima aparición), *A Helping Hand? Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Atlas sobre el Desarrollo Mundial (base de datos), Banco Mundial, Washington, DC.
<http://data.worldbank.org/atlas-global>.
- Barber, M. y M. Mourshed (2009), *Shaping the Future: How Good Education Systems Can Become Great in the Decade Ahead*, informe acerca de la mesa redonda sobre educación internacional, Ministerio de Educación de Singapur y McKinsey, 7 de julio.
- Barón, J., L. Bonilla, L. Cardona y M. Ospina (2014), *¿Quiénes eligen la disciplina de la educación en Colombia? Caracterización desde el desempeño en las pruebas SABER 11*, Bogotá: Borradores de Economía.
- Barro, R. J. y J. W. Lee (2012), “A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010”, *Journal of Development Economics* 104 (2013), págs. 184-98.
- Behrman, J. R., M. Tincani, P. E. Todd y K. I. Wolpin (2013), “The Impact of School Voucher Systems on Teacher Quality in Public and Private Schools: The Case of Chile”, manuscrito no publicado. http://www.homepages.ucl.ac.uk/~uctpmt1/Behrman_Tincani_Todd_Wolpin_revised_2014.pdf.
- Carrell, Scott E. y James E. West (2010), “Does Professor Quality Matter? Evidence from Random Assignment of Students to Professors”, *Journal of Political Economy* 118 (3), págs. 409-32.
- Chetty, R., J. N. Friedman, N. Hilger, E. Saez, D. W. Schanzenbach y D. Yagan (2011), “How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project STAR”, *Quarterly Journal of Economics* 126 (4), págs. 1593–660.
- Chetty, R., J. N. Friedman y J. E. Rockoff (2014a), “Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates”, *American Economic Review*, vol. 2014, n.º. 9, págs. 2593-2632.
- (2014b), “Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood”, *American Economic Review*, vol. 2014, n.º. 9, págs. 2633-2679.
- Clotfelter, C., H. Ladd y A. J. Vigdor (2007), *How and Why Do Teacher Credentials Matter for Student Learning?*, documento de trabajo, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA.
- Corcoran, S. P., W. N. Evans y R. M. Schwab (2004), “Women, the Labor Market, and the Declining Relative Quality of Teachers”, *Journal of Policy Analysis and Management* 23 (3), págs. 449-70.

- Crookston, B. T., K. A. Dearden, S. C. Alder, C. A. Porucznik, J. B. Stanford, R. M. Merrill, T. T. Dickerson y M. E. Penny (2011), "Impact of Early and Concurrent Stunting on Cognition", *Maternal & Child Nutrition* 7 (4), págs. 397-409.
- Crookston, B. T., M. E. Penny, S. C. Alder, T. T. Dickerson, R. M. Merrill, J. B. Stanford, C. A. Porucznik y K. A. Dearden (2010), "Children Who Recover from Early Stunting and Children Who Are Not Stunted Demonstrate Similar Levels of Cognition", *Journal of Nutrition* 140 (11), págs. 1996-2001.
- Crookston, B. T., W. Schott, S. Cueto, K. A. Dearden, A. Georgiadis, E. A. Lundeen, M. E. Penny, A. D. Stein y J. R. Behrman (2013), "Post-Infancy Growth and Cognitive Achievement and Schooling at Age 8 Years: Observational Cohort Study for Ethiopia, India, Peru and Vietnam", *American Journal of Clinical Nutrition* 98 (6), págs. 1555-1563.
- Eide, E. G., D. Goldhaber y D. Brewer (2004), "The Teacher Labour Market and Teacher Quality", *Oxford Review of Economic Policy* 20 (2), págs. 230-44.
- Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, Lima, Perú.
- Engle, P. L., L. C. H. Fernald, H. Alderman, J. Behrman, C. O'Gara, A. Yousafzai, M. Cabral de Mello, M. Hidrobo, N. Ulker, I. Ertem y S. Iltus (2011), "Strategies for Reducing Inequalities and Improving Developmental Outcomes for Young Children in Low-income and Middle-income Countries", *The Lancet* 378 (9799), págs. 1339-53.
- Fernandes, M. y C. Ferraz (2014), "Conhecimento ou Práticas Pedagógicas? Medindo os Efeitos da Qualidade dos Professores no Desempenho dos Alunos", manuscrito, PUC-Rio, Río de Janeiro. <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td620.pdf>.
- Fredriksson, P. y B. Ockert (2007), "The Supply of Skills to the Teacher Profession", manuscrito, Universidad de Uppsala, Uppsala, Suecia.
- Glewwe, P., E. A. Hanushek, S. Humpage y R. Ravina (2011), *School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010*, documento de trabajo 17554, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA.
- Goldhaber, D. (2002), "The Mystery of Good Teaching: Surveying the Evidence on Student Achievement and Teachers' Characteristics", *Education Next* 2 (1), págs. 50-55.
- Hanushek, E. O., J. F. Kain, D. M. O'Brien y S. G. Rivkin (2005), *The Market for Teacher Quality*, documento de trabajo 11154, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA.
- Hanushek, E., P. Peterson y L. Woessmann (2012), *Achievement Growth: International and U.S. State Trends in Student Performance*, informe del Programa sobre Políticas y Gestión de la Educación 12-03, Programa sobre Políticas y Gestión de la Educación, Universidad de Harvard, Cambridge, MA.
- Hanushek, E. y S. Rivkin (2010), *Using Value-Added Measures of Teacher Quality*, documento de políticas 9, Centro Nacional para el Análisis de Datos Longitudinales en Investigaciones sobre Educación, Washington, DC.
- Hanushek, E. A. y S. G. Rivkin (2006), "Teacher Quality", en el volumen 2 de *Handbook of the Economics of Education*, editado por F. Welch, págs. 1051-78, Amsterdam: Holanda septentrional.
- Hanushek, E. A. y L. Woessmann (2007), *The Role of Education Quality for Economic Growth*, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas 4122, Banco Mundial, Washington, DC.
- (2012), "Schooling, Educational Achievement, and the Latin American Growth Puzzle", *Journal of Development Economics* 99 (2), págs. 497-512.
- Heckman, J. J. y T. Kautz (2013), *Fostering and Measuring Skills: Interventions that Improve Character and Cognition*, documento de trabajo 19656, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA.

- Hernani-Limarino, W. (2005), "Are Teachers Well Paid in Latin America and the Caribbean? Relative Wage and Structure of Returns of Teachers", *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, editado por E. Vegas, págs. 63-102, Washington, DC, Banco Mundial.
- Hill, H., B. Rowan y A. D. Ball (2005), "Effects of Teachers' Mathematical Knowledge for Teaching on Student Achievement", *American Educational Research Journal* 42 (2), págs. 371-406.
- Hoddinott, J., J. R. Behrman, J. A. Maluccio, P. Melgar, A. R. Quisumbing, M. Ramirez-Zea, A. D. Stein, K. M. Yount y R. Martorell (2013), "Adult Consequences of Growth Failure in Early Childhood", *American Journal of Clinical Nutrition* 98 (5), págs. 1170-78.
- Hoxby, C. M. y A. Leigh (2004), "Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States", *American Economic Review* 94 (2), págs. 236-40.
- Jacob, B. A. y L. Lefgren (2008), "Can Principals Identify Effective Teachers? Evidence on Subjective Performance Evaluation in Education", *Journal of Labor Economics* 26 (1), págs. 101-36.
- Jacob, B. A., L. Lefgren y D. P. Sims (2010), "The Persistence of Teacher-Induced Learning", *Journal of Human Resources* 45 (4), págs. 915-43.
- Kane, T. J., J. E. Rockoff y D. O. Staiger (2008), "What Does Certification Tell Us about Teacher Effectiveness? Evidence from New York City", *Economics of Education Review* 27 (6), págs. 615-31.
- Kane, T. J. y D. O. Staiger (2008), *Estimating Teacher Impacts on Student Achievement: An Experimental Evaluation*, documento de trabajo 14607, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA .
- Koedel, C. y J. R. Betts (2009), "Does Student Sorting Invalidate Value-Added Models of Teacher Effectiveness? An Extended Analysis of the Rothstein Critique", documento de trabajo 0902 del Departamento de Economía, Universidad de Misuri, Columbia, Misuri.
- López-Acevedo, G. (2004), *Teachers' Salaries and Professional Profile in Mexico*, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas 3394, Washington, DC.
- Maluccio, J. A., J. Hoddinott, J. R. Behrman, R. Martorell, A. R. Quisumbing y A. D. Stein (2009), "The Impact of Improving Nutrition During Early Childhood on Education Among Guatemalan Adults", *Economic Journal* 119 (537), págs. 734-63.
- Marshall, J. S. y M. A. Sorto (2012), "The Effects of Teacher Mathematics Knowledge and Pedagogy on Student Achievement in Rural Guatemala", *International Review of Education* 58 (2), págs. 173-97.
- Maul Rivas, H. y J. Lavarreda (2008), *Análisis de las remuneraciones de los docentes del sector público en Guatemala*, informe final para el Ministerio de Educación de Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Metzler, J. y L. Woessmann (2012), "The Impact of Teacher Subject Knowledge on Student Achievement: Evidence from Within-Teacher Within-Student Variation", *Journal of Development Economics* 99 (2), págs. 486-96.
- Mizala, A. y H. Ñopo (2011), *Teachers' Salaries in Latin America: How Much Are They (Under or Over) Paid?*, documento de trabajo 5947, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Mizala, A. y P. Romaguera (2005), "Teachers' Salary Structure and Incentives in Chile", *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, editado por E. Vegas, págs. 103-50, Washington, DC, Banco Mundial.
- Nye, B., S. Konstantopoulos y L. V. Hedges (2004), "How Large Are Teacher Effects?", *Educational Evaluation and Policy Analysis* 26 (3), págs. 237-57.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, París, OECD Publishing.
- (2009), “Teaching Practices, Teachers’ Beliefs and Attitudes”, *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, págs. 88-120, París: OECD Publishing.
- (2010), volumen 1 de *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do—Student Performance in Reading, Mathematics and Science*, París: OECD Publishing.
- (2013a), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, París: OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.
- (2013b), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do—Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, vol. I, París: OECD Publishing.
http://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2012-results-what-students-know-and-can-do-volume-i-revised-edition-february-2014_9789264208780-en.
- Piras, C. y B. Savedoff (1998), *How Much Do Teachers Earn?*, documento de trabajo 375, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Rivkin, S. G., E. A. Hanushek y J. F. Kain (2005), “Teachers, Schools, and Academic Achievement”, *Econometrica* 73 (2), págs. 417-58.
- Rockoff, J. E. (2004), “The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data”, *American Economic Review* 94 (2), págs. 247-52.
- Rockoff, J. E., B. A. Jacob, T. J. Kane y D. O. Staiger (2011), “Can You Recognize an Effective Teacher When You Recruit One?”, *Education Finance and Policy* 6 (1), págs. 43-74.
- Rothstein, J. (2010), “Teacher Quality in Educational Production: Tracking, Decay, and Student Achievement”, *Quarterly Journal of Economics* 125 (1), págs. 175-214.
- Saavedra Chanduvi, J. (2004), “La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos”, *¿Es posible mejorar la educación peruana?: Evidencias y posibilidades*, editado por P. Arregui, M. Benavides, S. Cueto, J. Saavedra y B. Hunt, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Santibáñez, L. (2006), “Why We Should Care if Teachers Get A’s: Teacher Test Scores and Student Achievement in Mexico”, *Economics of Education Review* 25 (5), págs. 510-20.
- Schady, N., J. Behrman, M. C. Araujo, R. Azuero, R. Bernal, D. Bravo, F. Lopez-Boo, K. Macours, K. Marshall, C. Paxson y R. Vakis (2014), *Wealth Gradients in Early Childhood Cognitive Development in Five Latin American Countries*, documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo 482, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Stipek, D. J., K. B. Givvin, J. M. Salmon y V. L. MacGyvers (2001), “Teachers’ Beliefs and Practices Related to Mathematics Instruction”, *Teaching and Teacher Education* 17 (2), págs. 213-26.
- TEDS-M (Teacher Education and Development Study in Mathematics) (2008), base de datos, Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo.
<http://rms.iea-dpc.org/>.
- Wayne, A. J. y P. Youngs (2003), “Teacher Characteristics and Student Achievement Gains: A Review”, *Review of Educational Research* 73 (1), págs. 89-122.

2

Dentro de las aulas de América Latina y el Caribe

La magia de la educación —la transformación de los insumos escolares en resultados de aprendizaje— tiene lugar en el aula. Todos los elementos de gasto de un sistema educativo, desde el diseño de los planes de estudio hasta la construcción de las escuelas, la compra de libros y los salarios docentes, se conjugan en el momento en que el profesor interactúa con sus alumnos. La eficiencia con que se aprovecha este tiempo de instrucción es un determinante clave de la productividad del gasto en educación.

En el gráfico 2.1 se brinda una descripción esquemática de la “cadena de resultados”, o función de producción, de los resultados de la educación. Un importante volumen de investigaciones confirma que cada uno de los elementos que se observan contribuye al aprendizaje de los estudiantes. Como se señaló en el capítulo 1, la importancia del entorno socioeconómico está particularmente bien establecida. Ningún factor escolar tiene una correlación tan fuerte ni tan coherente con los resultados del aprendizaje y los logros académicos como los ingresos familiares y la educación de los padres de los estudiantes. En investigaciones recientes también se señala la importancia de la motivación de los alumnos, lo que se correlaciona con el entorno socioeconómico, pero también refleja las capacidades interpersonales, como la escrupulosidad y la perseverancia. Como resultado de las investigaciones sobre la prueba PISA que involucran a varios países, se ha establecido que un rasgo común de los países con mejor desempeño es la existencia de exámenes decisivos al final de la escuela secundaria, que determinan las perspectivas universitarias y generan fuertes incentivos para que los estudiantes se dediquen a sus estudios (Woessmann, 2004). Las evidencias experimentales extraídas de contextos tan distintos como los de Estados Unidos, Israel, Kenya y México también muestran que los incentivos monetarios para los estudiantes pueden contribuir a un mayor esfuerzo y, en algunos casos, aumentar significativamente los resultados del aprendizaje (Angrist y Lavy, 2009; Kremer, Miguel y Thornton, 2009; Fryer, 2011; Levitt, List y Sadoff, 2011; Behrman *et al.*, de próxima aparición).

Sin embargo, analizar la importancia relativa de factores como los “estudiantes” y la “calidad de la escuela” ha sido complicado, debido a la falta casi total de datos sobre dos

GRÁFICO 2.1: Función de producción educativa en su forma reducida



elementos clave de la cadena de prestaciones: la capacidad y las motivaciones de los profesores y la práctica de los profesores en el aula. Estos vectores no figuran en la mayoría de los análisis reducidos de los determinantes de los resultados del aprendizaje, que suelen basarse en los elementos para los cuales se dispone de datos o información indirecta razonable. El nivel de educación formal de los profesores, por ejemplo, suele utilizarse como una variable indirecta del conocimiento que estos poseen acerca del contenido; la educación de los padres y el entorno socioeconómico del estudiante, como una variable indirecta de la “disposición para aprender” diferencial con la que los alumnos van a la clase, y el gasto en insumos para las escuelas, como una variable indirecta de la calidad del servicio que presta el establecimiento escolar. Sin embargo, cuando el análisis se centra en los elementos más fáciles de medir que aparecen en turquesa en el gráfico 2.1, suele no explicarse gran parte de la varianza en los resultados del aprendizaje.

En el marco conceptual del gráfico 2.1, es de esperar que una medición cuantitativa sólida de la práctica del profesor en el aula —como el “resultado” central de la cadena que abarca desde los insumos educativos hasta los resultados del aprendizaje de los estudiantes— tenga un importante valor explicativo. De hecho, el interés en elaborar una medición de ese tipo ha crecido enormemente en los últimos años. Existen varios instrumentos para cuantificar parte de la dinámica de las clases, muchos de los cuales se crearon para evaluar el desempeño de los profesores. El interés de los economistas de la educación por esos instrumentos para utilizarlos en investigaciones de gran escala sobre lo que hace que un profesor sea eficaz constituye un fenómeno bastante reciente. El ejemplo más notable hasta la fecha en el contexto de Estados Unidos es el programa Mediciones de la Enseñanza Eficaz (MET, por sus siglas en inglés), creado por la Fundación Bill y Melinda Gates, que se puso en marcha en 2011 para analizar la dinámica entre el profesor y los alumnos en 3000 aulas de escuela secundaria

(Kane *et al.*, 2013). Las nuevas investigaciones sobre las escuelas de educación preescolar de Ecuador, analizadas en el capítulo 1, constituyen otra iniciativa innovadora (Araujo *et al.*, de próxima aparición).

Los primeros resultados de este cambio en las investigaciones son alentadores. Las evidencias son aún bastante limitadas y se refieren casi en su totalidad al contexto de Estados Unidos. No obstante, permiten confirmar que las mediciones de la dinámica entre el profesor y los alumnos en la clase pueden explicar por qué algunos profesores son más efectivos que otros para mejorar los resultados del aprendizaje. Se concluye, a grandes rasgos, que los estudiantes aprenden más cuando los profesores dedican más tiempo de la clase a actividades académicas (están “abocados a la instrucción”) y logran mantenerlos interesados y atentos durante períodos más prolongados (Lavy, 2012; Vieluf *et al.* 2012; Kane *et al.*, 2010; Stallings, Johnson y Goodman, 1985).

Muestra de observaciones de clases en América Latina y el Caribe

Para este estudio, entre 2009 y 2013 el Banco Mundial colaboró con siete países de América Latina y el Caribe en el mayor esfuerzo realizado hasta la fecha para generar datos confiables y comparables a nivel mundial sobre las prácticas docentes en el aula. La investigación tenía tres objetivos. El primero era contrastar la práctica docente en muestras nacionales y subnacionales representativas de escuelas de América Latina con datos comparables extraídos de cada una de ellas y de sistemas escolares de Estados Unidos. El segundo era contribuir a la base de evidencias mundiales sobre los vínculos que existen entre la dinámica de la clase y los resultados del aprendizaje de los alumnos, a partir del creciente número de datos de alta calidad sobre la evaluación de los estudiantes de que se dispone en esos países de América Latina y el Caribe. El tercero era profundizar las evaluaciones en curso de reformas clave de políticas docentes, generando variables intermedias sobre la manera en que las reformas afectan la práctica docente en el aula, como vía para determinar el impacto definitivo en el aprendizaje de los alumnos. Con la ayuda de equipos de observadores nacionales debidamente capacitados, reunimos datos sobre más de 15 000 aulas en 3015 escuelas de la región. Los países que participaron son Brasil, Colombia, Honduras, Jamaica, México y Perú, y también se llevó a cabo una iniciativa piloto en la República Dominicana (recuadro 2.1).

En Colombia, Honduras, Jamaica y Perú, las muestras de escuelas fueron representativas a nivel nacional. En Brasil y México, las muestras fueron representativas de los Gobiernos subnacionales participantes: los estados de Pernambuco y Minas Gerais y el municipio de Río de Janeiro en Brasil, y el Distrito Federal de México. (En el anexo 2.3 se incluyen detalles de los protocolos utilizados en la selección aleatoria estratificada de muestras de escuelas y la selección aleatoria de aulas dentro de las escuelas)¹. Las observaciones se centraron en las materias y los grados sometidos a prueba para facilitar la investigación sobre las correlaciones entre la práctica docente en la clase y el aprendizaje de los estudiantes, pero las aulas individuales se seleccionaron en forma aleatoria de entre los grados y las materias que constituían el objeto de estudio. No se informó a las escuelas de que habían sido seleccionadas ni se las previno de las visitas. No se notificó de antemano a los profesores de que serían observados, sino que se les informó, justo antes de la observación, de que la visita se realizaba con fines de investigación y se les brindó garantías de anonimato.

CUADRO 2.1: Muestra de observaciones de clases en América Latina y el Caribe

Pais	Región	Año	Puntajes	Escuelas	Aulas
Brasil	Minas Gerais	2011	8–9, 11–12	604	3020
	Piloto en Minas Gerais	2009	5, 9, 12	75	150
	Pernambuco	2009	2–5, 8, 9	228	1100
		2010	2–5, 8, 9	301	1505
	Río de Janeiro (municipio)	2010	4–6, 8, 9	100	896
		2011	3–9	131	665
	Piloto en Río de Janeiro (estado)	2012	9, 10–12	60	281
Colombia	Nacional	2011	5, 9, 11	200	1091
	Antioquia	2011	5, 9, 11	84	995
República Dominicana	Piloto	2012	1–8	10	51
Honduras	Nacional	2011	3, 6, 9	153	758
Jamaica	Nacional	2011	4, 5, 9, 10	200	1000
México	Distrito Federal	2011	1–9	201	2335
Perú	Nacional	2012	4	400	1195
	Callao, piloto San Martín, piloto	2011	2	201	313
			2	67	320
Total				3015	15 675

Fuente: Banco Mundial y datos del Gobierno.

Notas: Los resultados que se presentan en este capítulo corresponden únicamente a muestras completas (es decir, no se incluyen las observaciones piloto realizadas en Minas Gerais y el estado de Río de Janeiro, Brasil; Callao y San Martín, Perú, ni la República Dominicana). Aproximadamente la mitad de la muestra de Perú estaba compuesta por escuelas multigrado en las que se observó a un solo profesor mientras dictaba varias clases, cada una de las cuales se registró individualmente como “clase” observada.

Método y herramienta de observación

En las observaciones se utilizó como herramienta principal una versión adaptada ligeramente y convalidada a nivel internacional de la “foto de la clase” de Stallings, creada originalmente por Jane Stallings para estudiar la eficiencia y la calidad de los profesores de educación básica de Estados Unidos en la década de 1970 (Stallings, 1977; Stallings y Mohlman, 1988). El instrumento de Stallings genera sólidos datos cuantitativos sobre la interacción entre los profesores y los estudiantes en el aula, con un alto grado de fiabilidad de los distintos evaluadores (0,8 o mayor) entre los observadores con capacitación relativamente limitada, por lo cual resulta adecuado para muestras de gran escala en los países en desarrollo (Abadzi, 2007; DeStefano, Adelman y Moore, 2010; Schuh Moore, DeStefano y Adelman, 2010). En comparación con instrumentos de observación como el CLASS, que genera datos sobre la calidad de la interacción pedagógica de los profesores, el apoyo emocional que estos brindan a los

estudiantes y la manera en que gestionan la clase, el instrumento de Stallings capta un espectro mucho más limitado del comportamiento docente. No obstante, su simplicidad facilita la implementación y su carácter neutro en lo que respecta a idioma y a plan de estudio significa que los resultados que se registran en los distintos tipos de escuelas y contextos de países son directamente comparables. En el recuadro 2.1 se brindan más detalles sobre el instrumento y el protocolo de observación de Stallings.

El instrumento de Stallings permite realizar mediciones cuantitativas de cuatro variables principales:

- el uso que hacen los profesores del tiempo de instrucción;
- el uso que hacen los profesores de los materiales, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC);
- las prácticas pedagógicas básicas de los docentes;
- la capacidad de los docentes para mantener la atención y la participación de sus alumnos.

RECUADRO 2.1: *Cómo funciona la foto de la clase de Stallings*

En el método Stallings se emplea una pauta de codificación estándar para registrar las actividades y los materiales que el profesor y los alumnos utilizan durante la clase. Se realizan 10 observaciones o “instantáneas” en intervalos regulares durante cada período de clase. Si la clase dura 50 minutos, las observaciones se realizan cada 5 minutos. Cada observación lleva 15 segundos.

Durante esos 15 segundos, el observador hace un giro de 360 grados para examinar el aula, empezando por el profesor, y codifica detalladamente cuatro aspectos clave de la dinámica de la clase: a) la manera en que el profesor usa el tiempo de la clase dentro de tres categorías amplias: instrucción, gestión de la clase u otras actividades (consideradas “tareas ajenas”); b) si el tiempo se usa para la instrucción, qué prácticas pedagógicas se están empleando; c) en el mismo caso, qué material didáctico se está utilizando, y d) cuántos estudiantes participan efectivamente en la actividad que lleva adelante el profesor o muestran comportamientos no académicos (como la interacción social con otros compañeros o la visible “desconexión” de la actividad en curso). En el cuadro R2.1.1 se enumeran las actividades específicas relacionadas con la enseñanza, la gestión de la clase y las tareas ajenas que se incluyen en una foto de la clase de Stallings.

La pauta de codificación tiene un formato de matriz: en el eje vertical se enumeran las diferentes actividades y en el eje horizontal, los materiales utilizados. Hay dos líneas dentro de cada actividad: en la línea superior se registra con qué alumnos está interactuando el profesor, ya sea toda la clase, un grupo numeroso de estudiantes, un pequeño grupo o un solo estudiante (por ejemplo, cuando controla el trabajo individual de un alumno). En la línea inferior se registran las actividades que están realizando los distintos alumnos en el caso de que no toda la clase esté interactuando con el profesor. En el caso de los alumnos, las opciones son “interacción social” y “no involucrado”. Un grupo grande está constituido por seis o más alumnos.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.1: *Cómo funciona la foto de la clase de Stallings*
(continuación)

CUADRO R2.1.1: Actividades que se captan con la foto de la clase

Uso del tiempo	Práctica específica
Actividades académicas	Lectura en voz alta
	Exposición/demostración
	Preguntas y respuestas/debate
	Práctica y memorización
	Tarea/trabajo individual
	Copiado
Gestión de la clase	Instrucción verbal
	Disciplina
	Organización de la clase (por sí solo)
	Organización de la clase (con los alumnos)
Profesor no involucrado	Docente ausente del aula
	Profesor en interacción social con los alumnos
	Profesor no involucrado o en interacción social con otras personas

El método Stallings resulta útil porque genera datos cuantitativos a partir de la observación de la dinámica de la clase. Aunque muchos sistemas permiten obtener determinado tipo de datos sobre observaciones de aulas a partir de los supervisores de escuelas, tales observaciones suelen tener un carácter cualitativo y subjetivo, y no pueden combinarse adecuadamente. La recopilación de 10 instantáneas de 15 segundos de cada aula con la ficha de codificación de Stallings genera mediciones estandarizadas de las variables clave. Por lo tanto, todos los resultados del método Stallings se expresan como porcentaje del total del tiempo de la clase. En lo que respecta al sistema escolar, los resultados que se obtienen con ese método representan un porcentaje del total de días anuales de instrucción establecidos a nivel nacional.

Entre las observaciones, el observador también completa una ficha de datos demográficos en la que registra otra información útil, como el número de alumnos y su sexo, el estado de la infraestructura del aula, la disponibilidad de libros y materiales, y los horarios oficiales de comienzo y finalización de la clase. (En los anexos 2.1 y 2.2 se presentan la pauta de codificación completa y las fichas demográficas utilizadas). La parte final de nuestro protocolo consistió en una entrevista estructurada al director de la escuela o la persona a cargo para recopilar información adicional sobre el establecimiento, la población estudiantil, los docentes, las prioridades y las perspectivas del personal acerca de las políticas del sistema y las reformas recientes.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.1: *Cómo funciona la foto de la clase de Stallings*
(continuación)

GRÁFICO R2.1.1: Extracto de la pauta de codificación para la instantánea de la clase: uso del tiempo, uso de materiales y nivel de participación de los estudiantes

Foto de la clase observada		Material						
Actividad	No se utilizan materiales	Libro de texto	Cuaderno	Pizarrón	Material didáctico	TIC	Trabajo cooperativo	
1. Lectura en voz alta	T	1 P G E	1 P G E	1 P G E	1 P G E	1 P G E	P G E	
	I	1 P G	1 P G	1 P G	1 P G	1 P G	P G	
		Marcar en caso de lectura coral						

Linea T: Indica actividades que involucran al profesor

Linea I: Indica actividades que involucran al estudiante y no al profesor

1, P, G, E: Indican un individuo, un grupo pequeño, un grupo grande y una clase entera, respectivamente

Fuente: Banco Mundial, 2014.
Nota: TIC = tecnología de la información y las comunicaciones.

Dadas las características esenciales del instrumento de Stallings, su uso a gran escala resulta adecuado en los contextos de los países en desarrollo. Sin embargo, a la hora de interpretar los resultados es necesario tener en cuenta varios factores. En primer lugar, es muy posible que se produzca el efecto Hawthorne, dado que los profesores son conscientes de la presencia del observador (y, en ocasiones, de dos observadores) en el aula (a diferencia de los métodos de observación en los que se coloca una cámara de video en el aula por períodos prolongados para minimizar dicho efecto). Por lo tanto, un supuesto que debe tenerse en cuenta es que las observaciones del método Stallings captan los momentos en que el profesor muestra su mejor desempeño —o frontera de posibilidades de producción—, cuya medición, de hecho, resulta útil.

Una segunda cuestión es el posible “ruido” de las variables que se miden; si se observa al mismo profesor en días distintos o con grupos de estudiantes distintos el mismo día o con una cohorte distinta de estudiantes el año siguiente, ¿qué nivel de coherencia tendría el desempeño medido? Dado que en el protocolo de este estudio se prefirió la observación de muestras amplias de distintas clases a la repetición de observaciones de las mismas clases, no contamos con estimaciones del alcance de la varianza que registra a nivel individual un mismo profesor. Nuestro protocolo no genera resultados concluyentes en lo que respecta a los profesores individuales y no compartimos los datos referidos a los docentes. Las diversas observaciones realizadas en cada escuela (nuestro protocolo requiere cinco aulas distintas) proporcionan una base para estimar la varianza a nivel de las escuelas, pero, desde luego, sería deseable que se realizaran visitas reiteradas en distintos momentos del año escolar para poder mejorar también las estimaciones del ruido de los datos sobre escuelas individuales. Sin embargo, a nivel del sistema, el protocolo de Stallings aplicado a la muestra representativa de escuelas genera una visión transversal del funcionamiento del sistema escolar con una gran validez estadística. En el caso de dos de los sistemas brasileños, contamos con dos rondas anuales de datos correspondientes a las mismas aulas y escuelas. Si bien en cada caso estos datos muestran algunos cambios estadísticamente significativos a lo largo del tiempo, nuestra base para separar las tendencias seculares del ruido de las mediciones sigue siendo limitada.

Una tercera cuestión, que reviste mayor importancia, es la asignación no aleatoria de los profesores a las clases en la mayoría de los sistemas escolares observados. Aun cuando no se agrupe a los estudiantes según su capacidad, es posible que, como resultado de las normas de distribución de las clases, algunos profesores se encuentren, de hecho, con alumnos mucho más capaces o dóciles que otros. Por ejemplo, en muchos sistemas brasileños, la asignación de alumnos a las aulas está basada en la edad, lo que significa que los alumnos con más años (que habitualmente repitieron uno o más grados) integran un mismo grupo. En el sistema escolar de Brasil, como en muchos otros, los profesores con más antigüedad suelen tener prioridad para elegir el aula que les será asignada. Esto trae como consecuencia la distribución “no aleatoria” de alumnos y profesores. Como resultado, cuando evaluamos las correlaciones entre las prácticas del docente y el aprendizaje de los alumnos, no podemos determinar a ciencia cierta la dirección de causalidad. ¿Los estudiantes aprenden más porque sus profesores gestionan mejor la clase o los profesores pueden gestionar mejor la clase porque los alumnos están más motivados?

Por último, y lo más importante, el hecho de que el método Stallings sea un instrumento versátil y sólido para los distintos grados, temas, lenguajes y países se debe a que con él no se intenta medir el contenido de lo que se enseña ni la profundidad o el nivel de complejidad del plan de estudio ni el dominio que tenga el profesor de dicho contenido. Dos aulas de sexto grado ubicadas en diferentes países de la muestra podrían parecer idénticas en cuanto

a la dinámica interna medida con el instrumento de Stallings, aun cuando en una se enseñe un nivel de contenidos de ciencias naturales mucho más elevado que en la otra. Del mismo modo, la práctica de un profesor puede parecer sumamente interactiva mientras este comete errores fácticos. De hecho, los equipos de observadores a menudo señalaban ejemplos lamentables de docentes con un manejo deficiente de los contenidos, como un profesor de matemáticas de cuarto grado que enseñaba a la clase que 2,17 era mayor que 2,2 porque 17 es mayor que 2.

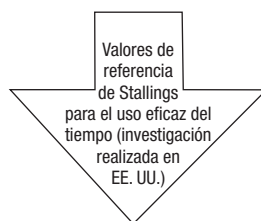
Del gráfico 2.1 se desprende claramente que las dimensiones de la “práctica en el aula” que se registran con el instrumento de Stallings no permiten medir acabadamente la calidad de la interacción alumno-profesor y no puede esperarse que reflejen todas las diferencias de eficacia entre los profesores (medida como avances en el aprendizaje de valor agregado o desempeño académico promedio de los alumnos) de un aula a otra. La investigación en la que se basa este informe es, de hecho, el esfuerzo de mayor escala y más integral realizado hasta la fecha para analizar en qué medida las diferencias en la eficacia de los profesores pueden correlacionarse con las dimensiones de la práctica docente en el aula registradas a través de las observaciones del método Stallings.

¿Qué estamos aprendiendo con las observaciones de clases en América Latina y el Caribe?

La aplicación del instrumento de Stallings en los distritos escolares de Estados Unidos durante varias décadas llevó a Stallings y Knight (2003) a señalar que en las escuelas de mejor desempeño se logra dedicar, en promedio, un 85 % del tiempo de clase a instrucción. Establecen este porcentaje como “valor de referencia” para la buena práctica en el aula. La investigación que realizaron también los llevó a concluir que los profesores más eficaces aplicaban métodos pedagógicos “activos” interactuando directamente con los alumnos a través de la exposición y la explicación de los contenidos y el intercambio de preguntas y respuestas. Por ende, recomiendan que los profesores dediquen la mayor parte del tiempo de instrucción (50 % del total del tiempo de clase) a la instrucción “activa”. Vale decir, no debería dedicarse más del 35 % del tiempo de clase a la instrucción “pasiva”, como cuando los alumnos realizan tareas individuales y el profesor recorre el aula para seguir de cerca los progresos. Hasta el 15 % del tiempo de clase se ocupa necesariamente en actividades de gestión: repartir papeles, tomar asistencia, explicar el cronograma de la semana, etc. Pero los profesores eficaces mantienen este porcentaje al mínimo y nunca se los observa realizando actividades “ajenas”, es decir, no relacionadas con la enseñanza ni con la gestión de la clase. Stallings y Knight observan que los profesores muy eficaces logran mantener la atención y la participación de los alumnos durante toda la clase, pero reconocen que un valor de referencia realista consiste en mantener en menos del 6 % el porcentaje de tiempo que los alumnos dedican a actividades ajenas (cuadro 2.2).

Los valores de referencia que Stallings y Knight proponen como “buena práctica” se basan en varias décadas de experiencia en la observación de la dinámica de las clases en el contexto de Estados Unidos. Sin embargo, para realizar su investigación, los autores no tuvieron acceso a datos sobre el aprendizaje de los alumnos en las aulas (mucho menos abundantes en esa época) que pudieran validar la correlación entre la dinámica de la clase considerada “mejor práctica” y los resultados del aprendizaje. En importantes estudios recientes se contó con esos datos (Kane *et al.*, 2013), pero se utilizaron diferentes instrumentos de observación, que son más sofisticados y requieren mucho más tiempo de capacitación para los observadores.

CUADRO 2.2: Valores de referencia de las buenas prácticas en el uso del tiempo de instrucción según el método Stallings



	Instrucción	85 %
Profesores	Instrucción activa	50 % o más
	Lectura en voz alta	
	Exposición/demostración	
	Preguntas y respuestas/debate	
	Práctica y memorización	
	Proyectos de colaboración	
	Instrucción pasiva	35 % o menos
	Seguimiento de la actividad de copiado	
	Seguimiento del trabajo individual	
	Gestión de la clase	15 % o menos
	Instrucción verbal (por ejemplo, asignar tareas)	
	Organización de la clase con los estudiantes (por ejemplo, repartir papeles)	
	Disciplinamiento de los estudiantes	
	Organización de la clase por sí solo (por ejemplo, corregir la tarea para el hogar)	
	Actividades ajenas	0 %
	Ausentes del aula	
	En interacción social con los estudiantes	
	En interacción social con otras personas	
Estudiantes	Actividades ajenas	6 % o menos
	Interactuar socialmente	
	No involucrarse	
	Portarse mal	

Fuente: Stallings y Knight, 2003.

Encontramos que dichos instrumentos son menos prácticos para investigaciones de gran escala que involucran a varios países en el contexto de países en desarrollo.

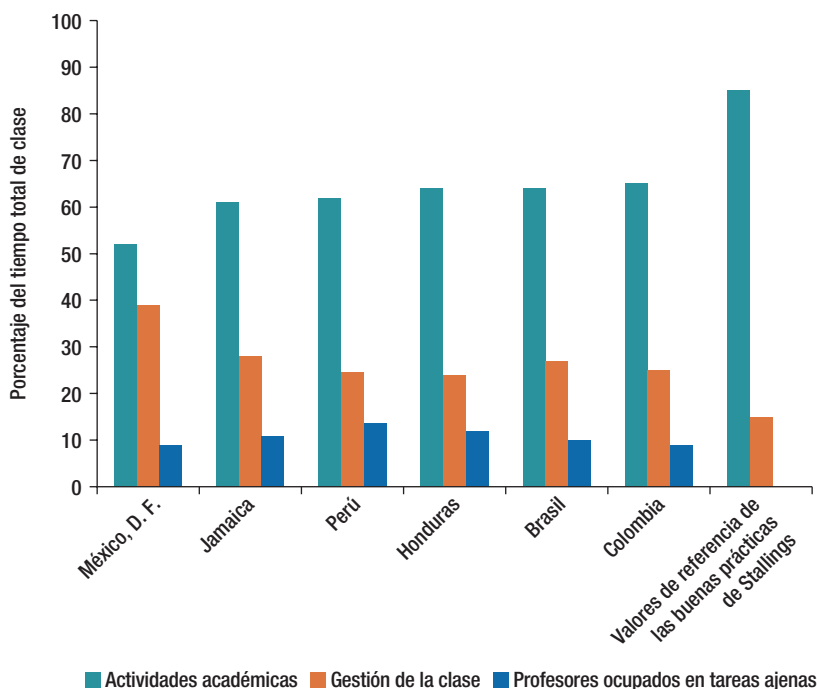
Por lo tanto, utilizamos los valores de referencia propuestos por Stallings y Knight como un interesante punto de referencia para los resultados que obtuvimos de las observaciones en los países de América Latina y el Caribe, pero nos basamos en las evidencias generadas a partir de nuestro propio estudio para documentar la importancia de esos resultados para el aprendizaje de los estudiantes.

¿Qué hemos aprendido durante los últimos tres años de más de 150 000 “instantáneas” diferentes de aulas ubicadas en más de 3000 escuelas de siete países distintos? Las evidencias respaldan cinco importantes conclusiones.

Poco tiempo dedicado a la instrucción

La primera —y sorprendente— conclusión es que ninguno de los países estudiados se acerca a los valores de referencia del método Stallings, que establece como parámetro el 85 % del total del tiempo de clase dedicado a la instrucción. Como se observa en el gráfico 2.2, los promedios

GRÁFICO 2.2: Tiempo promedio dedicado a la instrucción en los países de América Latina y el Caribe



Fuente: Datos del Banco Mundial.

Nota: En este gráfico y en los siguientes, los valores correspondientes a Brasil son datos conjuntos de Pernambuco, Minas Gerais y el municipio de Río de Janeiro. No se incluyen los resultados de República Dominicana ni del estado de Río de Janeiro porque se utilizaron muestras piloto. D. F. = Distrito Federal.

más altos registrados (65 % en el caso de la muestra nacional de Colombia y 64 % en el de Brasil y Honduras) son nada menos que 20 puntos porcentuales más bajos que el valor de referencia de Stallings. Dado que las mediciones de Stallings son estadísticamente representativas del funcionamiento del sistema escolar en su conjunto, ello implica que en toda América Latina se pierde el 20 % del tiempo posible de instrucción, en comparación con la meta establecida en las buenas prácticas. *Esto equivale a un día menos de escuela por semana.*

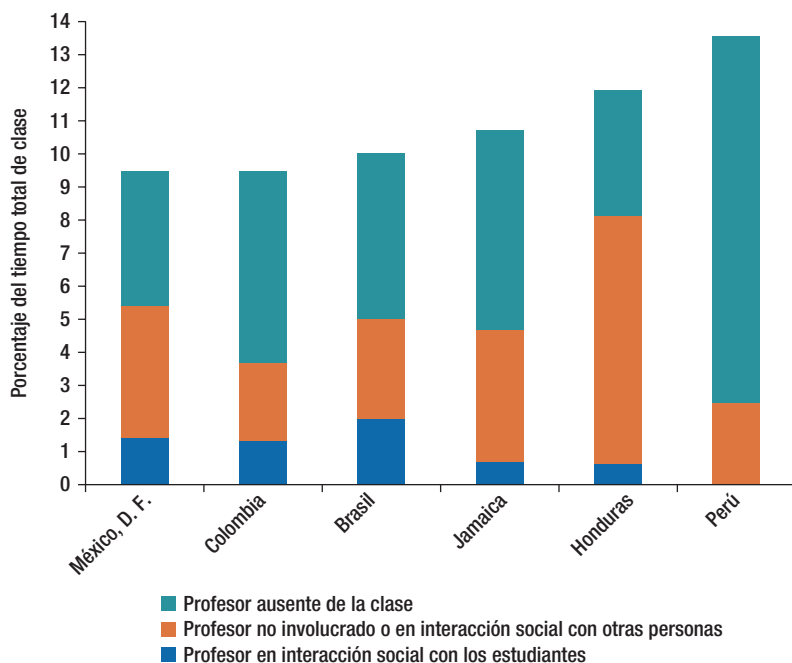
La mayor parte del tiempo de instrucción perdido se destina a actividades de gestión del aula (que consumen entre el 24 % y el 39 % del tiempo total de clase), cifra muy superior al valor de referencia del 15 % establecido en el método Stallings. El caso extremo del espectro es el Distrito Federal de México, donde se ocupa un porcentaje sorprendente del posible tiempo de clase en actividades como tomar lista, repartir papeles y recoger la tarea para el hogar. Es interesante observar el énfasis que pone la organización no gubernamental (ONG) internacional *Teach For All* (Enseña para Todos) en la capacitación de los profesores de América Latina para manejar los tiempos de transición de una actividad a otra y los procesos administrativos lo más eficientemente posible, con el lema de que “el tiempo de instrucción es el recurso más caro de la escuela”. La mayoría de los profesores de aula de América Latina parecen trabajar con muy poca presión en este aspecto.

En los parámetros del método Stallings se da por supuesto que no existe un tiempo en que los profesores se dediquen por completo a “actividades ajenas”, pero en todos los países de América Latina y el Caribe de la muestra se pierde al menos el 9 % del tiempo total de instrucción, debido a que los profesores no enseñan ni se dedican a tareas relacionadas con la gestión de la clase. Los porcentajes más elevados son el 14 % en Perú y el 12 % en Honduras. En el gráfico 2.3 se presentan datos sobre lo que hacen los profesores cuando se registra que realizan actividades ajenas. En algunos países, los docentes están ausentes del aula hasta entre un 6 % y un 11 % del tiempo. En otros, más del 7 % del tiempo se dedican a la interacción social con alguna persona en la puerta del aula o simplemente no interactúan en absoluto con la clase. El tiempo promedio de los docentes dedicado a actividades ajenas significa que, en un año escolar de 200 días, los alumnos pierden 20 días completos de instrucción. Más de la mitad de esos días perdidos se deben a que los docentes están ausentes del aula, llegan tarde a clases, se van temprano o realizan otras actividades ajenas durante la clase.

En Brasil, Honduras, el Distrito Federal de México y Colombia, los datos extraídos de las evaluaciones a estudiantes permiten establecer una correlación entre el uso del tiempo de los docentes y los resultados en el aprendizaje de los alumnos en las escuelas. Dado que el protocolo de investigación mantiene el anonimato de los docentes individuales, no es posible correlacionar los resultados que se registran en las aulas. En la mayoría de los casos, se seleccionó en forma aleatoria para observación un aula de cada grado y cada materia sometidos a prueba. Así, en el análisis habitualmente se correlacionan los puntajes promedio de los estudiantes en las pruebas correspondientes a todas las clases de ese grado y esa materia en una escuela con la dinámica de una sola aula de ese grado seleccionada en forma aleatoria. El alto nivel de varianza entre las aulas de una escuela en las mediciones de Stallings —que se analizan más adelante en este capítulo— es un factor que debilita las correlaciones. En el caso de México, sin embargo, el hecho de contar con datos administrativos más completos sobre las aulas permite establecer la correlación de los resultados del aprendizaje en las aulas con las observaciones de Stallings de la misma aula (recuadro 2.2).

En el cuadro 2.3 se muestra un resultado característico. El patrón de uso del tiempo en el 10 % de las escuelas de mejor desempeño de Río de Janeiro es muy diferente del que se observa en el 10 % de las escuelas ubicadas en el extremo inferior de la distribución de los puntajes de

GRÁFICO 2.3: Desglose del tiempo de los profesores dedicado a tareas ajenas, por país



Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre observaciones de clases.
 Nota: D. F. = Distrito Federal.

RECUADRO 2.2: *Cómo se explican las mejoras en el aprendizaje en México, D. F.*

Las observaciones en las que se emplea el instrumento de Stallings generan datos sólidos sobre la práctica docente en el aula. Pero esa dinámica también se ve influida por las características de los alumnos y de la escuela, como el tipo de establecimiento, el papel del director, las características de los profesores, y el entorno socioeconómico y los conocimientos previos de los alumnos.

En el caso del Distrito Federal de México, los datos administrativos detallados y los datos sobre los puntajes de las pruebas anuales de los estudiantes, así como los identificadores únicos para los alumnos, nos permiten agregar controles adicionales al análisis (cuadro R2.2.1) y evaluar en qué medida el desempeño académico de los estudiantes se explica por la dinámica de la clase, en comparación con otros factores. En cada clase observada, se controla la variable de los resultados que todos los alumnos de la clase obtuvieron en las pruebas del año anterior y del sexo de los alumnos. También se controlan las variables de nivel educativo y edad de los

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.2: *Cómo se explican las mejoras en el aprendizaje en México, D. F. (continuación)*

CUADRO R2.2.1: *Dinámica de la clase y resultados del aprendizaje de los alumnos en las aulas, México, D. F., 2011*

Datos relativos a los estudiantes	Matemática		Lenguaje	
	1	2	1	2
Práctica del profesor				
Tiempo de instrucción con participación de todos o casi todos los estudiantes	0,162** (0,075)	0,131** (0,063)	0,157** (0,077)	0,142** (0,064)
Efectos del entorno escolar	No	Sí	No	Sí
Número de observaciones	19 232	19 232	19 232	19 232
R2	0	0,11	0	0,1

Fuente: Datos del Banco Mundial.

Nota: Los errores estándares robustos que figuran entre paréntesis se agrupan a nivel de las escuelas:

*** significativo < 1 %, ** significativo < 5 %, * significativo < 10 %. La regresión también incluye los efectos del grado.

estudiantes, y las características de las escuelas (escuela con turno tarde/noche, tamaño de la clase y efectos de la escuela). En Ciudad de México, las escuelas con turnos tarde y noche suelen recibir a los alumnos de nivel socioeconómico más bajo.

En el cuadro R2.2.1 se analizan solo los resultados del aprendizaje correspondientes a las aulas observadas. Las correlaciones son estadísticamente significativas en el nivel del 5 % y son robustas incluso cuando se controlan las variables de los efectos de la escuela, como se presenta en la segunda columna, tanto en el caso de matemáticas como en el de lenguaje.

Luego se controlan las variables de sexo de los estudiantes y logros anteriores en pruebas estandarizadas; sexo, edad y antecedentes académicos de los profesores, y tamaño de la clase. Estas características también pueden estar relacionadas con la práctica docente. Por ejemplo, es posible que los profesores con un nivel académico más elevado (título universitario) se conduzcan mejor en la clase o que a los profesores de clases pequeñas les resulte más fácil lograr que los alumnos presten atención y participen. Y también es posible que sea más fácil enseñar a los “buenos estudiantes” (los que obtuvieron mejores resultados académicos en años anteriores). No obstante, el cuadro R2.2.2 muestra que, si bien la significación estadística se reduce, la correlación entre la práctica en la clase y los resultados de los estudiantes se mantiene, incluso una vez controlados todos los demás factores.

Si bien los puntajes de los alumnos en pruebas anteriores constituyen el factor predictivo más importante de su desempeño en las pruebas, el desempeño de los profesores (en cuanto a la capacidad de mantener el interés de los alumnos en el aprendizaje) también se encuentra entre los factores de mayor peso. La relación entre los resultados de los estudiantes y la práctica en el aula es positiva y estadísticamente significativa tanto en el caso de matemáticas como de lenguaje cuando no se tienen en cuenta los efectos de la escuela y continúa siendo

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.2: *Cómo se explican las mejoras en el aprendizaje en México, D. F. (continuación)*

CUADRO R2.2.2: *Dinámica de la clase y otros factores que explican los resultados del aprendizaje de los estudiantes, México, D. F., 2011*

Datos relativos a los estudiantes	Matemática		Lenguaje	
	1	2	1	2
Características del profesor				
Sexo del estudiante (hombre)	0,010 (0,010)	0,015 (0,009)	-0,087*** (0,009)	-0,085*** (0,010)
Puntajes en los exámenes anteriores (t-1)	0,657*** (0,012)	0,654*** (0,011)	0,649*** (0,011)	0,643*** (0,010)
Características del profesor				
Título universitario	0,006 (0,041)	-0,011 (0,046)	0,049 (0,043)	0,038 (0,046)
Sexo del profesor (hombre)	0,020 (0,047)	0,032 (0,043)	0,067 (0,042)	0,054 (0,042)
Edad	0,019 (0,015)	0,010 (0,015)	0,005 (0,014)	-0,000 (0,012)
Edad 2	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
Práctica del profesor				
Tiempo de instrucción con participación de todos o casi todos los estudiantes	0,127* (0,075)	0,081 (0,070)	0,138* (0,075)	0,114* (0,073)
Entorno escolar				
Tamaño de la clase	-0,004 (0,003)	-0,003 (0,006)	-0,006* (0,003)	-0,004 (0,006)
Efectos fijos del entorno escolar	No	Sí	No	Sí
Número de observaciones	19 232	19 232	19 232	19 232
R2	0,43	0,49	0,44	0,43

Fuente: Datos del Banco Mundial.

Nota: Los errores estándares robustos que figuran entre paréntesis se agrupan a nivel de las escuelas.

*** significativo < 1 %, ** significativo < 5 %, * significativo < 10 %. La regresión también incluyó los efectos del grado.

estadísticamente significativa en el caso de lenguaje incluso cuando se controlan las variables correspondientes a las características de las escuelas. Estos resultados pueden interpretarse como la confirmación de que existen importantes diferencias en la capacidad de los profesores para gestionar la clase de manera eficaz, independientemente de la capacidad y el nivel socioeconómico de sus alumnos. El análisis ofrece garantías de la utilidad de los indicadores, sencillos pero contundentes, del desempeño docente generados con el método Stallings.

Fuente: Luque y Hernández (de próxima aparición).

CUADRO 2.3: Uso del tiempo de instrucción en las escuelas de Río de Janeiro, 2010

	Uso del tiempo de clase			
	Tiempo de instrucción (en porcentajes)	Organización de la clase (en porcentajes)	Profesores ocupados en tareas ajenas (en porcentajes)	Profesores ausentes del aula (en porcentajes)
Total: Municipalidad de Río	58	37	6	1
El 10 % superior de las escuelas, según el IDEB	70	27	3	0
El 10 % inferior de las escuelas, según el IDEB	54	39	7	3
Diferencia	0,16	-0,13	-0,03	-0,03
	[0,09]*	[0,09]*	[0,02]	[0,01]**

Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre observaciones de clases.

Nota: Los errores estándares robustos figuran entre paréntesis: * estadísticamente significativo en el nivel del 10 %,

** estadísticamente significativo en el nivel del 5 %.

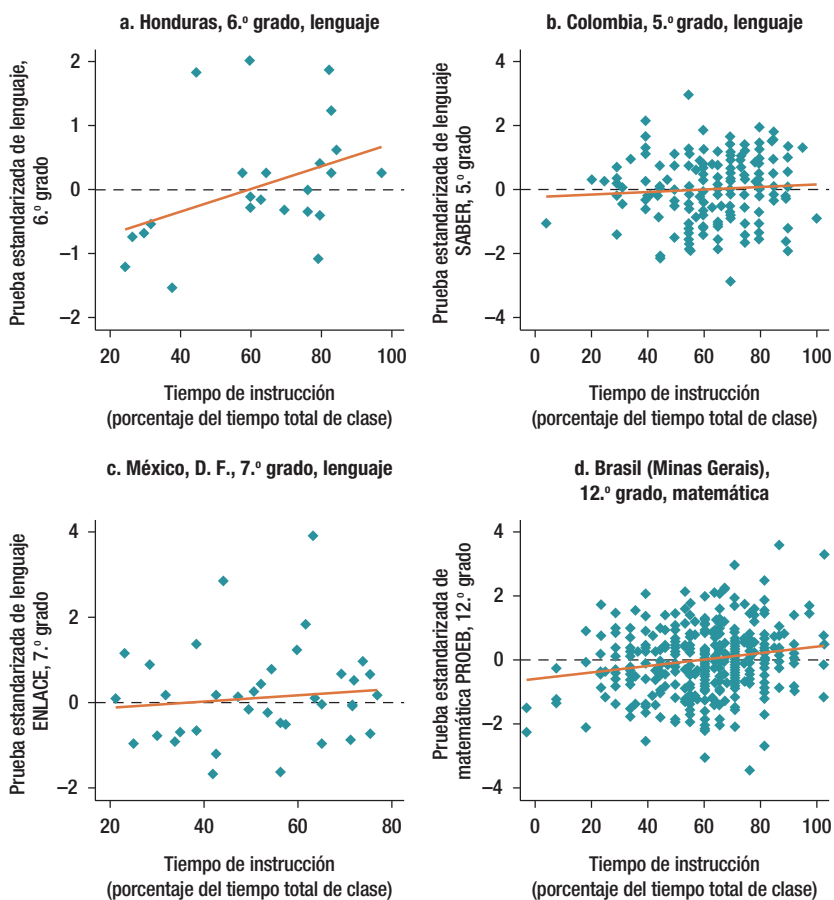
IDEB = índice de desarrollo de la escuela básica, utilizado a nivel nacional en Brasil para medir la calidad escolar a partir de los puntajes de los estudiantes en las pruebas y los flujos de estudiantes.

las pruebas y las tasas de aprobación/graduación en el índice de calidad educativa nacional. En las escuelas de mejor desempeño se dedica, en promedio, el 70 % del tiempo de clase a la instrucción y el 27 %, a la gestión del aula. Los docentes ocupan solo el 3 % del tiempo en tareas ajenas y nunca se ausentan del aula. En las escuelas de peor desempeño, se dedica a la instrucción apenas el 54 % del tiempo y el 39 %, a la gestión del aula. Los docentes se dedican a tareas ajenas el 7 % del tiempo y están ausentes del aula el 3 % del tiempo. Estos datos implican que, a lo largo de un año escolar de 200 días de clase, los alumnos de las escuelas de mejor desempeño tienen, en promedio, 32 días más de instrucción que sus contrapartes de los establecimientos de peor desempeño. Como se señaló anteriormente, no se puede establecer la dirección de causalidad, pero sin dudas el hecho de que las diferencias de oportunidades para aprender sean tan grandes puede contribuir a la brecha que se observa en los resultados de las escuelas.

La comparación de las escuelas ubicadas en ambos extremos de la distribución del desempeño en casi todos los países mostró diferencias estadísticamente significativas en la cantidad de tiempo de instrucción. En Honduras, las escuelas del 10 % superior de la distribución del aprendizaje incluidas en la evaluación nacional mostraron un promedio de tiempo de instrucción del 68 %, mientras que las del 10 % inferior lograron un promedio del 46 % (véase el anexo 2.4). En el Distrito Federal de México, el 10 % de las escuelas con puntajes más altos en las evaluaciones de alumnos alcanzaron un promedio de 62 % en el tiempo de instrucción, mientras que los establecimientos con puntajes más bajos mostraron un promedio de tiempo de instrucción del 51 %.

Los diagramas de dispersión de los resultados de los estudiantes en las pruebas y el tiempo de instrucción en toda la distribución de las escuelas muestran resultados que son menos evidentes, pero que guardan una correlación sistemática: los alumnos obtienen mejores resultados en las pruebas estandarizadas en las escuelas cuyos profesores dedican más tiempo a actividades académicas (gráfico 2.4). En los cuatro países se observa una correlación

GRÁFICO 2.4: Tiempo de instrucción y aprendizaje de los estudiantes en los países de América Latina y el Caribe



Fuente: Datos del Banco Mundial.

Nota: SABER = prueba estandarizada, Colombia; ENLACE = Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares, México; PROEB = Programa de Evaluación de la Educación Básica, Minas Gerais, Brasil; evaluación para Honduras administrada por el Ministerio de Educación.

positiva en todos los grados y las materias sometidos a prueba, con relativamente pocas excepciones. La conclusión es altamente predecible: si un profesor dedica más tiempo a la instrucción, los estudiantes tienen más oportunidades de aprender. Con todo, se trata de la primera evidencia sólida que conocemos que respalda dicha conclusión en un conjunto diverso de países. (En el anexo 2.5 se incluyen todos los resultados, por país, grado y materia).

En algunos casos en que no existe una marcada correlación positiva entre el tiempo que los profesores dedican a tareas académicas y el aprendizaje de los alumnos, dicha correlación se vuelve más sólida cuando los resultados del aprendizaje se vinculan a la cantidad de tiempo

que el profesor logra involucrar a un grupo numeroso de estudiantes o a toda la clase en las actividades de aprendizaje. Los docentes que logran que la mayoría de sus alumnos participe en la actividad del aula tienen un mayor control de la clase, menos problemas de disciplina y más tiempo para influir en el aprendizaje, y dan así la oportunidad de aprender a una proporción mayor de sus alumnos (para consultar las conclusiones sobre la disciplina estudiantil, véase Nystrand y Gamoran, 1991). En el gráfico 2.5 se muestra la correlación más estrecha que existe en el caso de algunos países entre los resultados del aprendizaje y la variable de Stallings referida al “tiempo que el profesor dedica a actividades académicas manteniendo interesados y atentos a todos los estudiantes”.

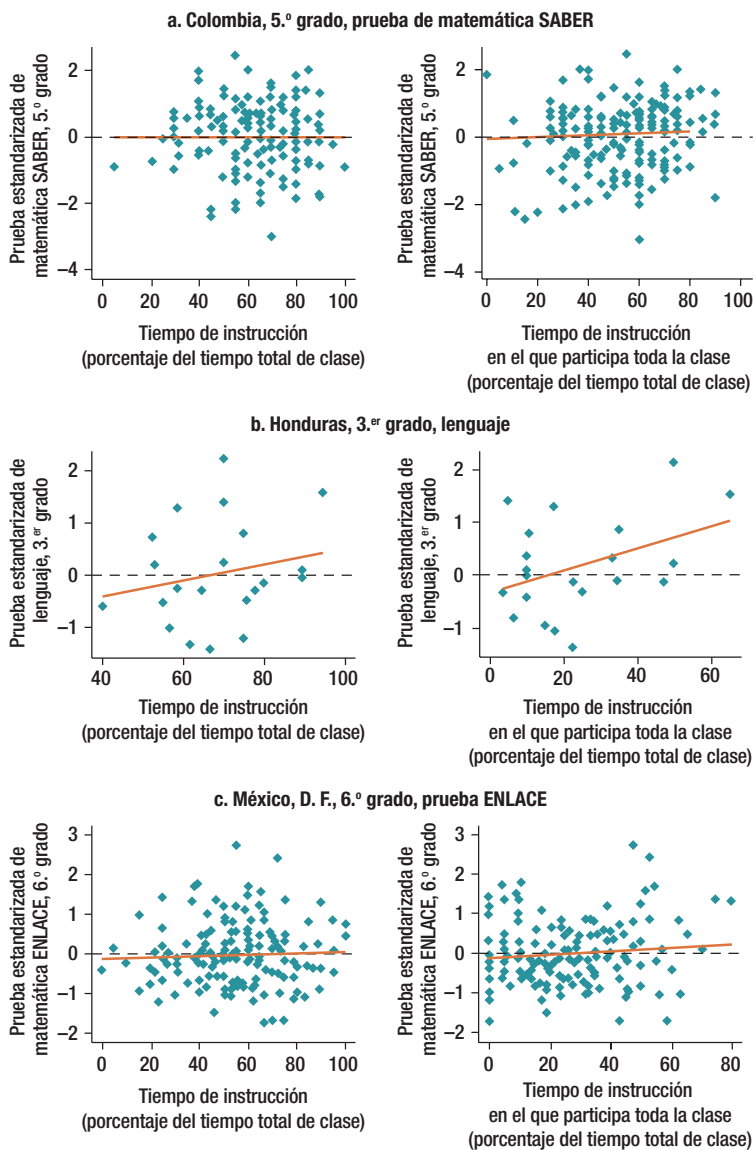
En las distintas regiones, sin embargo, la proporción de tiempo que se dedica a métodos pedagógicos interactivos está muy por debajo del 50 % recomendado por Stallings/Knight. Como puede verse en el gráfico 2.6, los docentes utilizan la “exposición/demostración” y el “debate/discusión” solo el 30 % del tiempo total de clase, porcentaje que se reduce considerablemente en países como Perú y México. Dos de las actividades pedagógicas más utilizadas siguen siendo las de hacer a los alumnos copiar del pizarrón y darles tareas individuales en clase. En Perú y Honduras, los estudiantes dedican más del 10 % del tiempo de la clase (el 20 % del tiempo total de instrucción en Perú) a copiar. En cada país de la muestra, pasan aún más tiempo (entre el 20 % y el 30 % del tiempo dedicado a “instrucción”) haciendo tareas individuales. Las escasas horas de una jornada escolar suelen ser más productivas si los niños completan las tareas del hogar antes de la clase y los profesores aprovechan el tiempo de clase para verificar la comprensión, contestar preguntas y reforzar lo practicado y aprendido. En todos los países, muchos encuestadores tienen la impresión de que los profesores dan a sus alumnos tareas individuales para hacer en clase porque no están preparados para utilizar el tiempo de otra manera.

La conclusión más categórica en toda la muestra es la correlación negativa entre el tiempo dedicado a actividades ajenas y los logros de los alumnos. Como ya se señaló, durante aproximadamente el 10 % del tiempo de clase los docentes no enseñan ni se abocan a la gestión del aula. El gráfico 2.7 sugiere que esto tiene consecuencias negativas para los estudiantes latinoamericanos.

Los docentes utilizan profusamente el pizarrón y recurren poco a la tecnología

Una segunda conclusión de la investigación es que los docentes de la región no usan de manera intensiva muchos de los materiales didácticos disponibles en las aulas. Los datos descriptivos recogidos por los observadores muestran que las escuelas de esos países ofrecen a sus alumnos un entorno de aprendizaje relativamente rico. Prácticamente todos los alumnos cuentan con libros de trabajo y material de escritura; los libros de texto suelen estar disponibles; las escuelas tienen bibliotecas; algunas aulas tienen un “rincón de los libros”, y crece con rapidez la proporción de escuelas que cuentan con TIC visible en el aula, que incluye, entre otras cosas, televisores, proyectores y pantallas LCD, y computadoras portátiles individuales. De esta investigación surge que, durante la última década, la región de América Latina y el Caribe ha logrado avances muy importantes en el suministro de libros y materiales a las escuelas. En México, D. F., los libros de texto y otros materiales didácticos parecen estar relativamente bien integrados a la práctica docente (gráfico 2.8). No obstante, en la mayoría de los países los profesores continúan apoyándose fuertemente en un solo instrumento de aprendizaje muy tradicional: el pizarrón. Casi la tercera parte del tiempo dedicado a actividades de enseñanza, los docentes utilizan el pizarrón sin otro implemento.

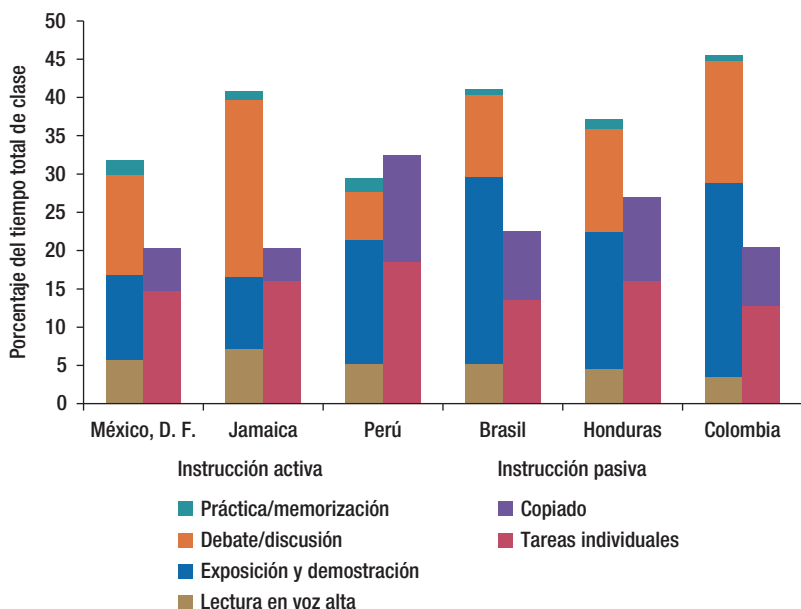
GRÁFICO 2.5: Tiempo dedicado a la instrucción con alto grado de atención y participación de los alumnos, y resultados del aprendizaje en América Latina y el Caribe



Fuente: Datos del Banco Mundial.

Nota: SABER = prueba estandarizada, Colombia; ENLACE = Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares, México.

GRÁFICO 2.6: Prácticas pedagógicas básicas en los países de América Latina y el Caribe

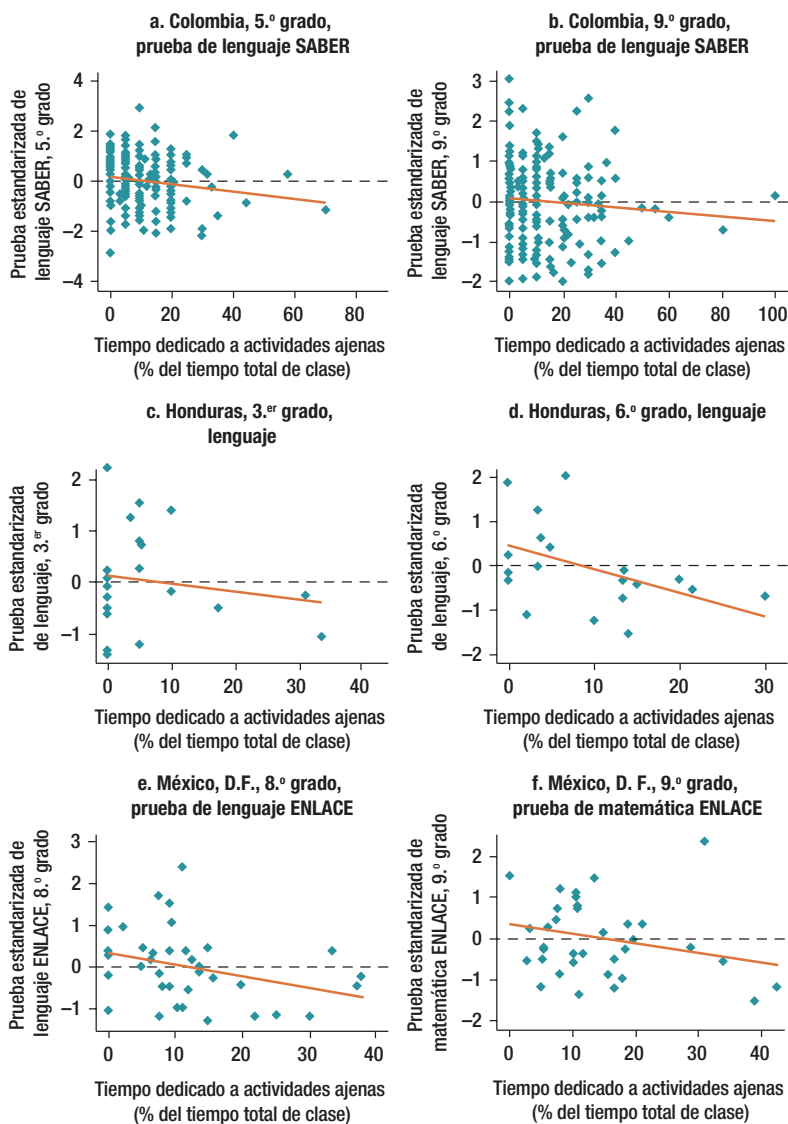


Fuente: Datos del Banco Mundial.

Sorprende, asimismo, la proporción de tiempo que los profesores dan clases sin recurrir a *ningún* material didáctico. En los grados más bajos, resulta difícil mantener la participación y atención de los alumnos y demostrar nuevos conceptos (se trate del abecedario o de problemas matemáticos) sin ningún tipo de material didáctico. En los grados más altos, en los que el contenido del plan de estudio es más complejo, resulta difícil presentar temas importantes en forma organizada sin material de referencia (como libros de texto, libros de trabajo, folletos, mapas y diagramas) o proporcionar un esquema escrito del contenido que se está cubriendo, ya sea en un pizarrón convencional o una pizarra para marcador. Ante la falta de esos implementos, el docente simplemente conversa con la clase. De hecho, uno de los comentarios que formulan los equipos de observadores con respecto a la calidad es que la gran mayoría de las clases parece carecer de una estructura y un plan claros. Los observadores (por lo general, supervisores de sistemas educativos o coordinadores pedagógicos) se muestran sorprendidos por la cantidad limitada de contenido que se transmite y el nivel de desorganización de las presentaciones en muchas aulas.

Si bien los sistemas educativos de estos países están comenzando a invertir fuertemente en el uso de TIC en las aulas, las investigaciones muestran que esta modalidad aún no ha tenido un efecto considerable en la práctica docente. En todos los países de la muestra, se han puesto en marcha programas para proveer a las aulas de equipos audiovisuales y computadoras. Los implementos más comunes son los proyectores y las pantallas LCD, y las pizarras para marcador. Perú y Honduras han introducido el programa de una computadora portátil por niño.

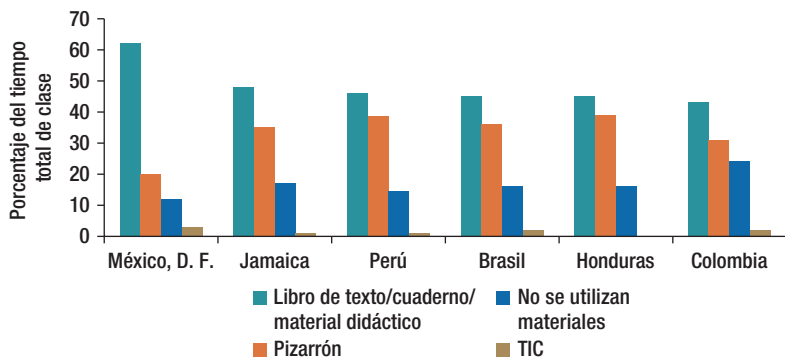
GRÁFICO 2.7: Tiempo del profesor dedicado a tareas ajenas y el aprendizaje de los alumnos en América Latina y el Caribe



Fuente: Datos del Banco Mundial.

Nota: SABER = prueba estandarizada, Colombia; ENLACE = Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares, México.

GRÁFICO 2.8: Uso de materiales didácticos entre los profesores



Fuente: Datos del Banco Mundial.

Nota: TIC = tecnología de la información y las comunicaciones.

Los demás países suelen tener una sola computadora en la clase para uso del docente y laboratorios informáticos específicos por los que van rotando los alumnos durante el día.

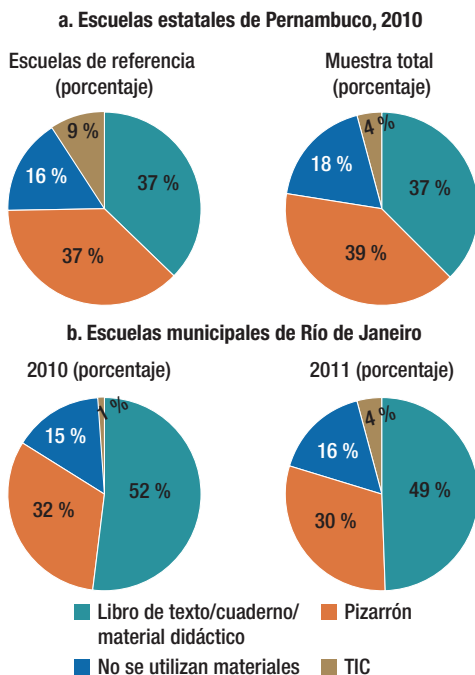
En promedio, los profesores de toda la muestra utilizan los elementos de TIC disponibles en las aulas apenas el 2 % del tiempo. En Honduras y Perú —los países de la muestra donde se realizaron las inversiones más cuantiosas en el reparto de computadoras portátiles individuales—, la proporción del tiempo total de clase que se utilizan estos materiales es, de hecho, la más baja: 1 % en Perú y menos del 1 % en Honduras.

En cambio, las dos rondas de observaciones realizadas en escuelas municipales de los estados de Pernambuco y Río de Janeiro en Brasil permiten suponer, desde una perspectiva más alentadora, que, con el adecuado apoyo a los docentes, se pueden introducir nuevas tecnologías en las aulas. En el gráfico 2.9 se muestra el uso docente de TIC entre los profesores de los municipios de Pernambuco y Río de Janeiro.

En el caso del programa “Escuelas de Referencia” de Pernambuco, la introducción de proyectores LCD, microscopios conectados a proyectores para las clases de ciencias naturales y laboratorios informáticos forma parte de una estrategia integral para equipar a estos establecimientos como escuelas de demostración para todo el sistema. El programa Escuelas de Referencia también incluye importantes reformas acordes, como la escolarización de jornada completa, la contratación de profesores de tiempo completo (para que enseñen en una sola escuela) y la previsión explícita en los contratos docentes de la posibilidad de destinar tiempo al trabajo de colaboración con otros profesores sobre la planificación de programas de estudio y de clases. Las observaciones realizadas en 2010 en Pernambuco mostraron claramente un uso más intensivo de TIC en las escuelas de referencia que en el resto del sistema estatal.

En el caso de Río, a través del programa Educopédia se ha proporcionado a las escuelas proyectores LCD que los profesores utilizan para reproducir atractivas presentaciones multimedia de módulos de planes de estudio diseñadas por equipos docentes. Los módulos suelen incluir una combinación de videos y ejercicios interactivos para los alumnos, con una estructura clara y una sección de preguntas de refuerzo. La ronda de observaciones de 2010 mostró un nivel muy limitado de adopción de los nuevos recursos entre los docentes municipales de Río, quienes solo empleaban TIC el 1 % del tiempo de clase. La Secretaría respondió con

GRÁFICO 2.9: Uso de TIC entre los profesores de Pernambuco y Río de Janeiro, 2010–11



Fuente: Datos del Banco Mundial.

Nota: TIC = tecnología de la información y las comunicaciones.

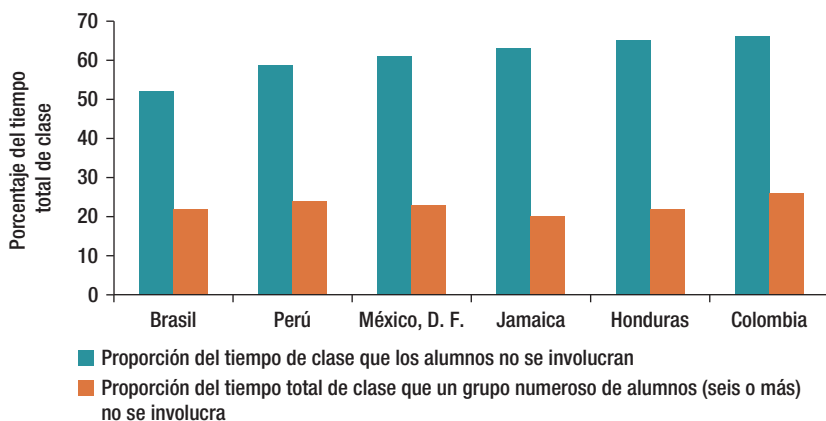
medidas concretas para brindar a los profesores apoyo individualizado a través de docentes itinerantes asignados a esa función. Un año más tarde, el uso de TIC se había cuadruplicado.

Los estudiantes no participan

La tercera conclusión clave es que, en todos los países de la muestra, durante más de la mitad del tiempo de clase, hay siempre estudiantes que no se involucran (gráfico 2.10). Entre una quinta y una cuarta parte del tiempo total de clase, un grupo numeroso de alumnos (seis o más) claramente no participa en la actividad que lleva adelante el docente. Dado que en estos países la clase promedio es de 25 alumnos, 6 estudiantes representan una proporción significativa. En algunos casos, los alumnos que no se involucran están callados, mirando por la ventana, haciendo garabatos o durmiendo. Otras veces, están conversando, pasándose notas y alterando el trabajo de sus compañeros. En ocasiones, el nivel de alteración provoca la interrupción total de la actividad académica. En todos los países, los observadores han estado en clases totalmente descontroladas, incluso en presencia del docente.

Como ya se señaló, la correlación más fuerte y más coherente que surge de los datos recogidos es el impacto negativo en los resultados del aprendizaje cuando los profesores (y los estudiantes) no realizan tareas académicas. Esto, que resulta tan obvio, podría incluso no ser

GRÁFICO 2.10: Proporción del tiempo total de clase que los alumnos no se involucran



Fuente: Datos del Banco Mundial.

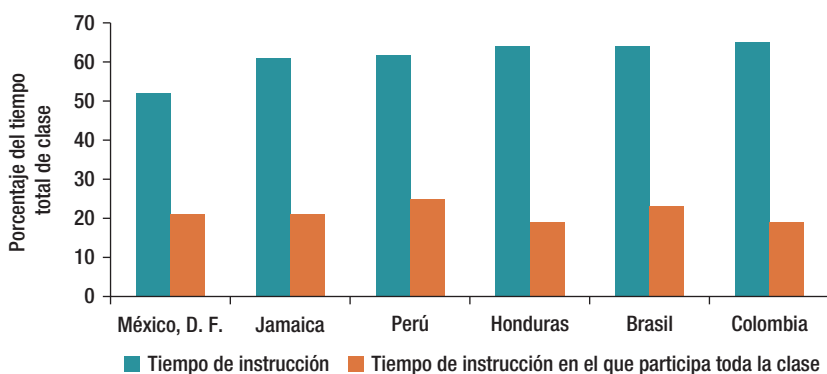
Nota: D. F. = Distrito Federal.

digno de mención. Lo que sí cabe mencionar y destacar en materia de políticas es el grado de dificultad que tienen actualmente los profesores de América Latina y el Caribe para mantener la participación y la atención de los alumnos en el aprendizaje. En ningún país de la muestra los profesores logran mantener el interés de la totalidad de la clase más de un 25 % del tiempo (Perú), y en Colombia y Honduras esa cifra es inferior al 20 % (gráfico 2.11). Esto podría reflejar la elección consciente de estrategias pedagógicas que dividen la clase en grupos que trabajan en actividades paralelas. Sin embargo, los equipos de observadores rara vez señalan la aplicación de esta estrategia. Lo que se condice en mayor medida con las clases observadas en este estudio es que los profesores no preparan debidamente la clase como se requeriría para llevar adelante varias actividades al mismo tiempo. Con más frecuencia, una actividad conducida por el profesor que se ubica en el medio de la distribución del aprendizaje hace que algunos alumnos se aburran y otros se atrasen. Ambos grupos suelen reaccionar dejando de participar y de prestar atención.

La evidencia de las observaciones sugiere que trabajar con los docentes en esta cuestión debería ser una de las principales prioridades para los sistemas escolares de América Latina y el Caribe. Dado que varios países registran tasas de repitencia elevadas, los profesores de la región enfrentan desafíos especiales al tener que lidiar con clases heterogéneas en cuanto a las edades y a los niveles de educación. Los docentes bien capacitados, sin embargo, aprenden a manejar esas aulas y, con una adecuada planificación de la clase, pueden lograr que la clase entera se involucre durante mucho más que el 20 % del tiempo, que es el nivel observado actualmente. Una de las conclusiones más claras de esta investigación es que pueden establecerse vínculos directos y sólidos entre los resultados insatisfactorios en el aprendizaje de los estudiantes y el fracaso de los docentes en mantener el interés de los alumnos.

Un estudio realizado en Colombia proporciona datos sobre lo poco que hacen los docentes de América Latina y el Caribe para lograr la participación y el interés de los alumnos en el aprendizaje. En un cuestionario administrado a una muestra de estudiantes de escuelas de alto y bajo rendimiento se detectaron diferencias en el grado de afinidad de los estudiantes

GRÁFICO 2.11: Tiempo del profesor dedicado a la instrucción en el que participa toda la clase



Fuente: Datos del Banco Mundial.

Nota: D. F. = Distrito Federal.

con sus docentes, en el nivel de imparcialidad y dedicación de estos últimos según la percepción de los estudiantes, y en la frecuencia con que los docentes corrigen las tareas: el 94 % de los estudiantes de las escuelas de mejor desempeño, por ejemplo, declaró que se llevaba bien con sus profesores, mientras que apenas el 82 % de los alumnos de las escuelas de bajo desempeño opinó lo mismo. Sin embargo, en muchas dimensiones importantes de la práctica pedagógica, las percepciones de los alumnos mostraron un grado notable de coincidencia: tanto en un grupo como en el otro, menos del 50 % de los alumnos señaló que habitualmente los profesores “hacen preguntas sobre los textos que están leyendo”, “relacionan el material con las experiencias reales de los alumnos”, “relacionan los materiales nuevos con lo que los alumnos ya saben”, “explican lo que esperan de los alumnos” o “dan respuestas oportunas”. Apenas poco más que la mitad de los estudiantes de ambos grupos afirma que los profesores habitualmente “discuten el trabajo de los alumnos” o “hacen preguntas que los instan a leer” (García *et al.*, 2014).

Las investigaciones realizadas en São Paulo (Brasil) también se han centrado en los comentarios de los estudiantes sobre las prácticas pedagógicas de los profesores. Basándose en datos administrativos de alta calidad del estado, Fernandes y Ferraz (2014) han podido analizar los avances de los alumnos en las pruebas realizadas en el aula e identificar a los docentes muy eficaces (en cuanto a la capacidad para generar avances en el aprendizaje, o el valor agregado). Se trata de uno de los primeros análisis de este tipo en América Latina y el Caribe. Como se señaló en el capítulo 1, concluyen que el dominio de los contenidos que tienen los profesores, medido en la prueba de ascenso de São Paulo (Prova de Promoção), explica, en parte, la diferencia en la eficacia individual de los docentes. Sin embargo, señalan que la práctica de los profesores, independientemente del dominio de los contenidos, genera un efecto mucho más significativo. La mejora del aprendizaje en matemáticas fue entre 0,13 y 0,22 desviaciones estándares más elevada (un efecto muy marcado) en el caso de los profesores que a) asignan tarea para el hogar regularmente, b) corrigen la tarea, c) explican los contenidos hasta que todos los alumnos hayan comprendido, d) dan diversos ejemplos para resolver, y e) relacionan el contenido con situaciones cotidianas. La mejora del aprendizaje en lenguaje fue

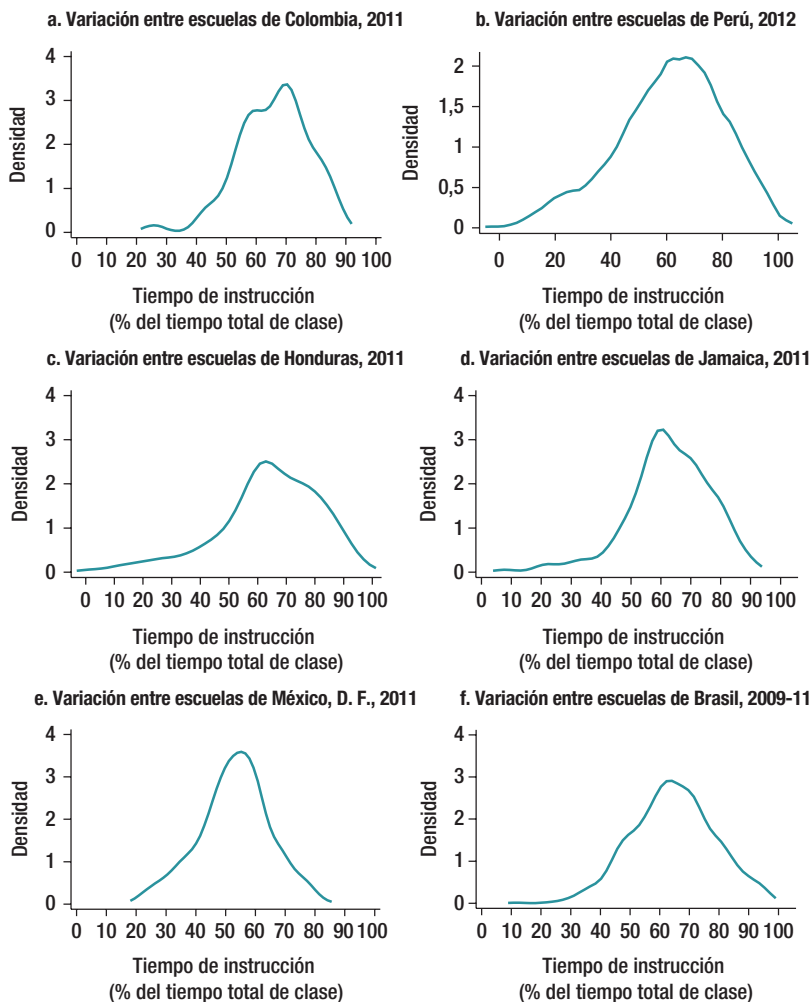
entre 0,09 y 0,13 desviaciones más elevada en el caso de los profesores que a) asignan tarea para el hogar regularmente, b) corrigen la tarea, c) explican el material hasta que todos los alumnos hayan comprendido, y d) sugieren libros para la lectura fuera del programa. El impacto de estas prácticas probablemente se relacione, en parte, con el hecho de que son muy infrecuentes. Apenas el 14 % de los estudiantes señaló que sus profesores de matemáticas “siempre o casi siempre” les asignaban tareas para el hogar y solo el 5 % manifestó que los profesores de lenguaje hacían lo mismo. Solo un tercio de los estudiantes afirmó que los profesores que les asignaban tareas se las devolvían corregidas. Apenas el 6 % declaró que sus profesores de matemáticas “siempre o casi siempre” relacionan el contenido de su materia con situaciones reales y solo el 4 % señaló que sus profesores de lenguaje recomendaban libros fuera del programa. Desafortunadamente, no se han recopilado datos sobre observaciones de las clases en las escuelas estatales de São Paulo para examinar si esas prácticas docentes que conllevan esfuerzo y preparación fuera de la clase se ven reflejadas en la dinámica de la clase que se mide con el instrumento de Stallings, como el uso que hacen los docentes del tiempo de instrucción y los materiales, y su capacidad para mantener la participación y el interés de los alumnos.

No obstante, el patrón de bajo nivel de participación e interés de los alumnos que se observa en nuestra muestra, el número limitado de comentarios de los estudiantes colombianos y las evidencias recogidas en São Paulo de que un conjunto básico de prácticas docentes puede afectar significativamente el aprendizaje dan cuenta de los importantes desafíos que deben abordarse tanto en los programas de capacitación docente anterior al servicio como en los que se desarrollan durante el ejercicio de la profesión en América Latina y el Caribe. El primer desafío consiste en asegurarse de que los docentes reconozcan la importancia de incorporar a todos los alumnos al proceso de aprendizaje y el segundo, en dotar a los docentes de una amplia gama de estrategias que les permitan lograr esto.

Las prácticas promedio dentro del aula varían enormemente de una escuela a otra

La cuarta conclusión importante se refiere a la enorme variación en las prácticas promedio del aula entre distintas escuelas. En todos los sistemas estudiados, hay muchas escuelas en las que la proporción promedio de tiempo de clase dedicado a la instrucción supera el valor de referencia del método Stallings, del 85 %, y otras en las que el tiempo de instrucción es desastrosamente bajo: inferior al 20 % del tiempo total de clase. Esto equivale a asistir a una escuela en la que cuatro días a la semana no se imparte instrucción. El gráfico 2.12 permite tener una idea de la variación. El Distrito Federal de México se destaca por registrar la distribución más estrecha, lo que resulta positivo para el extremo inferior pero plantea interrogantes sobre por qué en casi ninguna de las escuelas se dedica más del 80 % del tiempo de clase a instrucción. En casos como este, las características estructurales de la forma en que está organizada la jornada escolar pueden crear obstáculos al uso más eficiente del tiempo. Por ejemplo, si los alumnos de primaria cambian de aula entre materias —es decir, no siguen el patrón típico de quedarse en la misma aula con un solo profesor todo el día—, no solo se genera “tiempo de transición” en la jornada escolar, sino que los profesores se ven obligados a dedicar más tiempo a “acomodar” a los alumnos al comienzo de cada clase y, en algunos casos, a tomar asistencia varias veces por día. Estas cuestiones pueden parecer triviales, pero, sumadas a lo largo de un año escolar, pueden incidir considerablemente en el tiempo de instrucción.

GRÁFICO 2.12: Distribución de las escuelas, por tiempo promedio dedicado a la instrucción



Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre observaciones de clases.

A partir de estos resultados, es evidente que el tiempo de instrucción no constituye el foco de atención de los sistemas escolares. Aunque dentro de un determinado sistema educativo nacional o subnacional las escuelas trabajan en el mismo entorno institucional y normativo —con las mismas políticas de selección de directores, los mismos planes de estudio, las mismas exigencias y preparación para los docentes, y las mismas normas para la distribución de alumnos—, esta investigación muestra que en las escuelas dichas políticas se materializan de maneras muy diversas. Y esas diferencias pueden tener importantes consecuencias

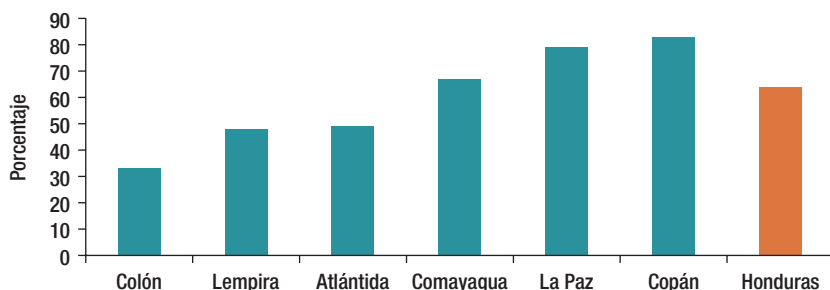
para los alumnos. En todo el sistema escolar de Honduras se destina, en promedio, el 64 % del tiempo a la instrucción. Pero las escuelas del quintil superior de la distribución (según el uso del tiempo de instrucción) muestran un promedio del 85 %, el parámetro del método de Stallings. En cambio, en las escuelas del quintil inferior se observa un promedio del 37 %. Esta diferencia de 48 puntos porcentuales significa que los alumnos de las escuelas del quintil superior reciben, en un año escolar de 200 días, un promedio de 96 días de instrucción más que los de las escuelas del quintil inferior. Para los alumnos que pasan varios años en una escuela que brinda reiteradamente menos instrucción, las consecuencias son acumulativas y sumamente injustas.

¿Qué genera esas diferencias en el uso promedio del tiempo en las escuelas? En algunos países, las escuelas de los diferentes distritos o regiones muestran diferencias bien marcadas en los niveles de desempeño. En Honduras, por ejemplo, existen diferencias extremas entre el departamento con el mejor desempeño promedio, Copán (83 %), y el que muestra el nivel más bajo, Colón (33 %) (gráfico 2.13).

Algunas de las diferencias que se observan en los distintos departamentos hondureños y en las zonas rurales de Perú se relacionan con el desafío especial que enfrentan las pequeñas escuelas rurales, en las que un solo profesor debe hacerse cargo de varios grados. En ese entorno resulta difícil manejar el tiempo con eficiencia, lo que se ve corroborado cuando se desglosan los resultados del método Stallings por tipo de escuela en Honduras. Mientras que las escuelas tradicionales registran un tiempo de instrucción promedio del 69 %, las escuelas multigrado de Honduras se ubican en torno al 58 %. Pero es interesante contrastar estos resultados con el patrón opuesto observado en Colombia. Desde hace 40 años, este país proporciona capacitación especial, materiales de los planes de estudio y apoyo a los profesores de escuelas multigrados de las zonas rurales en el marco de un modelo de escolarización diseñado especialmente para esos entornos, denominado Escuela Nueva (que se analiza más detenidamente en el capítulo 4). En Colombia, el tiempo promedio que se dedica a la instrucción es, en efecto, más elevado en las escuelas multigrado (71 %) que en las escuelas tradicionales (65 %), a pesar de que la muestra de escuelas multigrado es pequeña².

Otros patrones se relacionan con los impactos diferenciales de las políticas gubernamentales en las escuelas. En Perú, mediante la reforma de la Carrera Pública Magisterial de 2007 se introdujo un proceso de examen más estricto para los nuevos docentes, que incluyó

GRÁFICO 2.13: Tiempo promedio de instrucción en los distintos departamentos de Honduras, 2011

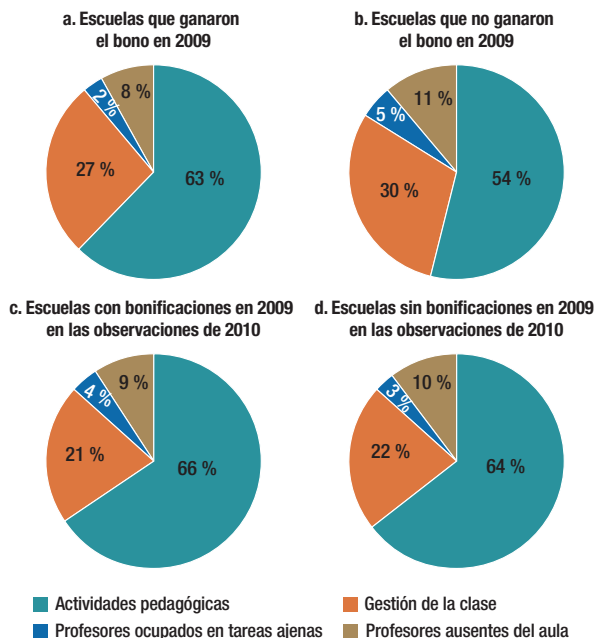


Fuente: Datos del Banco Mundial.

pruebas de desempeño. La iniciativa tenía como objetivo elevar la calidad de los profesores combinando mayores exigencias en el ingreso con mayores incentivos. En la muestra piloto de 2011 en Perú, el equipo del Gobierno recopiló información de referencia sobre los profesores que permitió realizar un análisis desagregado y mostró que esos profesores tenían un desempeño diferente. Los docentes de la carrera pública magisterial dedicaban el 66 % del tiempo de clase a la instrucción y el 7 %, a tareas ajenas, frente al 55 % y el 13 %, respectivamente, en el caso de los docentes tradicionales.

Por último, se llevaron a cabo dos rondas de observaciones en un panel de 228 escuelas de Pernambuco para profundizar la investigación que se estaba realizando sobre el efecto que tiene el pago de bonificaciones relacionado con el desempeño escolar en las prácticas de los profesores. La primera conclusión es que las escuelas observadas a fines de 2009 que se propusieron alcanzar sus metas de desempeño correspondientes a ese año y ganaron la bonificación (a partir de los puntajes en las pruebas y las tasas de graduación) demostraron una mejor dinámica durante la clase que las escuelas que no ganaron la bonificación (gráfico 2.14). En las escuelas que cumplieron las metas, se dedicó el 63 % del tiempo de clase a la instrucción, mientras que en las que no ganaron la bonificación la proporción fue del 54 %. En estas últimas, los profesores ocupaban el 16 % del tiempo en actividades ajenas, proporción que se reducía al 11 % en las que habían ganado la bonificación.

GRÁFICO 2.14: Dinámica de la clase con la introducción del pago de bonificaciones en Pernambuco, Brasil (distribución del tiempo total de clase, en porcentaje)



Fuente: Datos del Banco Mundial.

Nota: La suma de los porcentajes no siempre equivale a 100, debido al redondeo de las cifras.

Es interesante señalar que, en observaciones realizadas un año después, la dinámica durante la clase había mejorado en toda la muestra. La brecha que existía en el uso del tiempo de instrucción entre las escuelas que habían ganado la bonificación en 2009 y las que no lo habían ganado prácticamente desapareció. Tras apenas dos rondas de observaciones, no podemos sacar demasiadas conclusiones a partir de esos cambios. Sin embargo, el patrón se condice con la hipótesis de que el pago de incentivos estimula a *todos* los profesores a esforzarse más, lo que se ve reflejado en la mejor preparación de las clases y en el uso más eficaz del tiempo de aprendizaje. Lo que no se condice tanto con la hipótesis es el hecho de que el tiempo dedicado a actividades ajenas y la ausencia de los profesores del aula no disminuyeron en ninguno de los grupos, dado que una de las formas más directas de mostrar mayor dedicación al trabajo es la puntualidad. Una hipótesis es que, dado el alto porcentaje de profesores brasileños que trabajan en dos escuelas diferentes, la superposición de horarios puede limitar genuinamente su capacidad para responder al pago de incentivos basados en el desempeño dentro de este esquema. Es interesante señalar que en India un programa de bonificaciones docentes evaluado rigurosamente que tuvo efectos considerables en el aprendizaje de los alumnos no produjo ningún impacto en las tasas de ausentismo docente (Muralidharan y Sundararaman, 2011). Los investigadores concluyeron que, aunque las tasas de ausentismo seguían siendo elevadas, los profesores utilizaban el tiempo de clase más intensamente los días que estaban presentes y dictaban clases de refuerzo después del horario escolar.

Las prácticas de clase varían enormemente dentro de una misma escuela

Tal vez la conclusión más sorprendente de la investigación es el grado de variación observado en las prácticas docentes de las distintas aulas *dentro* de una misma escuela. En cada sistema escolar estudiado, la diferencia entre el desempeño del mejor docente de una escuela (en cuanto al uso del tiempo de instrucción) y el peor docente de esa misma escuela es más de cuatro quintos mayor que la variación en toda la muestra de aulas, un rango verdaderamente impactante. En términos estadísticos, como se muestra en el cuadro 2.4, la desviación estándar dentro de la escuela (última columna) va de 0,19 a 0,23 en esos países, mientras que la distribución de toda la muestra de clases en cada país registra desviaciones estándares que van de 0,21 a 0,26 (penúltima columna).

Para dar una idea de esta variación, se clasificaron todas las escuelas de cada muestra nacional (o subnacional) según el tiempo promedio dedicado a la instrucción y se eligieron dos escuelas (una ubicada en el percentil 25 de la distribución y la otra, en el percentil 75) por muestra. Luego se comparó el tiempo de instrucción del mejor y del peor docente dentro de cada una de esas escuelas. En el gráfico 2.15 se presentan los resultados. En la muestra de 201 escuelas de México, D. F., por ejemplo, la escuela n.º 49 registró un tiempo de instrucción promedio del 60 %, pero el mejor profesor dedicó el 80 % del tiempo de clase a actividades pedagógicas, cifra que se reduce a apenas el 30 % en el caso del profesor con el desempeño más bajo: una diferencia de 50 puntos porcentuales de un aula a otra dentro de la misma escuela. Lo que resulta aún más sorprendente es que, mientras que la escuela n.º 147, ubicada en el percentil 75, registró un tiempo de instrucción promedio de tan solo el 46 % en todas las aulas, el mejor profesor dedicó el 80 % del tiempo de clase a la instrucción, con lo que igualó el desempeño del mejor profesor de la escuela n.º 49. Sin embargo, en otra aula de la escuela n.º 147, los observadores registraron cero tiempo de instrucción, es decir, una diferencia de 80 puntos porcentuales en el uso del tiempo en dos clases del mismo colegio durante la misma jornada.

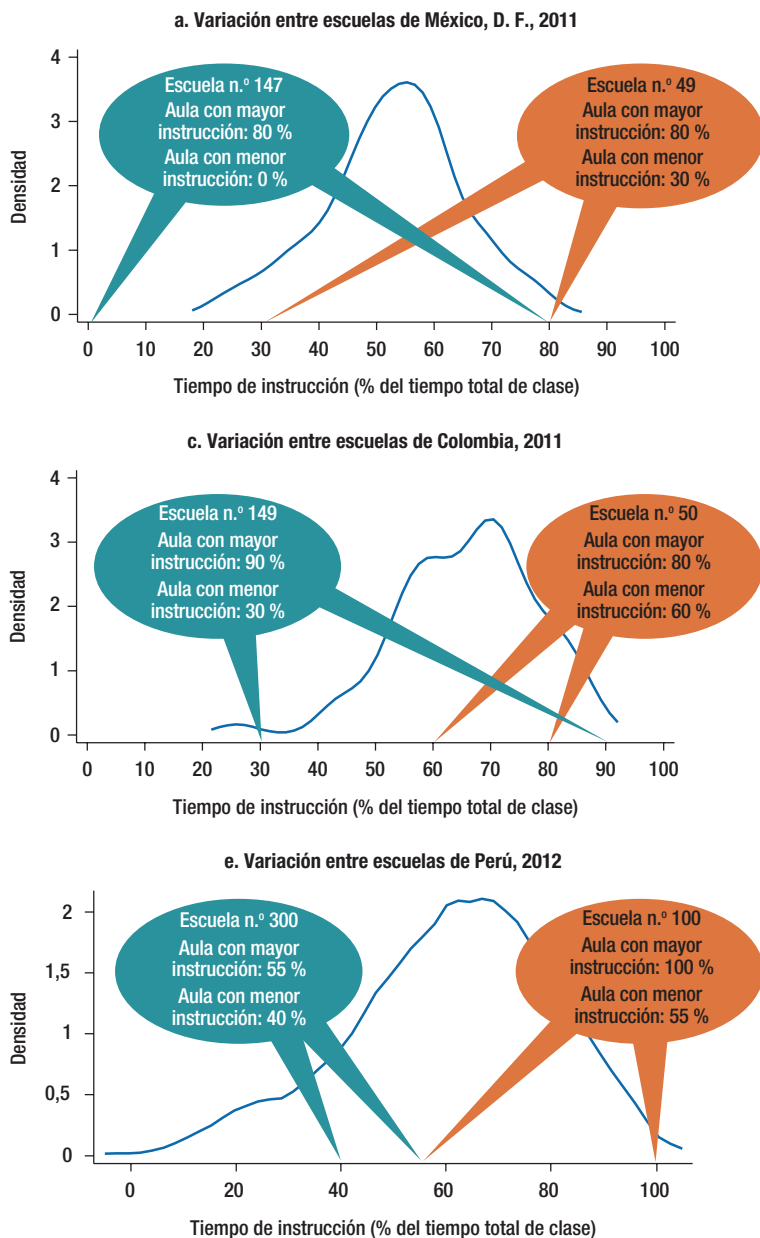
CUADRO 2.4: Variación dentro de las escuelas y entre las escuelas en el tiempo promedio que los profesores dedican a la instrucción (solo muestras completas)

País	Región	Número de escuelas observadas	Número de clases observadas	Valores mínimos observados (muestra completa)	Valores mínimos y máximos observados (promedio escolar)	Promedio de las escuelas	Desviación estándar de los valores de las escuelas	Desviación estándar de los valores de las clases	Desviación estándar promedio dentro de la escuela
Brasil	Varios estados	1439	7336	0-100	5-97	64	0,18	0,21	0,19
Colombia	Nacional	200	1091	0-100	25-88	66	0,12	0,22	0,19
Honduras	Nacional	153	758	0-100	3-96	64	0,18	0,25	0,19
Jamaica	Nacional	200	1000	0-100	0-90	61	0,17	0,25	0,19
México	Distrito Federal	201	2335	0-100	22-80	52	0,11	0,25	0,23
Perú	Nacional	400	1195	0-100	0-100	61	0,19	0,26	0,19
Total de observaciones		2593	13 715						

Fuente: Datos del Banco Mundial.

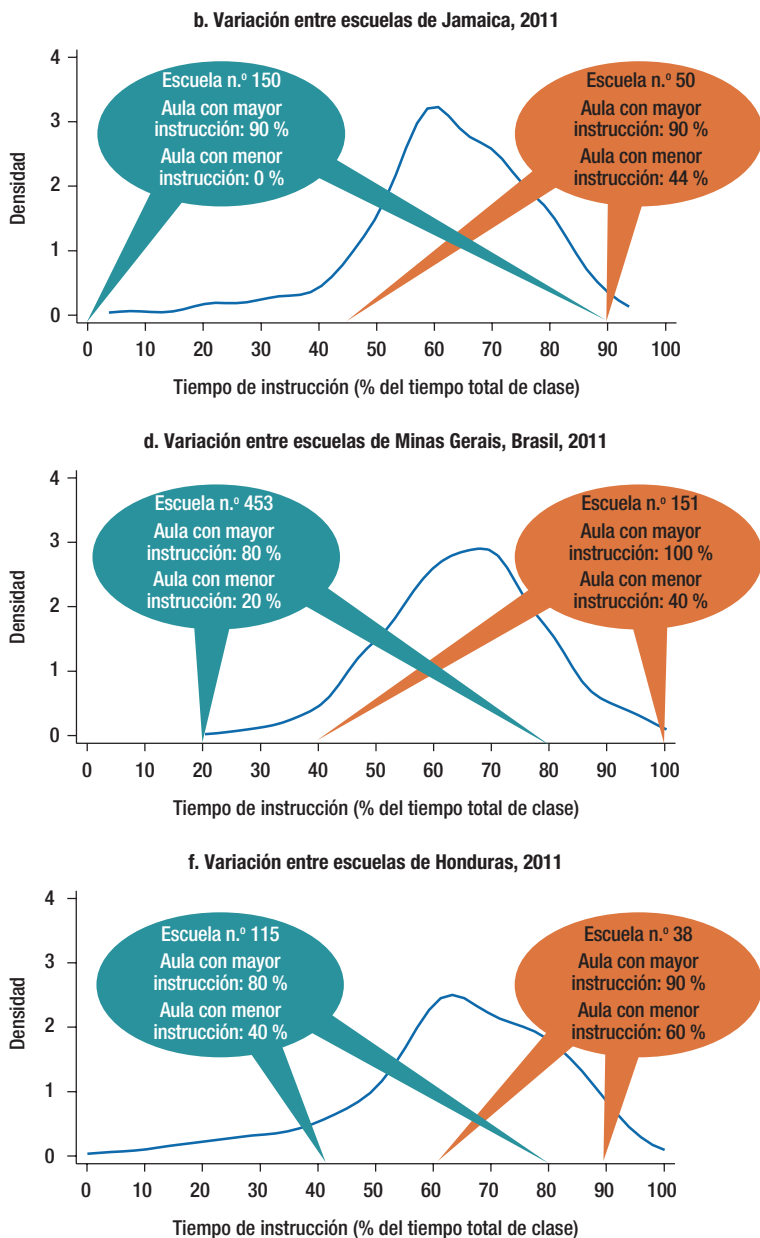
Nota: En Brasil, las observaciones se extrajeron de muestras representativas de Minas Gerais, Pernambuco y el municipio de Rio de Janeiro. En Perú, aproximadamente la mitad de todas las "clases" observadas corresponde a escuelas multigrado, en las que se observó a un solo profesor durante dos o tres horas de clase diferentes.

GRÁFICO 2.15: Rango de tiempo que los docentes dedican a la instrucción dentro de las escuelas (comparación de escuelas ubicadas en el percentil 25 y 75 de la distribución en términos de tiempo de instrucción promedio de las escuelas)



(continúa en la página siguiente)

GRÁFICO 2.15: Rango de tiempo que los docentes dedican a la instrucción dentro de las escuelas (comparación de escuelas ubicadas en el percentil 25 y 75 de la distribución en términos de tiempo de instrucción promedio de las escuelas) (continuación)



Fuente: Datos del Banco Mundial.

Observamos el mismo fenómeno en Jamaica. Tanto en la escuela n.º 50 como en la n.º 150, las clases más productivas registraron un tiempo de instrucción del 90 %, porcentaje más elevado que el valor de referencia del método Stallings. No obstante, mientras que en la clase menos productiva de la escuela n.º 50 se dedicó el 44 % del tiempo a la instrucción (una diferencia de 56 puntos porcentuales), en la escuela n.º 150 los observadores dieron cuenta de una clase en la que se dedicó cero tiempo a actividades académicas. Una diferencia de 90 puntos porcentuales en el uso del tiempo de clase entre dos profesores de la misma escuela es verdaderamente sorprendente y, en cierta medida, difícil de comprender.

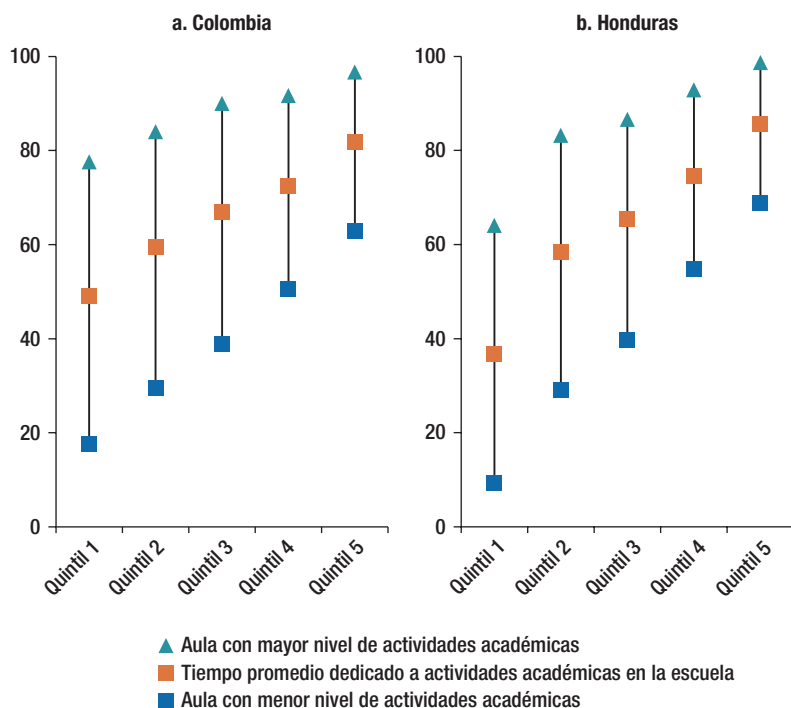
Prácticamente todos los países muestran evidencias de variaciones extremas e inexplicables en el uso que hacen los docentes del tiempo de instrucción en las diferentes clases dentro de una misma escuela. En Colombia, en la escuela del percentil 75 de la distribución, que registró un tiempo de instrucción del 58 %, había un profesor cuyo desempeño (90 % del tiempo de clase dedicado a la instrucción) en realidad superó al del mejor profesor de la escuela del percentil 25. En Minas Gerais (Brasil), tanto en la escuela de mejor desempeño del percentil 25 como en la del percentil 75 de la distribución se observó una brecha de 60 puntos porcentuales entre los profesores que mostraron el mejor y el peor desempeño. En Honduras y Perú, las diferencias observadas fueron menores, lo que probablemente refleje lo pequeñas que eran muchas de las escuelas de esas muestras, de las cuales una proporción importante eran, en realidad, escuelas multigrado (con uno o dos profesores).

La conclusión más contundente que surge de analizar estos datos en su conjunto es que incluso en las escuelas en las que se dedica un tiempo promedio insignificante a las actividades académicas existen casos individuales de profesores que hacen un uso ejemplar del tiempo de instrucción.

En el gráfico 2.16 (a y b) se analizan estos patrones en mayor detalle. Para cada quintil de escuelas en la distribución general, comparamos el tiempo de instrucción promedio de las escuelas con el promedio de todos los profesores de mejor desempeño y el promedio de todos los profesores de peor desempeño dentro de esas escuelas. En Colombia, por ejemplo, el tiempo promedio de instrucción registrado en la muestra nacional es del 65 %, pero las escuelas del quintil superior de la distribución según el desempeño (en el uso del tiempo) alcanzan, en promedio, el 82 %, mientras que las escuelas del quintil inferior registran un promedio del 49 %, lo que constituye una diferencia de 33 puntos porcentuales. Pero el rango es aún más amplio cuando se comparan los mejores y peores docentes *dentro* de estas escuelas. En las escuelas del quintil más bajo, el mejor profesor destina el 78 % del tiempo de clase a la instrucción (un valor no muy alejado del parámetro de Stallings), mientras que los peores docentes registran un promedio del 18 %. Esta diferencia de 60 puntos porcentuales en el tiempo que se dedica a las actividades académicas en las distintas aulas de estas escuelas minimiza la diferencia observada en los distintos quintiles de las escuelas.

En el quintil más alto de las escuelas, la diferencia en el uso del tiempo entre los mejores y los peores docentes es mucho menor: 34 puntos porcentuales. Si bien los mejores profesores destinan el 97 % del tiempo a la enseñanza (un porcentaje excelente), su desempeño no difiere mucho del que muestran los mejores profesores en las escuelas del quintil inferior, cuyo porcentaje promedio es del 78 %. Lo que en verdad distingue a las escuelas ubicadas en el extremo superior de la distribución de las que se encuentran en el extremo inferior es la homogeneidad: en los buenos establecimientos hay menos variación entre aula y aula en relación con un parámetro muy básico del desempeño docente como es la proporción de tiempo de clase que se destina a la enseñanza. Tanto cuando la variación entre las escuelas del país

GRÁFICO 2.16: Varianza en el tiempo de instrucción dentro de las escuelas en Colombia y Honduras, 2011



Fuente: Datos del Banco Mundial.

es relativamente alta (Honduras, Jamaica o Brasil) como cuando es baja (México y Colombia), el quintil más alto de la distribución se caracteriza por un desempeño docente más homogéneo.

Las implicancias de estos datos son profundas. Como ya se señaló, la variación considerable en el uso del tiempo entre las distintas escuelas es un claro indicio de que los sistemas escolares no están centrados en la cuestión del tiempo de instrucción. En algún sentido, esto es comprensible. Actualmente, ningún sistema escolar recopila datos estandarizados sobre la dinámica de las clases y no puede esperarse que dentro de un sistema escolar de gran escala un supervisor individual tenga experiencia de primera mano con una muestra de escuelas que abarca todo el sistema. En efecto, la reacción general de las autoridades educativas ante esta investigación ha sido de sorpresa por la magnitud de las variaciones entre los distintos establecimientos. Aunque se sabe que existen disparidades en la calidad de las escuelas y los resultados del aprendizaje, esta es la primera evidencia concreta de que existe una diferencia considerable entre las prácticas docentes promedio de una escuela a otra.

Pero las variaciones que se observan en las prácticas del aula dentro de las escuelas son otra cuestión. La observación directa de todas las aulas de una escuela no solo es técnicamente posible, sino que también constituye una responsabilidad implícita de los directores. Una diferencia de 45 puntos porcentuales entre el aula A y el aula B en el tiempo dedicado a la

instrucción en un sistema escolar cuyo calendario oficial consta de 200 días por año implica 90 días menos de instrucción por año para los desafortunados alumnos del aula B. De hecho, no es necesario contar con un instrumento de observación estandarizado para detectar diferencias de esta magnitud en la manera en que los profesores de una escuela manejan el tiempo de clase, utilizan los materiales y mantienen la participación y el interés de los estudiantes.

Los hallazgos plantean interrogantes acerca de la rendición de cuentas y la capacidad de los directores de escuela en los países estudiados. Una posibilidad es que los directores no se consideran responsables de mejorar la calidad de la instrucción en sus escuelas. Esto se ve respaldado por las respuestas que dieron los directores en los cuestionarios que recibieron como parte de esta investigación. En esos países, los directores de escuela señalan que dedican la mayoría de su tiempo a obligaciones administrativas. En Perú, por ejemplo, el 87 % de ellos afirma que ocupa más tiempo en tareas administrativas que en cualquier otra actividad. En Minas Gerais (Brasil), donde las escuelas gozan desde hace largo tiempo de considerable autonomía y los directores son elegidos directamente por la comunidad, los 604 directores incluidos en la muestra señalan que la “observación de clases” se ubica en el último puesto de la lista de ocho actividades prioritarias y les insume apenas el 2,5 % de su tiempo (Instituto Hartmann Regueira, 2011, 56).

Una segunda posibilidad es que los directores de escuela se sienten responsables por la calidad de la instrucción, pero no tienen la capacidad para determinarla ni para promoverla. En la mayoría de los países, los directores de escuela acceden al puesto a través de la carrera docente y el ascenso no se debe necesariamente a sus aptitudes pedagógicas excepcionales ni a su capacidad para transmitir las a otros. Incluso los directores que dedican tiempo a la observación de clases en sus escuelas pueden tener una idea poco clara de lo que en verdad significa la excelencia académica o del nivel que tiene su establecimiento con respecto al promedio registrado en el sistema.

Ambos factores muy probablemente contribuyan a los resultados observados en las escuelas de esos países. En Asia oriental, los sistemas escolares son conocidos por prestar especial atención a las prácticas de clase, ya sea mediante el método japonés de “estudio de la lección”, que se analiza en el capítulo 4, o la exigencia de que, para ser ascendidos, los profesores, los tutores de docentes o los directores deben demostrar su capacidad de mejorar la calidad educativa generando un “cambio drástico” en aulas o escuelas con bajo nivel de desempeño. Como se analiza en detalle en el próximo capítulo, los programas de formación docente previa al servicio en América Latina y el Caribe prácticamente no ofrecen capacitación en la observación de clases ni en el uso eficaz del tiempo de instrucción. Asimismo, pocos programas de capacitación para profesores en servicio se centran en esas cuestiones.

Conclusiones

La investigación realizada para este estudio proporciona evidencias de que las diferencias en la eficacia de los profesores en las clases en América Latina y el Caribe son grandes y visibles, y tienen importantes consecuencias en el aprendizaje de los alumnos. Varios países asociados han reconocido este resultado y están tomando medidas al respecto.

En primer lugar, algunos países han decidido incorporar en los procesos normales de supervisión escolar las observaciones periódicas de clases basadas en el instrumento de Stallings. En Jamaica, todos los supervisores del país recibieron capacitación sobre dicho método. Luego de un programa piloto que se puso en marcha en dos provincias, Perú impartió capacitación a un equipo central sobre el método Stallings y realizó sus propias observaciones

en 2012 a partir de una muestra nacional de escuelas. Las autoridades educativas peruanas también proponen la observación directa de clases en el marco de su nuevo sistema de evaluación de profesores. Como se describe detalladamente en el capítulo 4 (recuadro 4.1), el municipio de Río de Janeiro, tras constatar las evidencias de prácticas pedagógicas deficientes recogidas con el método Stallings, decidió reformar el proceso de contratación de profesores. Actualmente, los aspirantes a ocupar cargos docentes deben dar una clase de muestra, que es observada por un conjunto de evaluadores que califican la eficacia de los candidatos para manejar el tiempo de instrucción y la dinámica del aula. El Distrito Federal de México ha elaborado una versión computarizada del instrumento de Stallings, que ofrece la ventaja de generar datos en tiempo real sobre la clase individual que se está observando, así como diversos valores de medición comparativos sobre el desempeño anterior de esa clase, otras clases de la misma escuela y otras escuelas del distrito. Además de la velocidad con que se generan los resultados y los respectivos comentarios en el terreno a partir de la observación, la innovación del Distrito Federal elimina los costos de recuperar y escanear planillas de codificación y mejora la calidad gracias al control de coherencia sistemático que elimina la necesidad de realizar una limpieza de datos posteriormente. La gestión de la base de datos electrónica es muy eficiente (véase el recuadro 2.3).

En segundo lugar, a partir de los resultados de las observaciones basadas en el método Stallings se están reexaminando, en el marco de los sistemas escolares, los programas de capacitación docente en el servicio. En varios casos se vuelve a las clases de los profesores que registran el mejor desempeño con respecto a las variables Stallings para filmarlos en acción. Permitir a los docentes que “vean” lo que es una buena práctica es una de las formas más eficaces de estimular y orientar las mejoras. Otro método igualmente eficaz consiste en darles a los profesores menos preparados la posibilidad de ver y analizar su propio desempeño. Los datos extraídos de la observación sistemática de clases proporcionan a los sistemas escolares una manera objetiva de identificar dónde están trabajando los docentes más eficaces (y de qué manera lo están haciendo). Proporcionan un barómetro, instrumento con el que no

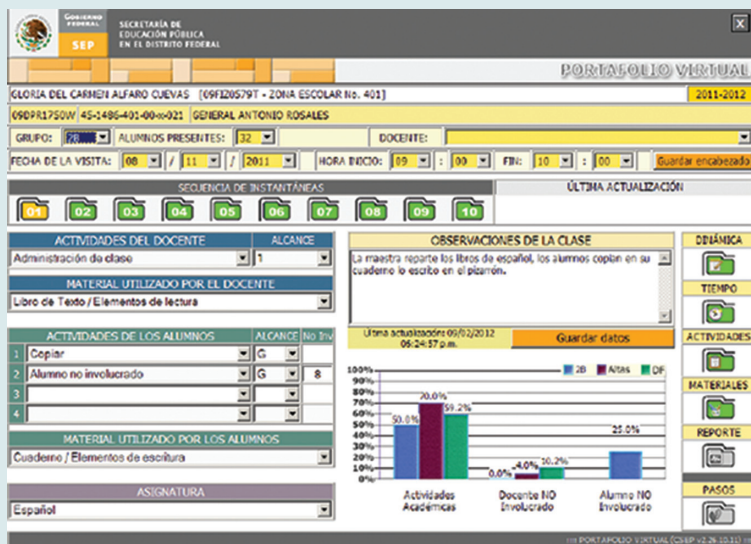
RECUADRO 2.3: *Innovaciones en el seguimiento de los sistemas: Observaciones del método Stallings digitalizadas*

En 2011, las autoridades educativas del Distrito Federal de México elaboraron una versión computarizada del instrumento de Stallings para facilitar su aplicación periódica a todo el sistema. Todos los supervisores de escuela del Distrito Federal recibieron capacitación sobre el método Stallings y el uso de la planilla de codificación electrónica. Durante 2012, como parte de la estrategia remozada del Distrito Federal para la supervisión de establecimientos escolares, los supervisores visitan las escuelas todos los meses y registran las 10 “instantáneas” por hora de clase en planillas de codificación electrónica en sus computadoras portátiles (véase el gráfico R2.3.1). El programa genera instantáneamente datos sobre la eficacia con que un profesor determinado utiliza el tiempo y los materiales y mantiene el interés de los alumnos. Estos datos se comparan con datos de otros profesores dentro de la misma escuela, observaciones previas de los mismos profesores, patrones promedio para esa escuela o las escuelas vecinas, y patrones promedio del distrito en su conjunto.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.3: *Innovaciones en el seguimiento de los sistemas: Observaciones del método Stallings digitalizadas* (continuación)

GRÁFICO R2.3.1: Foto de resultados instantáneos



ha contado la mayoría de los sistemas. Combinados con los puntajes que obtienen los alumnos en los exámenes y otros resultados escolares, los datos recogidos a partir de la observación de clases pueden indicar dónde se encuentran las escuelas con las prácticas pedagógicas más eficientes, cuáles son los profesores que mejor logran mantener el interés y la participación de sus alumnos, y exactamente *cómo* lo hacen.

En una aplicación particularmente innovadora del método Stallings, el estado brasileño de Ceará ha puesto en marcha una evaluación aleatoria de un programa de capacitación en las escuelas destinado a promover la colaboración entre los docentes para compartir prácticas pedagógicas y mejorarlas. Las escuelas recibirán comentarios sobre los resultados de las observaciones basadas en el método Stallings, así como un conjunto de técnicas recomendadas, videos y libros de registro para que los profesores los utilicen al observar y evaluar las prácticas de sus colegas. El objetivo es determinar si a través de retroalimentación concreta y apoyo práctico se puede ayudar a las escuelas a crear entre los docentes un grupo de aprendizaje en el que se compartan rápidamente las buenas prácticas y se mejore el desempeño de los profesores menos efectivos. Los resultados están previstos para 2016.

En el programa de investigación centrado en siete países que se llevó a cabo para este libro se ha establecido que el tiempo de instrucción y las prácticas de los profesores en la clase son elementos importantes de la calidad de la educación que se brinda a los niños de América Latina y el Caribe. Se ha establecido que la eficacia de los docentes varía considerablemente de un aula a otra y que, para determinar lo que hace que algunos profesores sean mejores que otros, basta tomarse el tiempo para observarlos trabajar en el aula.

El grado de variación en las prácticas docentes que se observa en las diferentes aulas de una misma escuela sugiere que hay un margen considerable para que los directores promuevan el intercambio de prácticas dentro de sus escuelas. Los costos de identificar las mejores prácticas docentes en una escuela y garantizar que otros profesores puedan observar esos ejemplos y aprender de ellos son mucho menores que los que representa la capacitación tradicional, en la que invierte la mayoría de los sistemas escolares, puesto que se evitan los costos logísticos de reunir a los profesores en otros sitios y contratar a formadores. Esta modalidad de capacitación docente es una parte integral de la mayoría de los sistemas escolares en Asia oriental, pero apenas ha comenzado a implementarse en América Latina y el Caribe, como lo demuestran el nuevo programa de Ceará y los Ginásios Experimentais Cariocas del municipio de Río, que se analizan en el capítulo 4. Los resultados obtenidos sugieren que sería sumamente útil seguir aplicando este enfoque en forma experimental y realizar estudios detallados para evaluar su impacto, como en el caso de Ceará.

Quienes administran los sistemas escolares tienen la responsabilidad de aumentar el promedio de rendimiento y reducir las diferencias entre las prácticas observadas en las distintas escuelas. Pueden pensarse numerosos enfoques distintos: proporcionar a las escuelas los datos comparativos obtenidos en la observación de las clases como base para la planificación de su desarrollo, establecer nuevas formas de capacitación docente, y otorgar a los profesores incentivos relacionados directamente con las prácticas en la clase, a partir de las filmaciones de clases o el análisis de observadores capacitados. La mayoría de las autoridades encargadas de las políticas públicas de los siete países que participaron en este programa ha tomado los resultados como un estímulo para actuar siguiendo varias de estas líneas. Esta investigación permitió delinear un panorama de referencia de lo que los alumnos latinoamericanos encuentran dentro del aula de sus escuelas hoy en día. Asimismo, proporciona una base única para analizar con mayor detenimiento en qué medida las reformas ya en curso y las futuras reformas logran reconfigurar esa realidad.

Notas

¹ Los anexos del libro están disponibles en <http://www.worldbank.org/lac/teachers>.

² En Colombia, a pesar de que se hizo lo posible por garantizar que la muestra de escuelas fuera representativa a nivel nacional, no se incluyeron suficientes escuelas multigrado, debido a limitaciones logísticas.

Bibliografía

- Abadzi, H. (2007), *Absenteeism and Beyond: Instructional Time Loss and Consequences*, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 4376, Washington, DC.
- Angrist, J. y V. Lavy (2009), “The Effects of High Stakes High School Achievement Awards: Evidence from a Randomized Trial”, *American Economic Review* 99 (4): págs. 1384-414.
- Araujo, M. C., P. Carneiro, Y. Cruz-Aguayo y N. Schady (de próxima aparición), *A Helping Hand? Teacher Quality and Learning Outcomes in Kindergarten*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Banco Mundial (2014), *Conducting Classroom Observations Using the Stallings Classroom Snapshot Method: Manual and User Guide*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Behrman, J., S. Parker, P. Todd y K. Wolpin (de próxima aparición), “Aligning Learning Incentives of Students and Teachers: Results from a Social Experiment in Mexican High Schools”, *Journal of Political Economy*.
- DeStefano, J., E. Adelman y A.-M. Schuh Moore (2010), *Using Opportunity to Learn and Early Grade Reading Fluency to Measure School Effectiveness in Nepal*, Washington, DC: EQUIP2, AED y USAID.
- Fernandes, M. y C. Ferraz (2014), “Conhecimento ou Práticas Pedagógicas? Medindo os Efeitos da Qualidade dos Professores no Desempenho dos Alunos”, manuscrito, PUC-Rio, Río de Janeiro. <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td620.pdf>.
- Fryer, R. G. (2011), “Financial Incentives and Student Achievement: Evidence from a Randomized Trial”, *Quarterly Journal of Economics* 126 (4): págs. 1755-98.
- García, S., D. Maldonado, G. Perry, C. Rodríguez y J. Saavedra. (2014), *Tras la Excelencia Docente: Cómo Mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*, Bogotá, Fundación Compartir.
- Instituto Hartmann Regueira (2011), *Pesquisa sobre a qualidade do ensino nas escolas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, Brasil, IHR.
- Kane, T., D. McCaffrey, T. Miller y D. Staiger (2013), *Have We Identified Effective Teachers? Validating Measures of Effective Teaching Using Random Assignment*, programa Mediciones de la Enseñanza Eficaz (MET), Fundación Bill y Melinda Gates, Seattle, WA.
- Kane, T., E. Taylor, E. Tyler y A. Wooten (2010), *Identifying Effective Classroom Practices Using Student Achievement Data*, documento de trabajo 15803, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA.
- Kremer, M., E. Miguel y R. Thornton (2009), “Incentives to Learn”, *Review of Economics and Statistics* 91 (3): págs. 437-56.
- Lavy, V. (2012), *Expanding School Resources and Increasing Time on Task: Effects of a Policy Experiment in Israel on Student Academic Achievement and Behavior*, documento de trabajo 18369, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA.
- Levitt, S., J. List y S. Sadoff (2011), “The Effect of Performance-Based Incentives on Educational Achievement: Evidence from a Randomized Experiment”, manuscrito no publicado, Universidad de Chicago, Chicago.
- Luque, J. y M. Hernández (de próxima aparición), “Analysis of Classroom Dynamics in Mexico’s Distrito Federal”, manuscrito, Banco Mundial, Washington, DC.

- Muralidharan, K. y V. Sundararaman (2011), "Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India", *Journal of Political Economy* 119 (1), págs. 39-77.
- Nystrand, M. y A. Gamoran (1991), "Instructional Discourse and Student Engagement", *Research in the Teaching of English* 25 (3): págs. 261-90.
- Schuh Moore, A.-M., J. DeStefano y E. Adelman (2010), *Using Opportunity to Learn and Early Grade Reading Fluency to Measure School Effectiveness in Ethiopia, Guatemala, Honduras, and Nepal*, Washington, DC: EQUIP2, AED y USAID.
- Stallings, J. (1977), *Learning to Look: A Handbook on Classroom Observation and Teaching Models*, Belmont, CA: Wadsworth Publishing.
- Stallings, J., R. Johnson y J. Goodman (1985), *Engaged Rates: Does Grade Level Make a Difference?*, documento presentado en la reunión anual de la American Educational Research Association, Chicago, IL.
- Stallings, J. y G. Mollhman (1988), "Classroom Observation Techniques", *Educational Research, Methodology, and Measurement: An International Handbook*, editado por J. Keeves, págs. 469-74, Oxford: Pergamon.
- Stallings, J. y S. Knight (2003), *Using the Stallings Observation System to Investigate: Time on Task in Four Countries*, documento no publicado preparado para el proyecto International Time on Task, Banco Mundial, Washington, DC.
- Vieluf, S., D. Kaplan, E. Klieme y S. Bayer (2012), *Teaching Practices and Pedagogical Innovation: Evidence from TALIS*, París: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123540-en>.
- Woessmann, L. (2004), *The Effect Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA*, documento de trabajo 1330 del Centro para los Estudios Económicos del Instituto para la Promoción de la Investigación Económica, Munich.

3

Reclutar mejores profesores

Para mejorar la calidad de los profesores, se deben afrontar tres desafíos básicos: reclutar, desarrollar y motivar mejores profesores. De estos desafíos, es probable que el reclutamiento —elevar el nivel de los profesores al momento del reclutamiento— sea lo más complicado para los países de América Latina y el Caribe, pues está supeditado al aumento del prestigio y la selectividad de la profesión, y para ello es necesario alinear un complejo conjunto de factores cuya modificación es difícil y lenta.

Todas las investigaciones internacionales referidas a los sistemas educativos de alto rendimiento señalan que la capacidad de atraer a las personas de más talento hacia la enseñanza constituye un factor subyacente clave, que permite que los sistemas educativos pasen de “buenos a excelentes” (Barber y Mourshed, 2007). Pero para atraer a los individuos de gran talento hacia la enseñanza es necesario alinear los salarios y la estructura salarial, el prestigio social de la profesión, la selectividad en el ingreso a la formación docente y la calidad de esa educación. Si parámetros fundamentales como los salarios y el prestigio no son adecuados para atraer a un conjunto de candidatos talentosos, es imposible aplicar criterios de selectividad en el ingreso a la formación docente. Si los estándares docentes en el punto de reclutamiento no son selectivos, las inversiones en salarios más altos se desperdician y el prestigio no aumenta. Si la calidad académica de la formación docente no es elevada, es imposible mantener la selectividad a lo largo del tiempo; los egresados no tendrán éxito en su labor como profesores ni serán requeridos por los sistemas escolares, y los buenos alumnos con posibilidades de elegir entre diversas carreras optarán por otra profesión.

El gráfico 3.1, adaptado de Barber y Mourshed, muestra tres etapas clave en el reclutamiento de profesores. Dos entrañan una selección: en el punto de ingreso a los programas de formación docente y, tras completar esos programas, en el punto de contratación. La tercera es el proceso de formación docente: la preparación de alumnos talentosos para una carrera como profesores eficaces a través de formación previa al servicio de alta calidad.

En países con sistemas educativos de alto desempeño, como Corea, Finlandia, Japón, Países Bajos y Singapur, existe un alto grado de selectividad en el punto de selección inicial: el ingreso a la formación docente. En estos países se aplica un nivel significativo de control respecto de los egresados de la educación secundaria que pueden acceder a las instituciones

Este capítulo fue escrito con Guillermo Toral, David Evans y Soledad De Gregorio.

GRÁFICO 3.1: Pasos clave en el reclutamiento de profesores de alta calidad



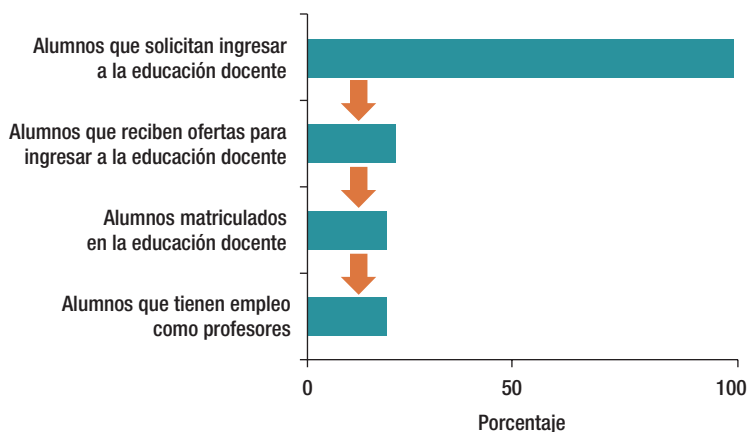
Fuente: Adaptado de Barber y Mourshed, 2007.

de formación docente. Existe un número reducido de instituciones acreditadas y los parámetros fundamentales de la carrera (salarios y recompensas no salariales, y grandes perspectivas de empleo) se combinan con selectividad en el punto de ingreso para atraer a candidatos de alto nivel.

En Finlandia, en las encuestas de opinión pública se califica sistemáticamente a la docencia como la profesión más admirada. Los institutos de formación docente aceptan solo a 1 de cada 10 aspirantes a ingresar a la carrera de maestro de nivel primario, y a 1 de cada 4 de los que pretenden ingresar a la carrera de profesores de nivel secundario. En todos los casos, la selección se realiza entre los candidatos ubicados en el estrato más alto de la distribución académica (Sahlberg, 2011). En Singapur, solo se acepta al 20 % de los alumnos de escuela secundaria que solicitan ingresar a programas de formación docente, y todos se sitúan en el tercio superior del alumnado secundario (gráfico 3.2). El alto grado de selectividad en el ingreso a la formación docente permite que las etapas restantes sean mucho más eficientes. La probabilidad de deserción es menor cuando los estudiantes están motivados. Además, esto permite lograr un equilibrio entre el número de alumnos y el número necesario de nuevos profesores, y así garantizar que todos los egresados tendrán empleo.

Los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por la ausencia de selectividad en el punto de selección inicial. En vez de existir un gran número de alumnos que desean convertirse en profesores pero no tienen la posibilidad de lograrlo, sucede exactamente lo contrario. Los datos de la encuesta longitudinal realizada por el programa Young Lives en Perú permiten realizar una comparación entre lo que los alumnos tenían intención de estudiar en la educación superior y lo que realmente estudiaron. La cantidad de alumnos que finalmente ingresa a programas de formación docente es mucho mayor que el número que inicialmente deseaba hacerlo: aunque la educación se sitúa en el décimo lugar entre las preferencias de los alumnos, en la práctica ocupa el cuarto lugar (anexo 3.5)¹. En vez de excluir a los candidatos que demuestran interés pero no reúnen las condiciones, hoy en día las escuelas de formación docente absorben a alumnos que no reúnen las condiciones para ingresar a otras carreras.

GRÁFICO 3.2: Reclutamiento de profesores en Singapur

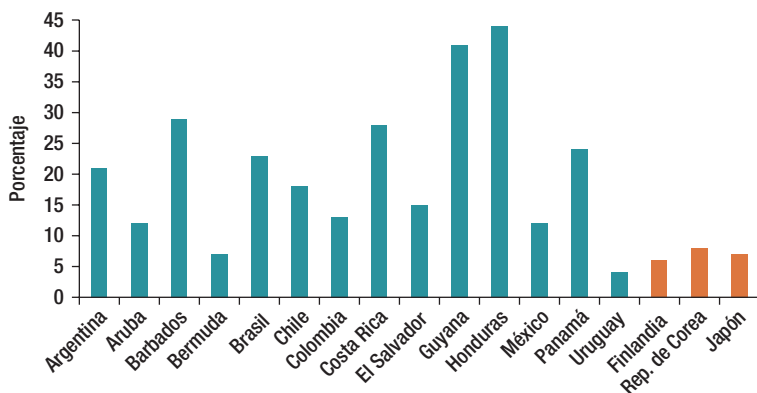


Fuente: Instituto Nacional de Educación, Singapur.

El análisis de salarios docentes en el capítulo 1 indica que en algunos países podría ser necesario un incremento salarial para que el salario medio de los profesores —y la estructura de los incentivos salariales docentes— sea competitivo con los salarios de otros campos profesionales y técnicos. Sin embargo, los incrementos salariales aumentarán la calidad únicamente si van acompañados de políticas para elevar el grado de selectividad de los programas de formación docente. Esta cuestión, aunque de crucial importancia en la región de América Latina y el Caribe, recibe muy poca atención. En 2008, Indonesia puso en marcha un programa de certificación docente que, si bien duplicó los salarios de los profesores, no introdujo modificaciones sustantivas en los estándares docentes. En 2014 se realizó una rigurosa evaluación del impacto de la reforma que permitió establecer que a pesar del gran impacto fiscal del aumento salarial, este no había generado mejoras en los resultados de aprendizaje de los estudiantes (Dee Ree *et al.*, de próxima aparición). En Chile, un país más próximo, la matriculación en los programas de formación docente se duplicó en la década de 2000 a raíz de la incorporación de mejoras en los incentivos, aunque la mayor parte del aumento se registró en instituciones con bajo nivel académico, y no se tradujo en una mejora de la calidad media de los egresados. En América Latina, la proporción de alumnos de la educación superior matriculados en cursos de formación docente es mucho mayor que la observada en Asia oriental o Europa, debido a que prácticamente no se rechazan candidatos en el punto de ingreso (gráfico 3.3).

La ausencia de selectividad en la formación docente produce una enorme reserva de maestros (en otras palabras, personas formadas como profesores que trabajan en otros campos) y genera costos muy elevados. En Perú, solo el 50 % de los egresados obtiene empleo como maestro de aula y, en Costa Rica, tan solo el 55 % (gráfico 3.4). Las encuestas realizadas en 2013 por el Ministerio de Educación de Chile indicaron que la mitad de todos los egresados de instituciones de formación docente desde 2008 estaban trabajando actualmente en comercios minoristas. Dado que, con frecuencia, la formación docente está subvencionada por el sector público, la producción de un exceso de profesores desvía recursos de otras inversiones más productivas. En algunos países, como Chile, donde muchos alumnos obtienen préstamos

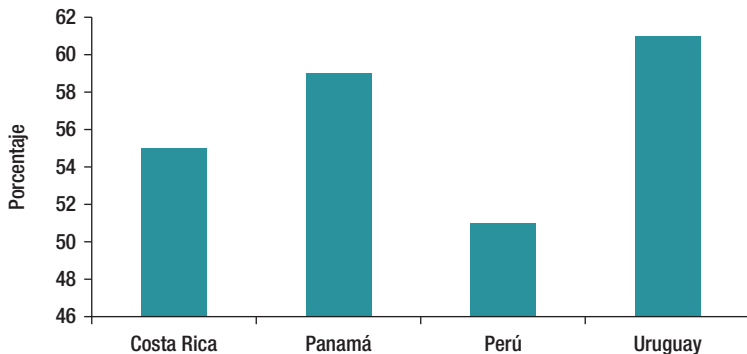
GRÁFICO 3.3: Porcentaje de egresados de la educación superior que cursaron la carrera de educación



Fuente: Unesco, 2012.

Nota: Los datos corresponden al año disponible más reciente entre 2009 y 2012.

GRÁFICO 3.4: Proporción de docentes egresados recientemente que tienen empleo como profesores



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de los datos de las encuestas de hogares correspondientes al período 2009-12.

para financiar su formación docente, el excesivo número de egresados de un programa de estudio de cinco años que no desemboca en un empleo pertinente genera problemas aún mayores. En países con procesos de reclutamiento ineficientes o no transparentes, el egreso de un gran número de profesores puede, inclusive, reducir las posibilidades de encontrar empleo de los más talentosos. Y lo que es aún más fundamental, la falta de selectividad menoscaba el prestigio de la profesión y hace que la formación docente sea menos atractiva para los mejores alumnos.

Es importante comprender que la selectividad y el estatus de la profesión docente no son cualidades inmutables de un sistema educativo. En la década de 1970, Finlandia estableció el aumento de la selectividad de profesores como una piedra angular de su estrategia de reforma

de la educación. En el curso de 20 años, logró transformar su mercado laboral para profesores, en el cual un gran número de instituciones de formación docentes de baja o variable calidad producía un número excesivo de profesores, y lo convirtió en otro con un número mucho más pequeño de instituciones de alta calidad que producía la cantidad suficiente de profesores muy talentosos (recuadro 3.1).

RECUADRO 3.1: *Cómo los mejores sistemas educativos atraen profesores talentosos*

Finlandia. El alto desempeño de Finlandia en las evaluaciones internacionales del aprendizaje ha concitado gran atención y se tiende a considerar que este desempeño está, de algún modo, arraigado culturalmente. Hace una generación, sin embargo, el sistema educativo finlandés y su desempeño eran muy diferentes. El cambio fue consecuencia de una estrategia nacional adoptada de manera deliberada para elevar la calidad de la educación básica a través de medidas orientadas a atraer y formar mejores profesores. Para generar el cambio se llevaron a cabo dos grandes reformas, a saber: medidas para elevar la calidad de la formación previa al servicio y la redefinición de la profesión docente para dotar a los profesores de un mayor grado de autonomía y rendición de cuentas. Con el objeto de incrementar la selectividad de la formación previa al servicio, los requisitos para la obtención del título se elevaron al nivel de una maestría y se aumentaron marcadamente los estándares de acreditación, lo que ocasionó el cierre de todos los programas de formación docente que no pertenecían a las principales universidades de investigación. En su momento, esta medida fue políticamente difícil y controvertida, pero ha producido grandes beneficios.

En los programas de formación docente se aumentó el grado de dificultad intelectual y también se puso el acento en la práctica docente en el aula. Los alumnos trabajan ahora una gran cantidad de tiempo en escuelas primarias y secundarias afiliadas a sus programas universitarios. Como parte de los requisitos para obtener el título, todos los futuros profesores deben llevar a cabo una investigación independiente acerca de la manera en que los niños aprenden y la eficacia de métodos de enseñanza alternativos. A fin de lograr que los mejores alumnos ingresen a estos difíciles programas, el Gobierno financia totalmente sus gastos de matrícula y costo de vida. Dada la calidad de las instituciones de formación y los límites a la cantidad de profesores, los egresados tienen la certeza de que obtendrán empleo como docentes. Estos cambios se reforzaron mutuamente y crearon un círculo virtuoso en el que el desafío y el prestigio de los programas de formación docente de Finlandia comenzaron a atraer a alumnos de alto calibre, y las estrictas exigencias para el ingreso acrecentaron aún más la calidad de las instituciones. Los postulantes son sometidos a exámenes escritos para demostrar su dominio de los contenidos, pruebas de aptitud y entrevistas. En algunas universidades, el proceso de ingreso también incluye evaluaciones de la personalidad del candidato en una dinámica de grupo y, en forma opcional, una demostración de enseñanza.

Singapur. Singapur es conocido por su enfoque estratégico para identificar y estimular el talento para la enseñanza. Ha elaborado un sistema integral para la selección, formación,

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3.1: *Cómo los mejores sistemas educativos atraen profesores talentosos* (continuación)

retribución y desarrollo tanto de profesores como de directores, que le permite crear una enorme capacidad en el punto de prestación de los servicios de educación. Singapur tiene una sola universidad nacional de formación docente (el Instituto Nacional de Educación), de la cual egresan todos los profesores del país. Un panel, que incluye a los directores de escuela en funciones, selecciona cuidadosamente a los posibles docentes entre los alumnos del tercio superior del curso que egresa de la escuela secundaria. Si bien es fundamental que los alumnos tengan sólidas capacidades académicas, también se evalúa su compromiso con la profesión y su vocación de enseñar a diversos tipos de alumnos. Los futuros docentes reciben un estipendio mensual durante toda su formación que es competitivo con el salario mensual que perciben inicialmente los graduados en otros campos y deben asumir el compromiso de dedicarse a la enseñanza durante tres años, como mínimo. El interés por la docencia se promueve desde una etapa temprana a través de pasantías docentes para alumnos de escuela secundaria. Asimismo, hay un sistema que permite al alumno ingresar a la docencia cuando aún no ha finalizado la carrera, y de ese modo adquirir experiencia en el mundo real.

Fuentes: OCDE (2011); OCDE (2012b); Eurydice (2011); Sahlberg (2011).

Elevar la selectividad de la formación docente

Si los países de América Latina desean transformar la profesión docente, el aumento de la selectividad en la formación docente será fundamental. El control más estricto de los contenidos, la calidad y la selectividad de los programas de formación permitirá ahorrar recursos, aumentar el prestigio y reasignar a la formación de alta calidad de un grupo más idóneo de candidatos los recursos que actualmente se destinan a la preparación de baja calidad de un gran número de postulantes.

Uno de los principales obstáculos para esta transformación es el principio de autonomía universitaria que impera en América Latina, por el cual la mayoría de los ministerios de educación están sujetos a una norma legal que les impide unificar o estandarizar el ingreso a la formación previa al servicio. Las universidades más prestigiosas de la región llevan a cabo un proceso de selección de los postulantes a la formación docente y utilizan una combinación de exámenes y entrevistas que les permiten elegir de manera eficaz a los mejores alumnos (por ejemplo, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Católica del Perú, la Universidad Pedagógica Nacional de México). Sin embargo, la mayoría de los profesores de América Latina y el Caribe no egresan de estas instituciones. En Colombia, solo está acreditado el 18 % de los programas universitarios de formación docente. La mayoría de los graduados provienen de programas no acreditados y tan solo el 31 % de estos alumnos alcanza el puntaje mínimo de la prueba Saber Pro (Compartir, 2013). En toda la región, predomina una gran heterogeneidad en los estándares de calidad e ingreso de diversas instituciones —especialmente entre los prestadores privados de bajo costo y los institutos no universitarios de formación docente— y un proceso público de garantía de calidad muy deficiente.

En esta esfera, los ministerios de educación disponen de cuatro estrategias principales:

- cerrar las escuelas de baja calidad que dependen directamente del ministerio (por lo general, instituciones no universitarias de formación docente);
- establecer una universidad de formación docente a nivel nacional controlada directamente por el ministerio de educación (similar al Instituto Nacional de Educación de Singapur);
- crear incentivos financieros especiales para atraer a los mejores alumnos a los mejores programas existentes;
- elevar los estándares de acreditación para los programas universitarios, y exigir su cierre o adaptación si no los cumplen.

Cerrar los programas no universitarios de baja calidad

Perú. Durante la década de 1990, en Perú comenzaron a proliferar instituciones de formación docente que dependían del Ministerio de Educación, denominadas Institutos Superiores Pedagógicos (ISP). En el curso de 10 años, se crearon 235 instituciones de este tipo y, para 2003, representaban el 75 % de todas las matrículas en el sector de formación docente (Piscoya, 2004). A mediados de los años 2000, la calidad de estas instituciones y su gran número de egresados ya planteaban graves inquietudes. A través de una evaluación realizada en 2004 por el Ministerio de Educación se estableció que menos del 22 % de estas instituciones tenía un nivel “óptimo” de calidad (Sánchez y Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente, 2006, 29). En otro estudio se calculó que “cada año, unos 30 000 profesores egresan de instituciones de formación previa al servicio, aunque solo se necesitan alrededor de 3100 al año para atender a los nuevos alumnos matriculados y 3700 para reemplazar a los profesores que se jubilan” (Consejo Nacional de Educación de Perú, 2006, 83).

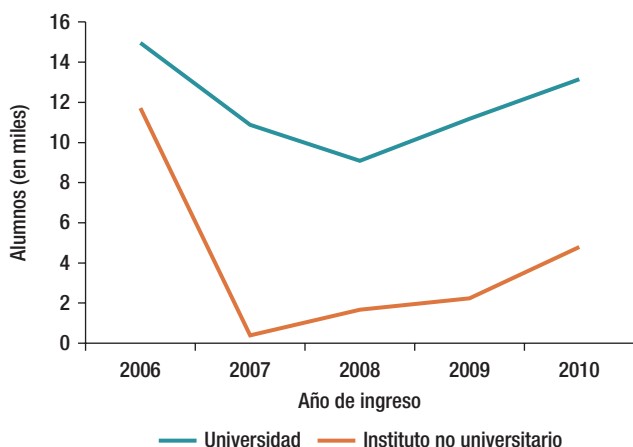
En respuesta, el ministerio estableció en 2007 un estándar nacional unificado para el ingreso a los ISP. El proceso de admisión constaba de dos etapas: una primera “fase nacional” en la que los candidatos debían demostrar sus conocimientos generales, su capacidad de pensamiento lógico y sus habilidades matemáticas y en materia de comunicación a través de pruebas de opción múltiple, y una segunda “fase regional” implementada por las autoridades provinciales del sector de educación, en la que se evaluaban la vocación, la personalidad y los conocimientos especializados de los candidatos a través de pruebas escritas y una entrevista. La fase nacional tenía una ponderación del 70 % y la fase regional, del 30 %. Para aprobar el proceso de ingreso, los candidatos debían obtener como mínimo 14 puntos (de un total de 20) en cada etapa.

La fijación de un límite nacional al número de alumnos que podían ingresar incidió marcadamente en la matrícula de los ISP. Aunque la matrícula total en la educación superior en Perú se mantuvo en aproximadamente 1 millón de estudiantes, la matrícula en programas de formación docente tanto universitarios como no universitarios disminuyó entre 2006 y 2008, de 38 000 a alrededor de 12 000 estudiantes, y, de lejos, la mayor reducción se registró en los ISP (gráfico 3.5).

Sin embargo, hubo quienes se opusieron al proceso de ingreso; muchos ISP de zonas rurales que no pudieron llenar sus programas con candidatos calificados indicaron que deberían cerrar sus puertas, y grupos indígenas cuestionaron los estándares más estrictos alegando que no tenían en cuenta la diversidad cultural y educativa del país. En 2010, el ministerio se vio obligado a derogar algunos elementos de la reforma y tuvo que otorgar a las instituciones un mayor grado de flexibilidad en lo referente a sus estándares de ingreso. En 2012, la selección

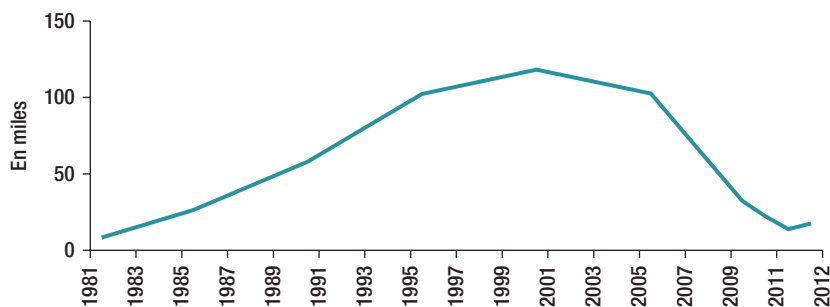
de candidatos se descentralizó por completo y quedó nuevamente en manos de las instituciones, que ahora son responsables del diseño y la implementación de las pruebas de ingreso, las que abarcan conocimientos generales, aptitud para la profesión, personalidad y dominio de materias especializadas. Con el objeto de compensar de algún modo la reducción de los estándares, en el marco de la reforma se estableció, además, un programa de recuperación pedagógica de dos meses obligatorio para todos los alumnos aceptados. El resultado es un compromiso entre una política nacional en materia de ingreso y un proceso descentralizado: las instituciones controlan el proceso de ingreso, pero este debe ser congruente con las directrices nacionales y, cada año, el ministerio fija un límite máximo para la matriculación. El impacto de este compromiso salta a la vista en las cifras de la matriculación en los ISP, cuya marcada tendencia a la baja comenzó a revertirse en 2012 (gráfico 3.6).

GRÁFICO 3.5: Alumnos aceptados en programas de formación docente en Perú, 2006-10



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de los datos de la encuesta nacional de hogares de Perú (ENAHO).

GRÁFICO 3.6: Alumnos matriculados en ISP en Perú, 1981-2012



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de los datos publicados por el Ministerio de Educación de Perú.

Nota: ISP = Institutos Superiores Pedagógicos.

Establecer una universidad de formación docente a nivel nacional

Ecuador. Ecuador es el primer país de la región que intenta aumentar la calidad de los profesores mediante la creación de una nueva universidad nacional dedicada a la formación docente. Como parte de un esfuerzo más amplio para aumentar la calidad de la educación superior, en 2012 el Ministerio de Educación cerró 14 universidades tras realizar una evaluación de la calidad que se extendió a lo largo de 18 meses. A continuación, creó una nueva universidad pedagógica de alto nivel, la Universidad Nacional de Educación (UNAE), que, según lo previsto, abrirá sus puertas en 2015. Con una inversión inicial de US\$440 millones, la misión de esta universidad pública consiste en formar docentes, administradores de educación pública e investigadores académicos en el campo de la educación de alta calidad, que trabajarán en un centro de investigaciones sobre política educativa, recientemente creado. La institución, que actualmente está en la etapa de construcción, asentará su labor en marcos y planes de estudio elaborados a través de consultas a nivel nacional e internacional con partes interesadas y expertos. La idea central es que la UNAE sea el nexo entre las autoridades normativas nacionales y las instituciones de formación docente existentes en el país, a través de la preparación de individuos altamente calificados que, con el tiempo, puedan ocupar los principales cargos en el cuerpo docente de otras instituciones (Ministerio de Educación de Ecuador, 2011).

Crear incentivos especiales para los mejores alumnos

Las estrategias para aumentar la calidad de los profesores a través de medidas que propician el cierre de las instituciones de baja calidad o mediante la creación de un nuevo modelo de institución son, necesariamente, de relativo largo plazo. Una estrategia que permite lograr impactos a más corto plazo es el uso de incentivos focalizados para atraer a los mejores egresados de la escuela secundaria a los mejores institutos de formación docente de que se disponga. En China, Finlandia, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, Singapur y Suecia, la formación docente es solo para candidatos selectos, pero estos estudiantes reciben la enseñanza en forma gratuita y perciben un salario o estipendio mientras están cursando (Garland, 2008). En Escocia, a los profesores que completan con éxito su programa de estudios se les asigna una pasantía paga de un año de duración y reciben orientación y apoyo de sus colegas en la misma escuela (OCDE, 2007). En el Reino Unido, un programa de becas en instituciones de gran prestigio para lograr que los mejores alumnos de ciencias se dediquen a la enseñanza generó, entre 2010 y 2012, un aumento de más de 10 puntos porcentuales en la proporción de alumnos egresados con honores que ingresaron en la carrera de formación docente (Departamento de Educación del Reino Unido, 2012a).

Beca Vocación de Profesor de Chile. Hasta la fecha, de todos los programas de este tipo que se aplican en América Latina y el Caribe, el más interesante es el programa de becas implementado en 2010 por Chile: Beca Vocación de Profesor (BVP). Investigadores chilenos han realizado un exhaustivo seguimiento del programa y, por lo tanto, existen algunos datos iniciales sobre su eficacia.

La BVP se ofrece en dos formas. La primera está destinada a alumnos que se matriculan por primera vez en programas admisibles de formación docente. La segunda es para alumnos que tras terminar una licenciatura en otras disciplinas desean dedicarse a la docencia. Hasta la fecha, la gran mayoría de los receptores de una BVP (94 % en 2011) ha pertenecido a la primera categoría. Para este grupo, el programa ofrece becas que cubren la totalidad de los gastos de matrícula y el cargo por inscripción para los alumnos que obtienen 600 puntos o más en la prueba de selección universitaria (PSU)². Dado que el costo de la educación superior

en Chile es elevado, la cobertura total de los gastos de matrícula es un incentivo significativo: en promedio, el costo anual de la matrícula en un programa de pedagogía a nivel universitario ascendía a CLP 1,8 millones (o aproximadamente US\$3800) en 2012. Los alumnos que obtienen más de 700 puntos reciben un estipendio adicional de CLP 80 000 (alrededor de US\$160) al mes para gastos de subsistencia, y los que obtienen 720 puntos o más también pueden recibir financiamiento para un semestre de estudios en el extranjero (Ministerio de Educación de Chile, 2012a). Para garantizar la calidad, las becas solo pueden usarse para programas de grado en instituciones que cuentan con acreditación por dos años, como mínimo, y que no aceptan alumnos con calificaciones inferiores a 500 puntos.

Los alumnos que solicitan la BVP se comprometen a trabajar tiempo completo en una escuela pública o subvencionada durante tres años, como mínimo, después de obtener su título. Deben completar este servicio dentro de los primeros 12 años después de su formación y firman un pagaré por el monto total de la beca como garantía de este compromiso. En 2011, 28 179 alumnos solicitaron la BVP, de los cuales 3385 (12 %) recibieron la beca y 3252 (96 % de las becas adjudicadas) la aceptaron.

Un estudio en el que se analizaron los resultados del primer año de la BVP permitió establecer que el programa logró atraer alumnos con un desempeño académico superior al promedio de los candidatos a la formación docente. La proporción de alumnos matriculados en programas de educación correspondientes al 30 % superior de la distribución de la PSU aumentó del 10,7 % (en promedio, entre 2007 y 2010) al 18,1 % en 2011. La probabilidad de que un alumno que obtiene 600 puntos o más en la PSU ingrese a la docencia ha aumentado entre un 30 % y un 40 %, y en un 100 % en el caso de los alumnos con un puntaje superior a 700, aunque este último impacto se registra respecto de una base muy pequeña. El impacto positivo del programa en el puntaje promedio de la PSU de los alumnos que ingresan a la formación docente es mayor en el caso de los que provienen de escuelas secundarias públicas (Alvarado, Duarte y Neilson, 2011). La BVP ha alcanzado el objetivo de su primera etapa: lograr que un mayor número de alumnos con alto nivel académico ingresen a programas de pedagogía. Como segundo impacto, los funcionarios del ministerio señalan los comentarios aportados por las principales universidades en el sentido de que el ingreso de alumnos de la “cohorte BVP” a sus programas ha elevado la calidad de la interacción académica y propiciado un mejor desempeño de todos los alumnos.

El próximo paso consiste en comprobar si los alumnos de la BVP tienen un desempeño sistemáticamente mejor en el examen de egreso de la carrera y, en última instancia, si, en promedio, son más eficaces que otros profesores para ayudar a sus alumnos a aprender. Las investigaciones sobre la primera cuestión podrán comenzar cuando la primera cohorte de beneficiarios de la BVP egrese de la formación docente en 2015 y rinda el examen Inicia. La recopilación de datos sobre la segunda cuestión demandará más tiempo, pero es la prueba definitiva de esta prometedora reforma.

Las becas crédito de Colombia para alumnos de alto desempeño que eligen la docencia. Recientemente, Colombia estableció un programa similar para lograr que alumnos talentosos ingresen a la formación docente. En 2012, el Gobierno destinó más de US\$70 millones para adjudicar 6000 becas crédito a tres cohortes de estudiantes que se ubicaron en el quintil superior de la prueba de ingreso a la universidad (SABER 11) y optaron por estudiar en uno de los 56 programas de grado en educación acreditados como de “alta calidad” que existen en el país. Las becas cubren los gastos de matrícula durante toda la carrera en forma de un crédito otorgado a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX)³. El crédito se condona totalmente en el caso de los

estudiantes que terminan la carrera. Los beneficiarios que reúnen las condiciones para recibir apoyo por razones socioeconómicas o aquellos que deben trasladarse a otra ciudad para estudiar también reciben una subvención mensual no reembolsable por un monto equivalente a entre uno y cinco salarios mínimos. El resultado inicial del esfuerzo de Colombia es un éxito similar al de Chile en cuanto a lograr que candidatos con mayor nivel académico ingresen a la formación docente. Sin embargo, aún no es posible evaluar sus impactos de largo plazo en la calidad de estos profesores.

Elevar los estándares de acreditación

A raíz de los bajos costos de la infraestructura y la demanda generada por el rápido aumento del conjunto de egresados del nivel secundario en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, los prestadores privados con fines de lucro han comenzado a interesarse en el sector de formación docente. Como se señaló en el gráfico 3.3, en varios países de la región, más del 20 % de todos los alumnos de la educación superior están matriculados en programas de formación docente. Debido al crecimiento descontrolado de estos programas, en muchos países existe un exceso de graduados que los sistemas escolares no pueden absorber.

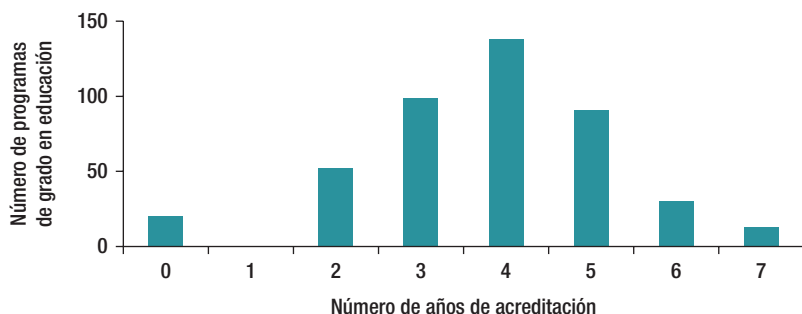
El principal instrumento de los Gobiernos para controlar la calidad y el tamaño de las universidades jurídicamente autónomas y de otras instituciones de educación superior es un sistema nacional de garantía de calidad que por su diseño permita certificar, supervisar y mejorar la calidad de la educación superior y velar por la congruencia de las instituciones con los objetivos de la política pública.

Generalmente, los sistemas de garantía de calidad se basan en un proceso de autoevaluación institucional y evaluación externa por un grupo de expertos y en las decisiones relativas a la acreditación adoptadas por una entidad de supervisión pública, sobre la base de los criterios de calidad que ella establece. Los criterios y estándares concretos que se establezcan respecto de la calidad, junto con las consecuencias de las decisiones en materia de acreditación, forman parte de los elementos más importantes del diseño de un sistema adecuado de garantía de calidad. Los casos de Chile y Perú sirven como ejemplo de la importancia de establecer sólidos sistemas generales de garantía de calidad para la educación superior y de velar por que en su marco se preste suficiente atención a los programas de formación docente.

Chile. Desde 2006, Chile cuenta con un sistema de acreditación obligatoria para los programas de enseñanza. La acreditación es importante en el país porque permite a los estudiantes obtener un crédito o una subvención del Gobierno para financiar sus estudios. La acreditación de las instituciones y los programas puede tener una vigencia de hasta siete años, de acuerdo con el grado en el que cumplan los criterios de evaluación. Examinadores externos han criticado esta característica del actual sistema de acreditación de Chile (por ejemplo, OCDE, 2013) debido a que no impone un nivel mínimo de calidad. Como se muestra en el gráfico 3.7, alrededor del 5 % de los programas de formación docente existentes en el país en 2013 no estaba acreditado, y casi el 12 % estaba acreditado por tan solo dos años. Menos del 10 % de los programas alcanzó el estándar más alto de calidad (seis o siete años de acreditación). Aunque preocupante, esto constituye un avance respecto de las cifras que se registraban 18 meses antes, cuando más del 30 % de todos los programas de formación docente no estaba acreditado y tan solo el 2 % alcanzaba el estándar más alto de calidad (Consejo Nacional de Educación de Chile, 2011).

La experiencia de Chile demuestra que los estándares de acreditación y las señales de mercado que estos crean inciden de manera significativa en las decisiones de los estudiantes

GRÁFICO 3.7: Número de programas de formación docente en Chile, por tipo de acreditación, 2013



Fuente: Comisión Nacional de Acreditación (CNA) de Chile.

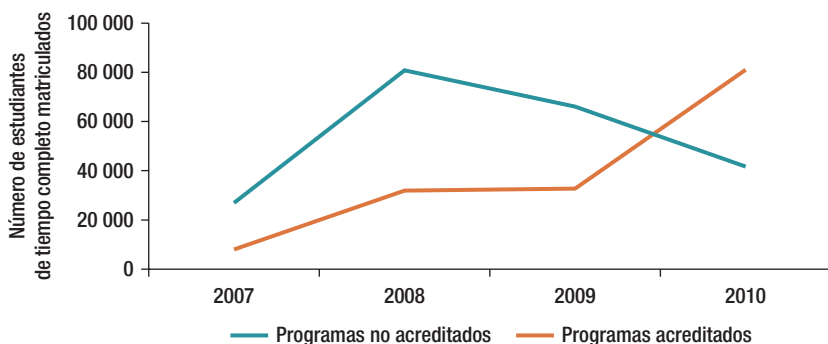
Nota: Incluye todos los programas de grado en educación (en universidades e institutos profesionales) al 1 de mayo de 2013, salvo aquellos que se encuentran en su primer proceso de acreditación.

en materia de matriculación (gráfico 3.8). En tan solo tres años, después de 2006, se produjo un cambio masivo en el mercado: del 77 % de matriculación en programas no acreditados al 66 % de matriculación en programas acreditados (en 2010). Sin embargo, existe un mercado sorprendentemente persistente de prestadores de baja calidad, y casi el 34 % de todos los candidatos a programas de formación docente en 2010 se mantuvo en programas que no fueron acreditados en la primera ronda de exámenes. Estos estudiantes no reúnen las condiciones para recibir financiamiento público (ni subvenciones ni créditos) y por lo tanto financian sus estudios por otros medios, que en general consisten en ingresos familiares y préstamos privados sin una garantía del Estado.

Perú. Perú también está aplicando una política de estándares de acreditación más elevados para los programas de formación docente, pero su experiencia es un recordatorio de que este camino puede ser un proceso de largo plazo, especialmente en los países donde se desarrolla por primera vez un sistema integral de acreditación de la educación superior.

En 2006, se creó por ley el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) y, en 2007, se estableció mediante un reglamento la evaluación y acreditación obligatoria de los programas en las áreas de educación y medicina. Los organismos de implementación —el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria (CONEACES), para los programas no universitarios, y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (CONEAU), para los programas universitarios— comenzaron a trabajar intensamente para definir los estándares de calidad y los procesos de autoevaluación institucional y de evaluación externa. En 2011 comenzaron las primeras evaluaciones externas de los programas de grado en educación. Sin embargo, de acuerdo con la proyección actual del SINEACE, en 2016 —10 años después de la sanción de la ley— tan solo la cuarta parte de los programas universitarios de formación docente y la quinta parte de los ISP habrán obtenido una acreditación sobre la base de los nuevos estándares.

GRÁFICO 3.8: Matriculación en programas de formación docente en Chile, por tipo de acreditación, 2007-10



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de los datos sobre matriculación publicados por el Ministerio de Educación de Chile.

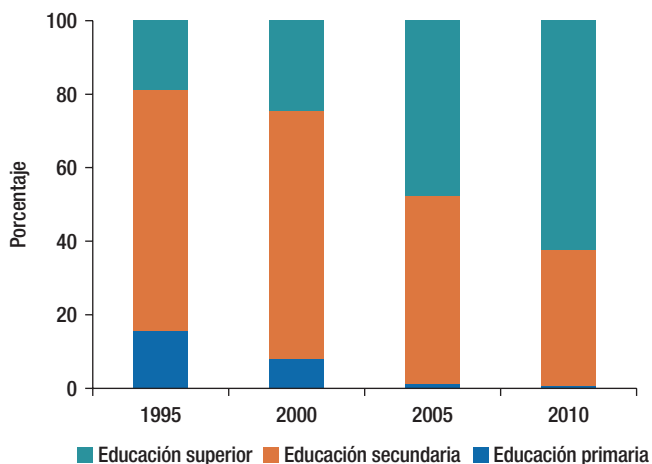
Elevar la calidad de la educación docente

Durante las últimas décadas, en América Latina se ha registrado un marcado aumento de las cualificaciones formales de los profesores, como, por ejemplo, en Brasil (gráfico 3.9). Hace 30 años, los profesores de la mayoría de los países de la región se formaban en el nivel secundario, en escuelas normales. En la actualidad, esto aún sucede en unos pocos países de la región (Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Suriname), y en ellos también se está impulsando la formación a nivel superior (Unesco, 2012)⁴. El cuadro 3.1 contiene un resumen del nivel y la duración de la formación previa al servicio en una selección de países de la región.

Sin embargo, los datos recabados a través de varias pruebas para establecer el grado en el que los profesores dominan los contenidos pedagógicos indican que una mayor cantidad de años de educación formal no se ha traducido necesariamente en docentes con mayor capacidad. En 1997, por ejemplo, República Dominicana elevó la duración de los programas de formación docente a tres años de educación superior, lo que aumentó los costos de la formación de nuevos profesores, así como sus salarios iniciales. El 85 % de todos los profesores ya ha alcanzado este nivel. Sin embargo, los alumnos dominicanos volvieron a obtener el puntaje más bajo de la región en la evaluación de lectura y matemáticas del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). El estudio sobre las habilidades en materia de matemáticas y lectura de los maestros de sexto grado de Perú, analizado en el capítulo 1, demuestra que estos profesores tienen un dominio deplorablemente deficiente de los contenidos básicos, aunque en su mayoría tienen una formación de nivel superior (Metzler y Woessmann, 2012).

Se dispone de pocas investigaciones sobre la calidad de la formación docente previa al servicio en América Latina y el Caribe, y casi no existen datos que puedan compararse de manera significativa entre países. En estudios cualitativos de la formación previa al servicio en la región se señala sistemáticamente que no proporciona un grado suficiente de dominio de los contenidos ni conocimientos de pedagogía centrada en los alumnos, está aislada del sistema escolar y la formulación de políticas de educación, y solo se incluyen experiencias reales en el aula hacia el final de la carrera, cuando ello ocurre (Unesco, 2012, 44-5).

GRÁFICO 3.9: Aumento de la educación formal de los maestros de escuela primaria en Brasil, 1995-2010



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de los datos publicados por el Ministerio de Educación de Brasil (INEP).

Incorporar prácticas docentes en la formación previa al servicio

Uno de los problemas fundamentales de los países de la región es la falta de relevancia de la formación previa al servicio. Los funcionarios de los ministerios de educación y muchos egresados de la formación docente señalan que los programas universitarios son ideológicos y teóricos, con poco énfasis en inculcar las capacidades y las técnicas que necesitan los profesores para ser eficaces en el aula. Esto está relacionado con la limitada exposición de los candidatos a las escuelas y aulas durante su formación académica. Un estudio basado en la ciudad de Nueva York permitió establecer que los programas de formación previa al servicio que se enfocan en el trabajo práctico que los profesores van a enfrentar en las aulas produce profesores mas efectivos desde su primer año. Algunos elementos clave son la amplia experiencia en las escuelas, la retroalimentación de tutores docentes y la preparación de un proyecto final basado en su práctica (Boyd *et al.*, 2009).

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no se establece a nivel nacional un límite mínimo para la práctica pedagógica de los futuros profesores y se deja la cuestión en manos de las instituciones. Aunque algunas universidades de la región cuentan con ambiciosos programas de práctica pedagógica para sus alumnos de magisterio, el contacto real con las escuelas que se proporciona a los futuros profesores en muchas otras es mínimo o nulo. En el caso de los países que establecen un límite mínimo a nivel nacional, la duración mínima de la carrera varía ampliamente de uno a otro (gráfico 3.10). El sistema cubano se diferencia claramente del resto de la región pues pone gran énfasis en la práctica pedagógica. Los candidatos a la docencia dedican el 72 % de su tiempo durante un programa de cinco años a realizar prácticas pedagógicas en escuelas. El segundo porcentaje más alto de la región es el de México, donde los alumnos deben dedicar el 25 % del tiempo a prácticas

CUADRO 3.1: Nivel y duración de la formación previa al servicio en países de América Latina y el Caribe

País	Número mínimo de años exigidos de formación previa al servicio	
	Superior no universitaria	Universitaria
Argentina	4	5
Brasil	4	4
Chile	4	5
Colombia	2,5	5
Costa Rica	N. C.	4
Cuba	5	N. C.
Guatemala	N. C.	3
Honduras	3	4
Jamaica	3	N. C.
México	4	4
Perú	5	5
Paraguay	3-4	4
República Dominicana	3	3,5
San Vicente y las Granadinas	2	N. C.
Saint Kitts y Nevis	2	N. C.
Uruguay	4	4-5

Fuente: Franco, 2012.

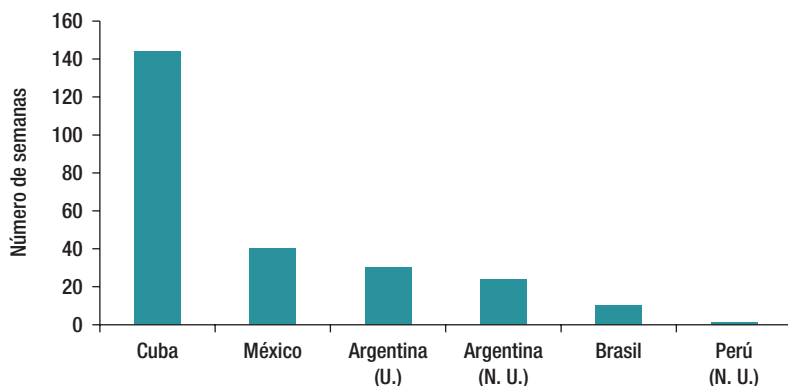
Nota: N. C. = no corresponde.

pedagógicas previas al servicio, mientras que países como Brasil y Perú establecen requisitos formales que entrañan muy poco tiempo.

A raíz de problemas similares en Estados Unidos, en 2010 se creó un panel nacional de especialistas que recomendó rediseñar la formación docente “de principio a fin” para “poner las prácticas en el centro de la formación docente”. En sus argumentos, el panel sostuvo que la enseñanza, como la medicina, es una “práctica”, y que la formación docente debe tener la misma estructura que la carrera de medicina y crear “numerosas oportunidades para que los candidatos desarrollen sus propias prácticas y observen las de los tutores mientras trabajan en las escuelas y en las aulas bajo la tutela de educadores clínicos expertos” (Consejo Nacional para la Acreditación de la Formación Docente [NCATE], 2010).

La calidad de las prácticas es tan importante como la cantidad. En los países de la región, los alumnos de magisterio rara vez tienen la oportunidad de enseñar frente a profesores expertos que los graban en video, los observan y formulan críticas respecto de su labor. Si los profesores no pueden elaborar y dictar clases por sí solos ni recibir retroalimentación que los incite a reflexionar, las prácticas pedagógicas tendrán un impacto limitado en la calidad de su labor docente. Además, la práctica suele estar aislada de otros componentes de la formación

GRÁFICO 3.10: Prácticas de enseñanza obligatorias previas al servicio en algunos países de América Latina y el Caribe



Fuente: Franco, 2012.

Nota: U. = universitario. N. U. = no universitario. En las cifras se da por supuesto un programa de 40 horas por semana y 40 semanas por año.

previa al servicio. Generalmente, la experiencia clínica tiene lugar al final de la carrera, lo que impide realizar otras actividades para analizar las situaciones encontradas y elaborar nuevas alternativas. En este respecto, el modelo cubano es ejemplar. En Cuba, los futuros profesores son asignados a una escuela a partir de su segundo año de estudios y complementan sus estudios teóricos con prácticas diarias en diversos entornos, con el respaldo de tutores con gran experiencia que les proporcionan retroalimentación de manera sistemática (García Ramis, 2004).

Si bien la autonomía universitaria puede plantear dificultades a la hora de incorporar requisitos mínimos formales para las prácticas en los programas de formación docente, existen soluciones innovadoras que permiten reducir las deficiencias. En Brasil, el programa del Gobierno federal denominado *Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência* (PIBID) ofrece donaciones a los alumnos de programas de formación docente para que obtengan experiencia en escuelas públicas y conecten sus conocimientos teóricos con la práctica. A través del programa se proporciona financiamiento a los alumnos y también a los maestros de aula que los supervisan y a los profesores universitarios que coordinan estos subproyectos, lo que es fundamental para compensar a estos asociados por su tiempo y esfuerzo. Aunque todavía no se dispone de datos sobre el impacto del programa en las capacidades de los nuevos profesores, este ha tenido amplia aceptación entre las instituciones de educación superior: en 2010, existían proyectos aprobados por el PIBID en 104 de esas instituciones (Gatti, Barretto y André, 2011, 129-30).

Fondos competitivos para la innovación en materia de formación docente

El financiamiento competitivo es un instrumento prometedor para propiciar mejoras en la formación docente. Los países de la región lo han usado con éxito para promover objetivos

de política en la educación superior, como el aumento de la colaboración en las investigaciones relativas a las ciencias. Chile está utilizando este enfoque de manera activa en la esfera de la formación docente.

Chile. El Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente se implementó entre 1997 y 2002 con la participación de 17 universidades chilenas tradicionales y prestigiosas que son miembros del Consejo de Rectores de las Universidades de Chile (CRUCH) y se financió con inversiones por un valor total de US\$25 millones. Los proyectos ganadores incluyeron reformas curriculares que incrementaron las prácticas pedagógicas de los estudiantes en escuelas y mejoraron las vinculaciones entre la teoría y la práctica (Ávalos, 2000). Aunque el impacto del programa en la eficacia de los profesores no se ha investigado de manera sistemática, Ávalos considera que el programa impulsó a las universidades líderes a examinar la calidad de sus programas de formación docente e incorporar cambios.

En 2012, el ministerio anunció una nueva línea de financiamiento competitivo para mejoras en la formación docente, como parte del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Superior (MECESUP). En esta oportunidad, el fondo tiene objetivos y criterios de selección concretos: reformar la formación docente mediante la incorporación de las lecciones derivadas de investigaciones; reforzar los programas de recuperación pedagógica para estudiantes de magisterio; mejorar la calidad de la enseñanza de matemáticas, lenguaje y ciencia, y acrecentar la capacidad gerencial y analítica de las autoridades universitarias pertinentes. Los funcionarios del ministerio señalan que, a través del nuevo programa, esperan impulsar un cambio radical en la formulación de la formación docente que incluye, por ejemplo, propuestas para reducir el actual plan de estudio de cinco años a un ciclo más breve, con menos énfasis en la teoría y más énfasis en la práctica en el aula. Entre 2012 y 2016, el Gobierno invertirá US\$45 millones en las propuestas más innovadoras. Todas las instituciones acreditadas pueden presentar propuestas, que son evaluadas y clasificadas por un panel de expertos. Las instituciones seleccionadas pasan a una etapa de negociación con el ministerio para establecer acuerdos explícitos de desempeño, con metas concretas que el presidente de la institución debe comprometerse a alcanzar.

Perú. Perú también está estableciendo un fondo competitivo para instituciones de educación superior, con una línea de apoyo específica para instituciones de formación docente. Una característica distintiva del Fondo de Estímulo de la Calidad (FEC), de Perú, que invertirá US\$39 millones entre 2013 y 2018, es que tendrá concursos separados para instituciones de baja calidad y de alta calidad. El objetivo es elevar el nivel mínimo de las instituciones de baja calidad y al mismo tiempo promover la excelencia y la equiparación internacional de las universidades de alta calidad.

Elevar los estándares de contratación

A raíz de la baja calidad general de muchos programas de formación docente en América Latina y el Caribe, es sumamente importante que los países realicen una selección eficaz en la segunda etapa, a fin de escoger los mejores candidatos para los cargos docentes. Para lograrlo, disponen de tres importantes instrumentos de política, a saber: a) estándares docentes para orientar las decisiones en materia de contratación; b) procesos rigurosos para la evaluación de las habilidades y competencias de los candidatos, y c) certificación alternativa.

Estándares docentes

La articulación de estándares claros para “un buen profesor”—como la definición de “lo que un profesor debe saber y poder hacer”— es un paso importante para desarrollar un cuerpo docente más profesional. Los estándares claros permiten que el proceso de contratación de los profesores sea transparente y se base en los méritos. Con el tiempo, también pueden incidir en la manera en que los institutos de formación docente preparan a los nuevos profesores. Durante los últimos 20 años, la mayoría de los países de la OCDE ha puesto gran empeño en formular estándares para profesores (el anexo 3.3 incluye ejemplos relevantes de diversas partes del mundo). Aunque abarcan muchas áreas comunes, como las expectativas respecto del dominio de los contenidos por parte de los profesores, la comprensión de las necesidades de los estudiantes, las responsabilidades con la escuela y la integridad personal, un examen de los estándares de diversas economías (por ejemplo, Corea, Finlandia, Japón, Shanghai (China) y Singapur) permite establecer que existe una amplia gama de prioridades y tonalidades, que reflejan la cultura y los objetivos educativos nacionales.

Se considera que el Marco para la Buena Enseñanza, de Chile, es uno de los mejores ejemplos de estándares nacionales para la enseñanza en la región. El marco se elaboró a través de un proceso de consultas que se llevaron a cabo durante tres años con la participación de una comisión nacional y el sindicato docente. En el marco de Chile, la enseñanza se divide en cuatro dominios: preparación de la enseñanza, creación de un ambiente propicio para la enseñanza, instrucción para el aprendizaje de todos los alumnos, y responsabilidades profesionales fuera del aula (Flotts y Abarzúa, 2011). Cada componente consta de criterios —por ejemplo, el dominio de los contenidos de las disciplinas que el docente enseña es uno de los criterios de la preparación de la enseñanza— y cada criterio incluye una rúbrica para clasificar la práctica pedagógica en esa esfera. El gráfico 3.11 muestra los dominios y criterios del marco de Chile.

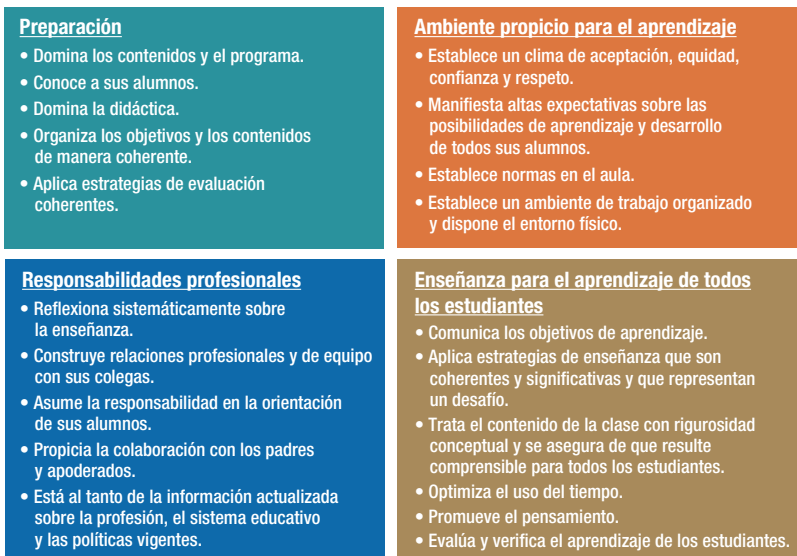
Evaluación de las habilidades y competencias de los futuros profesores

Tradicionalmente, los países de América Latina y el Caribe no han establecido para la profesión docente el tipo de proceso nacional de certificación que suele ser obligatorio en el caso de la medicina o el derecho; en otras palabras, una prueba que prohíbe la contratación de los profesionales que no cumplen sus estándares. Sin embargo, en la propuesta de crear un Consejo Docente en Jamaica se otorgaría a este órgano facultades para establecer una prueba obligatoria para las personas que deseen inscribirse como profesores (cuadro 3.2).

En la región es más común que cada autoridad contratante lleve a cabo un proceso de pruebas, denominado concurso, para calificar o evaluar de otro modo la calidad relativa de los postulantes. Aunque estos dos modelos no son incompatibles, la diferencia entre ellos refleja una tensión entre la enseñanza como cargo de la administración pública y la enseñanza como profesión. Una de las principales diferencias es que las pruebas usadas por los organismos contratantes generalmente no están estandarizadas y, por lo tanto, no sirven como un barómetro de los cambios en la calidad de los profesores en el curso del tiempo.

No obstante, cada vez son más los países de la región que avanzan hacia la aplicación de pruebas nacionales de competencias docentes, ya sea en forma de exámenes de egreso tras completar la formación docente o como exámenes de selección antes de la contratación. Ambos métodos pueden ser útiles para permitir que los Gobiernos realicen un seguimiento de la calidad de la formación previa al servicio. A continuación se analizan los casos de México, que introdujo exámenes nacionales obligatorios para la contratación de profesores

GRÁFICO 3.11: Marco para la Buena Enseñanza de Chile



Fuente: Ministerio de Educación de Chile, 2008.

de escuela pública; El Salvador y Colombia, que establecieron exámenes de egreso obligatorios en las universidades nacionales, y Chile y Brasil, que cuentan con exámenes nacionales de certificación docente, de carácter voluntario.

Contratación de profesores en México sobre la base de pruebas de competencias. Las investigaciones realizadas recientemente en México proporcionan las evidencias más sólidas hasta la fecha de la importancia que reviste establecer claros estándares de competencias para los profesores (Estrada, 2013). En 2008, el Gobierno de Calderón estableció que, para contratar a todos los nuevos profesores de escuela pública, los estados deben tener en cuenta su desempeño en pruebas de competencias, elaboradas a nivel nacional, que abarcan el dominio de los contenidos y conocimientos pedagógicos relativos al nivel de instrucción y la disciplina que enseñarán. Esto constituyó un marcado cambio respecto del sistema prevaleciente, en cuyo marco los profesores se contratan a través de procesos que no son transparentes y están controlados por comités estatales en los que predomina la opinión del sindicato docente. Varios estados se abstuvieron de aplicar el nuevo proceso de contratación y otros solo lo implementaron gradualmente.

El investigador Ricardo Estrada sacó provecho de esta variación y construyó cuidadosamente, a lo largo de seis años, una base de datos sobre 1148 pequeñas escuelas secundarias de primer ciclo en 13 estados que no recibieron nuevos profesores en 2008 o 2009 pero que en 2010 recibieron un nuevo profesor contratado mediante el sistema de pruebas de competencias o un nuevo profesor contratado de la forma tradicional. Su investigación se centró en pequeñas escuelas rurales (que reciben el nombre de “telesecundaria” debido a que implementan un programa de aprendizaje a distancia por televisión) pues consideraba que

CUADRO 3.2: Pruebas posteriores a la formación para profesores (educación primaria)

Pais	Pruebas que forman parte de una evaluación para contratación competitiva	Examen nacional de egreso de carácter obligatorio (tras completar la formación docente)	Prueba nacional de certificación de carácter voluntario	Prueba nacional de certificación de carácter obligatorio
Argentina	Sí, a nivel subnacional			
Brasil	Sí, a nivel subnacional		Propuesta	
Chile	Sí		Sí	Propuesta
Colombia	Sí	Sí		Sí
Costa Rica	Sí			
Cuba	No			
El Salvador	Sí	Sí		
Honduras	Sí			
Jamaica	No			Propuesta
México	Sí			Sí
Paraguay	Sí			
Perú	Sí			Sí
República Dominicana	Sí			
Uruguay	Sí			

Fuente: Franco, 2012; actualizada, 2015.

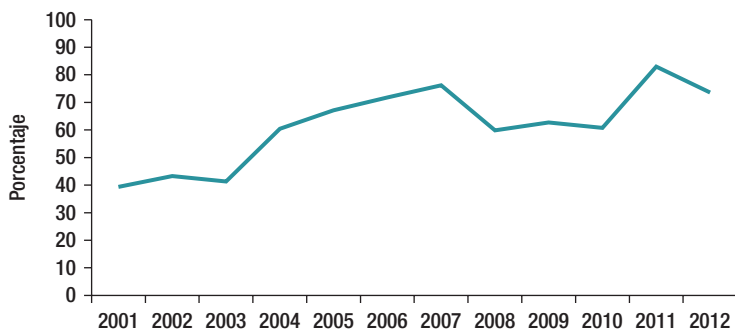
el impacto marginal de un solo profesor nuevo sería mayor en esas escuelas. Los datos anuales de ENLACE para el período 2005-10, que establecieron tendencias paralelas en la muestra de Estrada anterior a 2010, permitieron realizar un sólido análisis de “diferencias en las diferencias” que aísla los efectos de la contratación de profesores sobre la base de sus méritos. Los datos administrativos también le permitieron tener en cuenta el número de alumnos de la clase, el tamaño de la escuela, la proporción de alumnos indígenas que asistían a la escuela, el nivel de instrucción del director y las tendencias específicas de cada estado en el tiempo.

Los resultados son asombrosos. Primero, la probabilidad de que las escuelas con profesores contratados por medio del sistema de pruebas figuraran entre aquellas en las que existían sospechas de casos de fraude en los exámenes de fin de curso de ENLACE fue un 50 % menor. (La Secretaría de Educación Pública mide la probabilidad de fraude en los exámenes utilizando un algoritmo de detección diseñado para identificar cadenas sospechosas de respuestas correctas e incorrectas dentro del aula). Segundo, en las escuelas en las que no existieron sospechas de casos de fraude en los exámenes y, por lo tanto, los resultados de aprendizaje cuantificados son más confiables, la incorporación de un profesor mediante el sistema de pruebas estuvo asociada a un aumento de 0,66 de desviación estándar en los puntajes de matemáticas y de 0,78 de desviación estándar en lenguaje; estos efectos son enormes. Estrada llega a la conclusión de que, efectivamente, la política federal de contratación de profesores en forma transparente y sobre la base de sus méritos produce mejores docentes y que, inclusive en un

período relativamente breve (un año), la incorporación de un profesor más calificado en una escuela pequeña puede tener un gran efecto en el aprendizaje de los alumnos.

Evaluación de las Competencias Académicas y Pedagógicas de El Salvador. En 2000, El Salvador estableció un examen obligatorio para los profesores que egresaban de programas de formación docente, denominado Evaluación de las Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP). Los profesores que no aprueban este examen no pueden ser contratados por escuelas públicas ni privadas. Aunque tan solo el 39 % de los estudiantes aprobó esta prueba la primera vez que se aplicó en 2001, esa proporción ha aumentado con el tiempo (gráfico 3.12). Sin embargo, es preocupante que casi el 30 % de los egresados no logran una nota aprobatoria.

GRÁFICO 3.12: Tasa de aprobación del examen de egreso de facultades de pedagogía en El Salvador, 2001-12 (porcentaje con nota aprobatoria)



Fuente: Picardo, 2012.

La tendencia ascendente es alentadora, pero lamentablemente todavía no existen evidencias derivadas de una evaluación que indiquen que los candidatos con puntajes más altos se desempeñan más eficazmente como profesores. En este período, si bien en el país no se han registrado mejoras en los resultados generales de aprendizaje de los estudiantes, cabe señalar que los profesores que han aprobado la ECAP constituyen tan solo una parte del conjunto total de profesores. Dado que la ECAP ha permitido establecer una base de datos, se podrían llevar a cabo estudios de seguimiento de egresados para investigar estas cuestiones, lo que reportaría beneficios a El Salvador y también a otros países que estén analizando la posibilidad de establecer este tipo de examen de egreso para los profesores. Por razones tanto de legitimidad como de eficiencia, es importante investigar si el examen permite comprobar los conocimientos y las competencias de los docentes en áreas que son factores predictivos significativos de su futuro desempeño en el cargo.

Examen SABER Pro para la formación docente en Colombia. En Colombia, todos los egresados de la educación superior deben rendir un examen de egreso de capacidades y competencias. El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) organiza el examen SABER Pro y asigna a cada estudiante un puntaje basado en la competencia en cinco áreas clave (comunicación escrita, razonamiento cuantitativo, lectura crítica, competencias ciudadanas e inglés). A partir de 2009, todos los estudiantes de la educación superior deben rendir el examen SABER Pro para obtener su título.

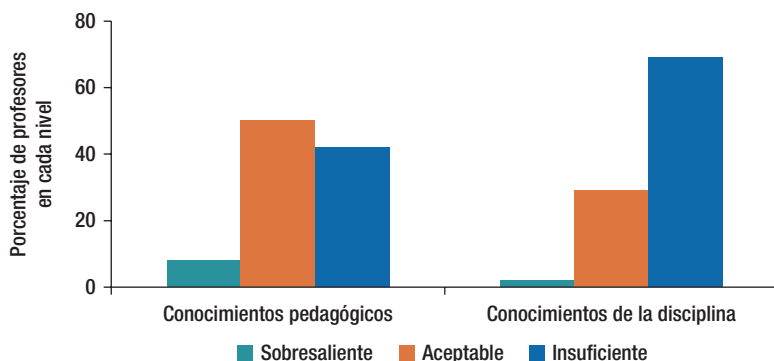
Colombia ha sido uno de los países de la región que ha puesto más énfasis en someter a examen a los egresados de la educación superior, y el ICFES está realizando avances para alcanzar la capacidad de medir el valor agregado de diversas instituciones de educación superior, puesto que los puntajes de los estudiantes en el examen SABER Pro pueden compararse con los puntajes de las pruebas SABER 11 que estos rinden al finalizar la escuela secundaria. A partir de 2011, el examen SABER Pro también incluye módulos de competencias específicas, entre ellos, tres módulos (enseñar, formar y evaluar) para evaluar el grado en el que los profesores dominan los contenidos de los programas de formación docente. Los resultados del examen SABER Pro 2009 de lectura, que rinden los egresados de todas las disciplinas, demuestra que los profesores de Colombia —al igual que los de otros países— tienen, en promedio, un dominio de los contenidos más deficiente que los egresados de otras disciplinas. En 2009, los graduados de programas de formación docente no universitarios y de programas universitarios de formación de maestros de nivel preescolar obtuvieron en lectura los puntajes más bajos de todos los que se presentaron a rendir el examen ese año. Entre 21 programas de educación superior diferentes, los egresados de programas de formación docente no universitarios obtuvieron el peor puntaje y los graduados de programas de formación docente universitarios, el tercer puntaje más bajo (Barrera-Osorio, Maldonado y Rodríguez, 2012).

Prueba Inicia de Chile. En 2008, Chile introdujo un examen de egreso para los alumnos que terminan los programas de formación docente: la Prueba Inicia. El Ministerio de Educación elaboró los contenidos de la prueba sobre la base de los estándares docentes del país (Marco para la Buena Enseñanza) y consultas con las principales universidades respecto de las expectativas apropiadas en el caso de los profesores que terminan su preparación. El primer examen, en 2008, se centró en los maestros de escuela primaria, pero las aplicaciones posteriores han incluido pruebas para maestros de nivel preescolar y profesores de escuela secundaria en diversas disciplinas. El examen se centra en el dominio de los contenidos y la pedagogía para el respectivo nivel de educación (desglosado por disciplina en el caso de la educación secundaria), y en la comunicación escrita. Entre 2009 y 2011, la Prueba Inicia también abarcó conocimientos de tecnología de la información y las comunicaciones. Los puntajes se dividen en tres niveles: sobresaliente, aceptable e insuficiente. El puntaje “aceptable” indica que el candidato está totalmente preparado para cumplir los estándares nacionales para la enseñanza de Chile.

Dado que el examen es voluntario y solo alrededor del 40 % de los egresados deciden rendirlo, los resultados son desalentadores (gráfico 3.13). En 2011, el 42 % de los graduados de programas de formación docente para la educación básica que rindieron el examen obtuvo un puntaje insuficiente en la prueba de conocimientos pedagógicos y el 69 % fue insuficiente en la prueba de dominio de los contenidos. La política de publicar los resultados, que el ministerio aplica desde 2011, también brinda información sobre la calidad relativa de diversas instituciones. Entre aquellas de las que más de 20 egresados rindieron el examen en 2011, algunas indican que el 100 % de sus estudiantes alcanzaron un nivel “aceptable” o “sobresaliente”, mientras que, en otras, menos del 25 % llegó a ese nivel mínimo. En las pruebas de dominio de los contenidos, la proporción de estudiantes que obtuvieron una calificación “insuficiente” oscila entre el 12 % en la mejor institución y el 94 % en la más deficiente.

El bajo porcentaje de profesores que optan por rendir la Prueba Inicia, así como el mal desempeño de aquellos que la rinden, ha generado gran preocupación en el Ministerio de Educación y dio lugar a que, en 2012, se presentara una propuesta para establecer su obligatoriedad (que, en 2014, aún no se había tratado en la asamblea legislativa).

GRÁFICO 3.13: Desempeño de los graduados docentes en la Prueba Inicia de Chile, 2011



Fuente: Ministerio de Educación de Chile, 2012b.

Nota: Los resultados corresponden a maestros de educación básica.

Examen nacional para el ingreso a la docencia en Brasil. En Brasil se ha presentado una propuesta que busca establecer un examen nacional para el ingreso a la profesión docente (*Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente*), que funcionará como una prueba voluntaria de certificación para graduados de programas de formación docente. Según esta propuesta, el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (INEP) realizará anualmente el examen, que se basará en un conjunto de estándares docentes pertinentes a nivel nacional (denominado matriz nacional de referencia) elaborado a través de consultas con Gobiernos locales y estatales, sindicatos docentes, facultades de pedagogía, e investigadores educacionales. El examen abarcará el dominio de contenidos de matemáticas, lenguaje, historia, geografía, ciencia, arte y educación física, así como de gestión del aula, política educativa, desarrollo del niño y psicología del aprendizaje. Su diseño está pensado, primordialmente, como una herramienta de apoyo a los estados y municipios de menor tamaño, que gestionan los sistemas escolares pero no tienen la capacidad técnica o financiera necesaria para aplicar el mismo tipo de exámenes competitivos para la contratación de profesores (concursos) que se realizan en estados y municipios más grandes. En lo que respecta a los candidatos a profesores, un examen con validez nacional aumenta las oportunidades de movilidad dentro del país. Por último, aunque no menos importante, el examen está diseñado para promover la investigación y la formulación de políticas docentes.

Evidencias mundiales. La experiencia de la ciudad de Nueva York proporciona algunas evidencias alentadoras de que el aumento de los estándares docentes con un examen de certificación de carácter obligatorio al momento de comenzar la actividad profesional puede tener un efecto positivo en la calidad de los nuevos profesores en un tiempo relativamente breve. También indica que las medidas para aumentar la calidad de los profesores suelen generar más beneficios para los alumnos de las escuelas menos favorecidas. En 1998, la Asamblea del Estado de Nueva York estableció que, a partir de 2003, todos los profesores que se contrataran debían aprobar un examen de certificación en artes y ciencias liberales, denominado LAST. En un estudio realizado por Boyd *et al.* (2008), se señala que, inmediatamente después de establecerse el examen de certificación, una elevada proporción de los nuevos profesores

no pudo aprobarlo. En forma provisional, se permitió a los distritos escolares contratar maestros no certificados (régimen de licencia temporal). Antes de 2003, la ciudad de Nueva York contrataba alrededor de 5000 profesores al año en régimen de licencia temporal, que se concentraban en las escuelas con mayor índice de pobreza (medido en función de la admisibilidad de los alumnos para recibir almuerzos en forma gratuita y la proporción de estudiantes pertenecientes a minorías); los docentes en régimen de licencia temporal representaban el 63 % de los nuevos profesores contratados en las escuelas del cuartil más pobre. A partir de 2003, sin embargo, la ciudad prácticamente logró eliminar ese tipo de contrataciones, y los profesores no certificados se redujeron a menos del 1 % de los nuevos docentes contratados en las escuelas del cuartil más pobre (gráfico 3.14).

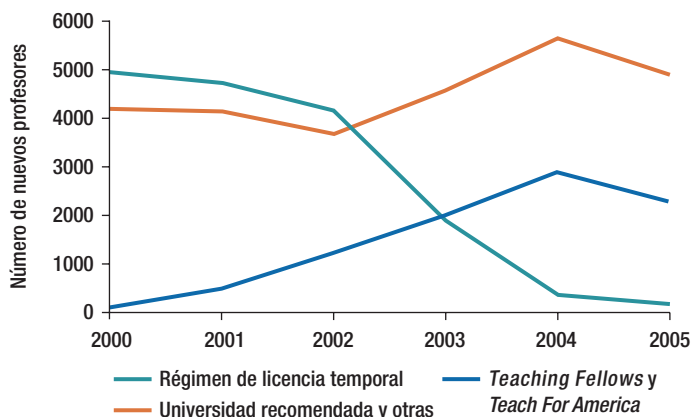
El desempeño de los profesores en el examen de certificación LAST sufrió una transición igualmente rápida. Cuando se tomó el examen por primera vez, más del 30 % de los docentes contratados en escuelas con alto índice de pobreza no logró aprobarlo en el primer intento, en comparación con una tasa de reprobación del 15 % en el caso de los maestros contratados en las escuelas del cuartil más rico. Para 2003, sin embargo, el desempeño de los nuevos profesores en el examen de certificación fue aproximadamente igual en todas las categorías de escuelas (gráfico 3.15).

En Boyd *et al.* (2008) se señala que, a medida que disminuía la diferencia entre las cualificaciones docentes, se reducía la brecha entre el desempeño de los alumnos de las escuelas con alto índice de pobreza y de aquellas con un bajo nivel de pobreza. En 2000, el 74 % de los alumnos de las escuelas con el mayor índice de pobreza no logró alcanzar los estándares de lectura establecidos por el estado (en comparación con el 30 % de los alumnos de las escuelas con el menor nivel de pobreza). Hacia 2005, las tasas de reprobación disminuyeron en todas las escuelas pero la mejora fue mayor en las escuelas con alto índice de pobreza, y la brecha en el desempeño se redujo de 44 a 32 puntos porcentuales. Los investigadores señalan que estos datos de correlación no permiten establecer una conexión causal entre la mejora de las cualificaciones docentes y los resultados de los alumnos en las escuelas con alto índice de pobreza. No obstante, indican que, en menos de cinco años, la ciudad de Nueva York logró un avance notable para reducir la diferencia en las cualificaciones del docente promedio como resultado de tres cambios de política: a) la política del estado que derogó el régimen de licencia temporal para los docentes que no podían aprobar el examen de certificación; b) la política del estado que permite a los distritos escolares como el de la ciudad de Nueva York ofrecer una “certificación alternativa” a los profesores que *podían* aprobar el examen de certificación, hubieran completado, o no, un programa de formación docente, y c) el esfuerzo proactivo de la ciudad de Nueva York para contratar profesores provenientes de programas de certificación alternativa de alto calibre, entre ellos, *Teach for America* (Enseña para América) y el programa *New York Teaching Fellows* (Compañeros de Enseñanza de la Ciudad de Nueva York) (Boyd *et al.*, 2008).

Certificación alternativa

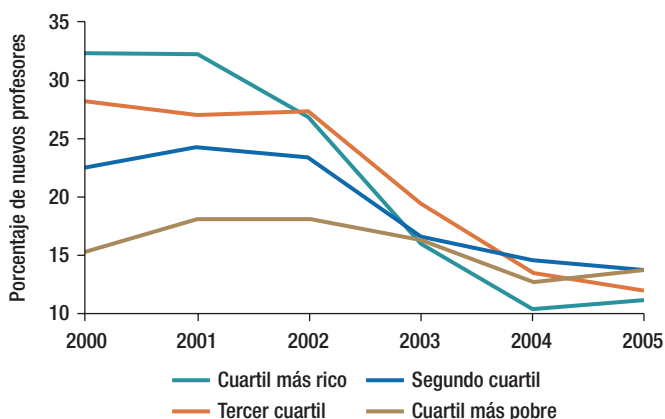
Como lo demuestra la experiencia de la ciudad de Nueva York, una última estrategia dirigida a mejorar la calidad de los nuevos profesores es evitar por completo los institutos de educación de baja calidad y contratar maestros que se hayan formado en otras disciplinas, práctica que se conoce como “certificación alternativa”. Varios sistemas educativos de todo el mundo han abierto sus procesos de reclutamiento a personas que no recibieron instrucción formal como profesores. En algunos países, esta política fue producto de la preocupación por la

GRÁFICO 3.14: Eliminación de la contratación de profesores en régimen de licencia temporal en la ciudad de Nueva York, 2000-05



Fuente: Boyd et al., 2008.

GRÁFICO 3.15: Tasa de reprobación del examen de certificación LAST para nuevos profesores en la ciudad de Nueva York, por cuartil de pobreza de los alumnos, 2000-05



Fuente: Boyd et al., 2008.

baja calidad académica de los programas de formación docente y la convicción de que las personas con un título de enseñanza superior en áreas concretas de contenidos suelen tener conocimientos más sólidos que los egresados de programas de formación docente. Otro de los motivos es la dificultad para encontrar suficientes profesores con la formación convencional para cubrir las necesidades de competencias específicas, especialmente para

la educación secundaria, matemáticas y ciencias. Una tercera razón es la escasez de profesores con formación convencional que deseen enseñar en entornos difíciles, como escuelas situadas en zonas urbanas desfavorecidas o en zonas rurales remotas. En todos estos casos, los sistemas escolares de Estados Unidos, Reino Unido y muchos otros países de la OCDE han abierto las puertas de la docencia a profesionales con una certificación alternativa. Esos programas han recibido elogios por incorporar al aula a profesionales idóneos con experiencia y por lograr que las escuelas con grandes necesidades cuenten con profesores adecuados. Por otra parte, los sindicatos docentes han formulado críticas por considerar que se eluden las certificaciones estándares establecidas para garantizar la calidad.

Hasta la fecha, la certificación alternativa no ha tenido amplia difusión en América Latina y el Caribe y existen escasas evidencias de su impacto derivadas de una evaluación. Como excepción, cabe señalar el Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT) de Honduras, que está gestionado por una importante ONG, la Asociación Bayan. Con el objeto de ampliar la cobertura de la escuela intermedia (grados 7 a 9) en las zonas rurales, el Gobierno permite que las escuelas del SAT contraten a miembros de la comunidad que no tienen educación universitaria ni formación docente convencional para desempeñarse como docentes. Si bien el Gobierno aprueba el plan de estudio de estas escuelas y paga los salarios docentes, la ONG contrata, forma y supervisa a los profesores alternativos. En el modelo de las escuelas del SAT se combinan muchos elementos que las diferencian de las escuelas intermedias convencionales de la zona rural de Honduras, entre ellos, mejores materiales didácticos, el énfasis en una estrecha interacción docente-alumno, seis semanas de formación en servicio para los docentes contratados a nivel local y contratos flexibles, que brindan más facilidad para despedir a los profesores que no tienen un buen desempeño. Por lo tanto, es difícil establecer cuánto contribuye cada elemento a los resultados del programa. No obstante, una exhaustiva evaluación realizada recientemente permite establecer que los puntajes obtenidos en las pruebas por niños de las aldeas atendidas por escuelas del SAT son significativamente más altos (0,2 de desviación estándar) que los de los que viven en aldeas con escuelas públicas intermedias tradicionales, y que los costos por alumno de las escuelas del SAT fueron un 18 % más bajos (McEwan *et al.*, de próxima aparición). En este caso, por lo menos, las evidencias indican que las menores cualificaciones formales y los menores salarios de los maestros alternativos no menoscaban su eficacia.

El experimento de certificación alternativa con mayor difusión en América Latina y el Caribe hasta la fecha es la puesta en marcha, a partir de 2007, de ramas locales de la red *Teach for All* (Enseña para Todos) en seis países de la región, diseñadas según el modelo de *Teach for America*, uno de los programas de certificación alternativa de mayor renombre en Estados Unidos. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, los programas *Teach for All* (TFA) reclutan a graduados universitarios sobresalientes —de un amplio espectro de disciplinas— que están dispuestos a dedicar dos años a la enseñanza en escuelas de zonas sumamente desfavorecidas. Hasta la fecha, en todos estos países el programa ha resultado atractivo para estudiantes universitarios talentosos: cada rama recibe centenares de solicitudes cada vez que se produce una vacante.

Los programas operan en forma análoga: a) publicitan el programa en las principales universidades y a través de las redes sociales; b) examinan y seleccionan a los mejores candidatos de esas universidades; c) asignan los candidatos a escuelas de zonas vulnerables que han solicitado participar en el programa; d) preparan a los candidatos mediante un programa intensivo de capacitación focalizado en prácticas pedagógicas que tiene una duración de un mes; e) brindan tutoría a los profesores en forma semanal una vez que comienzan a trabajar en las escuelas, y f) garantizan el seguimiento permanente de los progresos de los alumnos que

integran las aulas de TFA. La capacitación es un programa de cuatro semanas que se lleva a cabo en una escuela real, donde los practicantes trabajan diariamente en preparar y dictar clases que se graban en video y luego se analizan detalladamente bajo la tutela de profesores expertos. En el programa también se usan datos de manera intensiva, pues cada día se controla la asistencia y los progresos educativos de los estudiantes, y cada semana se elaboran informes comparativos sobre el desempeño de los profesores (que se exhiben públicamente sobre las paredes) en los que se incluye información sobre el desempeño de los alumnos de cada nuevo docente.

Debido a que se centra en la “mecánica” de la enseñanza —planificación de lecciones, técnicas para mantener la atención de los estudiantes, manejo eficaz de los tiempos de clase y de transición, evaluación constante del progreso educativo de los estudiantes, grabaciones de las clases en video para un análisis detallado—, la capacitación del programa TFA es muy diferente de la formación docente formal en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, si bien en algunos aspectos es similar al programa SAT de Honduras. El método de inducción de profesores de TFA, si bien es relativamente caro pues requiere observación y tutoría semanal de cada docente por un maestro de maestros, es un ejemplo interesante. El modelo de TFA se basa en la experiencia recogida a través de la aplicación del programa durante más de 20 años en Estados Unidos y entraña, esencialmente, que, en el caso de personas con gran talento académico que cuentan con una especialización universitaria en materias distintas de la formación docente, es posible reemplazar eficazmente varios años de formación docente formal por un período mucho más breve de capacitación intensiva focalizada en prácticas pedagógicas y llevada a cabo en la propia escuela, y un programa de alta calidad de inducción de los profesores.

En Chile se inició la evaluación más rigurosa de un programa TFA en América Latina y el Caribe, con el objeto de medir el impacto que los profesores del programa Enseña Chile tienen en el aprendizaje de los alumnos, la autoestima de los estudiantes, la motivación, y la satisfacción de los directores de escuela y los padres en un conjunto de escuelas elegidas en forma aleatoria entre todas las escuelas que solicitaron ingresar al programa desde 2013. En una evaluación realizada en 2010 por Alfonso, Santiago y Bassi se documenta que, en general, los programas de TFA de la región lograron atraer a graduados universitarios de gran talento. En Enseña Perú, es más probable que los estudiantes universitarios clasificados en el tercio superior de su clase sean seleccionados para participar en el programa (Alfonso y Santiago, 2010). Los investigadores también estudiaron un conjunto pareado de profesores del programa Enseña Chile y docentes tradicionales comparables y observaron puntajes estudiantiles más altos en lenguaje y matemáticas, tanto en el caso de los profesores de Enseña Chile nuevos (primer año) como en el de los profesores de Enseña Chile más experimentados (segundo año). Los alumnos que tenían profesores del programa Enseña Chile también lograron mejores resultados socioemocionales, entre ellos, más autoestima y confianza en las propias habilidades. Las encuestas de docentes revelan que los maestros de este programa exhibieron actitudes más positivas acerca de la capacidad de sus alumnos de aprender y expectativas más altas respecto de ellos (Alfonso, Santiago y Bassi, 2010).

La base de evidencias sobre el modelo *Teach for America* recabadas en Estados Unidos es más sólida. En el estudio que se llevó a cabo con mayor rigurosidad, en cuyo marco profesores del programa *Teach for America* y maestros contratados según el proceso tradicional se asignaron en forma aleatoria a aulas de escuela primaria, se observó que el desempeño en matemáticas de los alumnos de docentes del programa fue significativamente mejor que el de los alumnos de otros profesores, aunque los resultados de lectura fueron iguales en

los dos grupos (Decker, Mayer y Glazerman, 2004). Más recientemente, se llevó a cabo un estudio sobre el desempeño de los profesores del programa en escuelas secundarias. Aunque no fue posible realizar una asignación aleatoria, el estudio se basó en un conjunto amplio de datos de valor agregado de los puntajes obtenidos en pruebas estandarizadas, a nivel del aula. En el estudio se concluye que, si bien la probabilidad de que los docentes del programa se hubieran asignado a aulas integradas por estudiantes de grupos minoritarios con menor desempeño académico inicial era mucho mayor, sus alumnos registraron progresos en el aprendizaje superiores a los de los alumnos de maestros contratados en forma tradicional, especialmente en matemáticas y ciencias (Xu, Hannaway y Taylor, 2011).

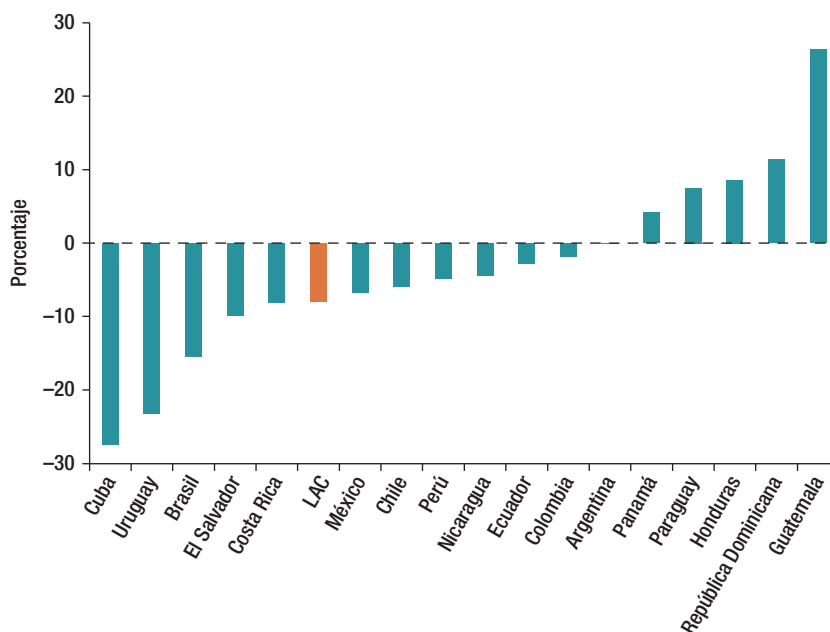
En varios otros estudios realizados en Estados Unidos se determinó que los profesores contratados a través de vías alternativas son, básicamente, iguales a los docentes certificados por la vía tradicional (Sass, 2011; Goldhaber y Brewer, 2000), o que los profesores certificados de manera alternativa son mejores en algunas materias o peores en otras (Darling-Hammond *et al.*, 2005; Boyd *et al.*, 2006; Xu, Hannaway y Taylor, 2011). Un estudio en la ciudad de Nueva York, el mayor distrito escolar de Estados Unidos, permite establecer que el desempeño de los alumnos de profesores certificados de manera alternativa fue levemente peor que el de los alumnos de docentes certificados por la vía tradicional durante los primeros años en que los profesores se dedicaron a la enseñanza. La excepción, sin embargo, fueron los docentes del programa *Teach for America*, cuyos alumnos tuvieron un desempeño ligeramente mejor (Kane, Rockoff y Staiger, 2008). Esta conclusión pone de relieve un hecho evidente: cuando existen muchos modelos diferentes de certificación alternativa, su impacto dependerá de los elementos de diseño específicos de cada programa que inciden en las personas talentosas que estos logran atraer y de su eficiencia para preparar a los profesores para la enseñanza.

En conjunto, las actuales evidencias mundiales sobre certificación alternativa indican que permitir el ingreso a la profesión docente a través de una vía alternativa puede ser una herramienta útil para abordar la escasez de maestros en zonas subatendidas o en materias especializadas sin elevar los costos ni menoscabar la calidad, siempre que los programas alternativos de formación estén diseñados y administrados correctamente. Las evidencias indican que la incorporación al aula de candidatos docentes con grandes capacidades cognitivas y sólidos conocimientos de la materia redundan en beneficio del aprendizaje de los alumnos, independientemente de la vía que se utilice. La experiencia de TFA resulta especialmente pertinente para la región debido a que en su estrategia básica para aumentar la calidad de los profesores se abordan directamente dos de los puntos débiles que sobresalen con más claridad en la mayoría de los sistemas educativos de la región: el deficiente dominio de los contenidos académicos por parte de los docentes y el escaso énfasis que se pone en los programas tradicionales de formación docente para preparar maestros que puedan desempeñarse eficazmente en el aula.

Reclutar mejores profesores durante los próximos 10 años

Durante los próximos 10 años, el papel que desempeñarán los cambios demográficos en los sistemas educativos de América Latina y el Caribe superará las previsiones de muchas autoridades y encargados de políticas públicas. A diferencia de las últimas tres décadas, en las que todos los países de la región se esforzaron por ampliar la cobertura de educación para una población estudiantil en rápido aumento, en los próximos 10 a 15 años muchos de ellos verán disminuir las cohortes de niños en edad escolar. Varios países, especialmente en el cono sur, ya lo están experimentando. El gráfico 3.16 muestra las proyecciones de la demanda de

GRÁFICO 3.16: Variación prevista en la cantidad de profesores necesarios en América Latina y el Caribe, 2010-25



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de información extraída de la base de datos del Instituto de Estadística de la Unesco, y Unesco, 2009.

Nota: LAC = América Latina y el Caribe. En las proyecciones se da por supuesto que no se registrarán cambios en las tasas de matriculación en los niveles preescolar, primario y secundario y que las proporciones alumno-docente se mantendrán constantes.

profesores en países de América Latina y el Caribe para el año 2025 que reflejan estas tendencias demográficas. Las proyecciones indican que, si no se registra ningún otro cambio, en 2025 la región necesitará un 8 % menos de profesores de nivel preescolar, primario y secundario que los empleados en 2010. No obstante, la demanda prevista de profesores también depende de dos factores adicionales: la cobertura de educación y la proporción alumno-docente. El cuadro 3.3 pone de manifiesto la considerable heterogeneidad de toda la región en estos factores subyacentes clave en 2010⁵.

Cobertura. No obstante, es más realista suponer que todos los países de la región seguirán realizando avances en la consecución de los objetivos de cobertura universal a nivel preescolar, primario y secundario. A nivel primario, como se muestra en el cuadro 3.3, prácticamente todos los países de la región han logrado una cobertura universal; las tasas brutas de matriculación superan el 100 % en todos los países incluidos en la base de datos de la Unesco. En la actualidad, su principal desafío consiste en aumentar la eficiencia del sistema, lo que entraña reducir las tasas de repitencia y abandono escolar de manera que las tasas brutas de matriculación converjan a la baja en el 100 % y las tasas netas de matriculación y las tasas de terminación de la escuela primaria aumenten al 100 %.

A nivel preescolar, existe una amplia heterogeneidad en toda la región. De acuerdo con los datos informados por Paraguay, República Dominicana, Honduras y Colombia, el 50 % o menos de todos los niños de 4 a 6 años están matriculados en el nivel preescolar, mientras que en unos pocos países la matriculación supera el 100 %⁶. A nivel secundario, ningún país ha logrado una cobertura del 100 %. Asimismo, dado que en este nivel las matrículas incluyen un gran número de estudiantes de mayor edad que han repetido grados, las matrículas sobre una base neta (únicamente el número de estudiantes que tienen la edad establecida a nivel oficial para asistir a la escuela secundaria dividido por el número total de niños de esa edad en la población) pueden ser considerablemente menores, y por lo tanto es necesario mejorar tanto la cobertura como la eficiencia.

Para calcular la demanda máxima de profesores durante el período que finaliza en 2025, preparamos un conjunto de proyecciones basadas en supuestos ambiciosos de los avances nacionales en la consecución de los objetivos de cobertura universal de educación. Para todos los países, independientemente de la distancia que los separa de estos objetivos, hemos supuesto lo siguiente:

- *Para el año 2025, todos los países han alcanzado el segundo objetivo de desarrollo del milenio, “Cobertura universal de la educación primaria”, en el que todos los niños completan el ciclo de instrucción primaria.* En el caso de los países analizados en este informe, esto requiere mejoras constantes en la eficiencia del sistema para eliminar la repitencia y el abandono escolar, y la ampliación del acceso a fin de incluir a todos los grupos de niños que actualmente no están matriculados, de manera de lograr que la tasa bruta de matriculación, la tasa neta de matriculación y la terminación de la educación primaria asciendan al 100 % en 2025.
- *Rápida expansión de la cobertura de educación secundaria.* Para el año 2025, hemos proyectado que todos los países alcanzarán una tasa bruta de matriculación del 90 %, o más, en la educación secundaria. En el caso de la mayoría de los países de la región, este ritmo de aumento es mucho mayor que las tendencias registradas en el pasado, pero es sin duda imprescindible para la competitividad económica de los países de ingreso medio.
- *Rápida expansión de la cobertura de educación preescolar.* Para el año 2025, hemos proyectado una tasa bruta de matriculación del 90 % para el grupo de niños de 4 a 6 años. Este ritmo de aumento también es mucho mayor que las tendencias registradas en el pasado en la mayoría de los países, pero es una meta justificada debido a sus beneficios para el desarrollo en la primera infancia.

Incluso con estas metas sumamente ambiciosas de aumento de la escolaridad en general, en 2025 la región necesitaría unos 735 000 profesores menos que en 2010 (anexo 3.2; cuadros 3.9-3.11). A raíz de la reducción de la población en edad escolar en los países más grandes de la región, de todos modos el número total de alumnos matriculados en los tres niveles disminuiría de 143 millones en 2010 a 132 millones en 2025.

En el marco de estos supuestos, el número total de profesores (en los tres niveles de educación) también se reduciría, de 7,35 millones en 2010 a 6,61 millones en 2025. Esta disminución brindaría a la región la oportunidad de pagar salarios más altos a un número más reducido de profesores, lo que podría contribuir a incrementar el atractivo de la profesión. Sin embargo, el incremento salarial sería relativamente pequeño debido al número de

CUADRO 3.3: Variación prevista en el número total de profesores que se necesitarán entre 2010 y 2025, debido a las tendencias demográficas, suponiendo que las tasas de matriculación y la proporción alumno-docente se mantienen constantes

País	Variación prevista en la población estudiantil de 4 a 18 años, 2010-2025 (porcentaje)	Variación en el número de profesores necesarios, 2010-2025 (porcentaje)	Tasas de matriculación y proporciones alumno-docente en 2010					
			Cobertura de educación preescolar en 2010	Proporción alumno-docente en la educación preescolar alrededor de 2010	Cobertura de educación primaria en 2010	Proporción alumno-docente en la educación primaria alrededor de 2010	Cobertura de la educación secundaria en 2010	Proporción alumno-docente en la educación secundaria alrededor de 2010
Argentina	0,1	-0,1	74	19	118	16	88	12
Brasil	-15,8	-15,4	67	18	131	21	92	15
Chile	-5,5	-5,9	91	12	105	24	91	23
Colombia	-1,9	-1,9	50	27	116	28	94	26
Costa Rica	-8,7	-8,1	72	14	110	18	95	15
Cuba	-27,2	-27,4	102	14	102	9	89	9
Ecuador	-3,1	-2,8	145	12	118	18	88	11
El Salvador	-6,3	-9,9	62	23	114	30	65	24
Guatemala	25,7	26,4	66	23	116	28	58	15
Honduras	8,1	8,6	43	28	102	32	72	11
México	-7,3	-6,7	103	25	114	28	89	18
Nicaragua	-4,0	-4,4	56	21	118	30	69	31
Panamá	2,9	4,2	66	18	108	23	74	15
Paraguay	7,5	7,5	36	26	100	28	67	12
Perú	-5,0	-4,8	78	19	107	20	91	18
República Dominicana	9,1	11,4	38	24	109	25	80	28
Uruguay	-21,3	-23,2	88	25	113	14	83	13
Promedio regional	-7,9 ^a	-8,0 ^a	72,8	20,5	111,8	23,1	81,5	17,4

Fuentes: Instituto de Estadística de la Unesco, 2010, datos de población del Banco Mundial y proyecciones del Banco Mundial.
Notas: La cobertura de educación preescolar es la tasa bruta de matriculación (TBM) de niños de 4 a 6 años en todos los países; la cobertura de educación básica es la TBM en la educación primaria (incluye el ciclo básico de la educación secundaria en algunos países) en relación con la edad establecida oficialmente para este segmento en cada país; la cobertura de educación secundaria es la TBM en relación con la edad establecida oficialmente para este segmento en cada país.

^a El promedio regional para la variación porcentual en el número necesario de profesores está ponderado por la población. Las cifras incluidas en todas las otras columnas son promedios no ponderados.

profesores adicionales que sería necesario contratar en los países cuya actual matriculación es baja, para lograr la ambiciosa expansión de la cobertura prevista en nuestras proyecciones.

Proporción alumno-docente. El potencial “espacio fiscal” para aumentar el salario promedio depende fuertemente del supuesto de que la proporción alumno-docente no disminuya en los países donde ya es relativamente baja. Es importante señalar que, en la mayoría de los sistemas escolares que sufren una disminución de la población estudiantil, se tiende por inercia a permitir que disminuya la proporción alumno-docente. Para reducir el número de profesores de manera de acompañar la retracción demográfica y mantener la proporción alumno-docente estable, se requiere de una gestión activa. Tanto los sindicatos docentes, que luchan por proteger la estabilidad laboral, como los padres, que creen que las clases menos numerosas son mejores para sus hijos, se resisten a esto (recuadro 3.2).

En Estados Unidos ha tenido lugar exactamente este tipo de transición durante los últimos 40 años: la población estudiantil disminuyó mientras que el número efectivo de profesores aumentó y la proporción alumno-docente se redujo un 31 % entre 1970 y 2011. Esta inercia administrativa ha tenido un alto costo. En este período, el aumento del número de profesores, en vez de sus salarios, que de hecho han disminuido en términos reales, absorbió totalmente el incremento del gasto en educación en términos reales. Los investigadores han documentado que, a pesar del aumento del gasto, la disminución de la proporción alumno-docente y la reducción del tamaño promedio de la clase, en Estados Unidos no se ha registrado una mejora en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. En otras palabras, los sistemas escolares del país han quedado encerrados en un modelo improductivo de gastos en educación (Hanushek, 2002).

El contraste con los países de Asia oriental es notable. Singapur, Corea, China y Japón han asignado prioridad, de manera deliberada, a pagar salarios docentes más altos, tener días de clase más largos y realizar inversiones no salariales eficaces en función de los costos en clases menos numerosas. Los salarios docentes en Corea representan, en promedio, 1,6 veces el PIB per cápita, mientras que en América Latina y el Caribe ascienden a menos de una vez el PIB per cápita. Aunque, claramente, Corea podría contratar más profesores, ha preferido mantener una proporción alumno-docente de 21 a 1 y un tamaño promedio de la clase de 27 alumnos. En estos países de Asia, la prioridad en materia de gastos en educación ha sido pagar salarios docentes promedio más altos, así como diferenciar los salarios según las capacidades y el desempeño, lo que atrae a los individuos más talentosos.

Para analizar las implicancias de un equilibrio similar en América Latina y el Caribe, elaboramos un conjunto de proyecciones teniendo en cuenta el mismo aumento ambicioso de la matriculación que se utilizó anteriormente, pero además supusimos que los países de la región adoptaban políticas para gestionar la proporción alumno-docente semejantes a las aplicadas en los países de Asia oriental con alto desempeño. En lo referente a la proporción alumno-docente, la meta se fijó en 18 a 1 para la educación preescolar, 20 a 1 para la educación primaria y 20 a 1 para la educación secundaria. Para todos los países, se supone un avance gradual hacia esos niveles en una trayectoria lineal a partir de su actual proporción alumno-docente de manera que los países recién alcancen esas metas en el año 2025. En el caso de los países de la región que actualmente se sitúan por debajo de esas metas, las proyecciones muestran una trayectoria gradual hacia arriba. Para los países que se sitúan por encima de esos niveles, las proyecciones muestran una trayectoria hacia abajo que entraña la necesidad de contratar más profesores.

Como se muestra en el gráfico 3.17, para el año 2025, 8 de los 17 países analizados podrían alcanzar nuestras ambiciosas metas de cobertura, así como proporciones

RECUADRO 3.2: *Proporción alumno-docente y tamaño promedio de la clase*

Para calcular el *tamaño promedio de la clase* de un sistema escolar se divide el número de estudiantes matriculados por el número de clases, mientras que para calcular la *proporción alumno-docente* se divide el número de estudiantes matriculados por el número total de profesores en la nómina (en ambos casos, en unidades equivalentes de jornada completa). Las dos mediciones, si bien están relacionadas, son conceptual y estadísticamente diferentes. Por lo general, el tamaño promedio de la clase es mayor que la proporción alumno-docente debido a que esta última incluye a los profesores que no están asignados a un aula, como, por ejemplo, los profesores de materias especiales (arte, música, especialistas en alfabetización y otros). A raíz de las diferencias en la manera en que organizan sus escuelas, en algunos países la divergencia entre el tamaño promedio de la clase y la proporción alumno-docente es mayor que en otros. Por ejemplo, si bien tanto en Japón como en Corea el tamaño promedio actual de la clase en la educación primaria (escuelas públicas) asciende a 27 alumnos, en Japón la proporción alumno-docente en la educación primaria es de 18 a 1 mientras que en Corea es de 21 a 1. A nivel conceptual, la proporción alumno-docente es más relevante para las proyecciones de la demanda de profesores pues capta el número total de profesores equivalentes a un cargo de tiempo completo que requerirá un sistema escolar y, por lo tanto, está directamente vinculada a las consecuencias fiscales derivadas de la manera en que se gestiona la fuerza laboral docente.

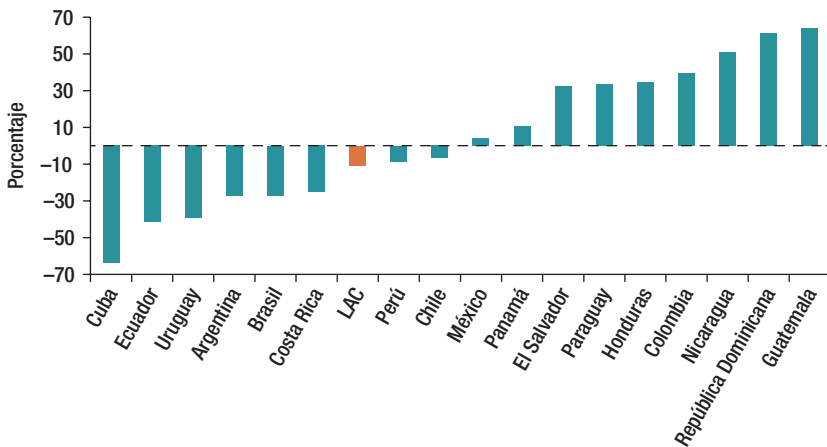
Aunque muchos padres creen que las clases menos numerosas y una baja proporción alumno-docente conducen a una mejor enseñanza y, consiguientemente, a mejores resultados de aprendizaje, las evidencias empíricas divergentes sobre la cuestión han dado lugar a una constante controversia académica. Los resultados dependen del rango analizado: existen evidencias bastante coherentes que permiten establecer que las clases promedio con más de 40 alumnos impiden que estos alcancen un nivel medio de aprendizaje, y que el aumento incremental del aprendizaje derivado de la reducción del rango de 30 a 20 alumnos no suele ser significativo. Las clases promedio con menos de 20 alumnos son un lujo inalcanzable inclusive para la mayoría de los países de la OCDE, donde el promedio para la educación primaria es de 21 alumnos (OCDE, 2012b). Aunque diversos estudios han aportado distintas estimaciones de los beneficios de aprendizaje derivados de clases menos numerosas, en todos se concluye congruentemente que los costos de reducir el tamaño de la clase son elevados en comparación con inversiones alternativas en la calidad de la educación. En Hanushek (2002) se incluye una buena reseña de las evidencias derivadas de investigaciones.

alumno-docente relativamente bajas sin aumentar el número de profesores, y de hecho con reducciones muy grandes en Costa Rica, Brasil, Argentina, Uruguay, Ecuador y Cuba. Otros países, sin embargo, deberán contratar más profesores para alcanzar los objetivos previstos de cobertura casi universal y una proporción alumno-docente menor que la que tienen actualmente. Pese al impulso de las reducciones en los países más grandes, de todos modos el tamaño global de la fuerza laboral docente en América Latina y el Caribe disminuirá un 11 %.

La disminución del número de profesores que se lograría a través de políticas de gestión de la proporción alumno-docente en consonancia con las tendencias demográficas permitirían aumentar significativamente los salarios docentes. En Brasil, por ejemplo, este escenario daría por resultado una disminución del 27 % en la cantidad de profesores, de 2,9 millones en 2010 a 2,1 millones en 2025, y permitiría un incremento promedio del 37 %, en términos reales, en los salarios docentes (cuadro 3.4). En consecuencia, los sueldos relativos pasarían del percentil 76 de la distribución salarial en 2010 al 85 en 2025, mientras que otros trabajadores profesionales se ubicarían en el percentil 90, lo que representa una mejora de gran magnitud (anexo 3.6). En Uruguay, esto permitiría realizar un incremento real aún mayor, del 65 %, en los salarios docentes, lo que los ubicaría 12 puntos porcentuales más arriba en la distribución salarial. En Chile y México, las tendencias demográficas también producirán una disminución en el número de profesores que podría utilizarse para financiar salarios más altos si estos países mantienen su actual proporción alumno-docente, que es superior a los valores que hemos fijado como meta. No obstante, una comparación entre la columna central y la última columna del cuadro 3.4 permite establecer que, teniendo en cuenta la proporción alumno-docente más generosa incluida en nuestros supuestos, su espacio fiscal para incrementos salariales sería menor.

En el caso de los países que todavía están lejos de alcanzar la cobertura universal en la educación preescolar, primaria y secundaria y que tienen en la actualidad una proporción alumno-docente relativamente alta —Guatemala, República Dominicana, Nicaragua, Colombia, Honduras, Paraguay y El Salvador—, estas proyecciones implican una masiva necesidad de nuevos profesores que, francamente, es improbable que se cubra. En el cuadro 3.4, el cálculo de la variación en los salarios promedio respecto del nivel de 2010 que se requeriría

GRÁFICO 3.17: Variación en la cantidad de profesores necesarios, suponiendo una cobertura ampliada y proporciones alumno-docente eficientes, 2010-25



Fuente: Proyecciones del Banco Mundial a partir de información extraída de la base de datos del Instituto de Estadística de la Unesco, 2009, y datos de población del Banco Mundial.

Notas: LAC = América Latina y el Caribe. En las proyecciones se da por supuesto que para 2025 todos los países alcanzarán las metas de tasa bruta de matriculación (del 100 % para la primaria y del 90 % para la educación preescolar y secundaria) y de proporción alumno-docente (de 18 a 1 en la educación preescolar y 20 a 1 en la primaria y la secundaria).

para financiar el número mucho mayor de profesores que serían necesarios en estos países en 2025, en el supuesto de que el gasto real en educación se mantuviera constante, arroja como resultado grandes disminuciones de los salarios que son inverosímiles. Es más realista suponer que los avances de estos países para ampliar la cobertura de la educación, especialmente en los niveles preescolar y secundario, serán más lentos que los previstos en nuestra hipótesis. Asimismo, es probable que asignen prioridad a la ampliación de la cobertura y que no intenten reducir la proporción alumno-docente al mismo tiempo, pues de esa manera la demanda de nuevos profesores sería más manejable y podrían responder a la presión de la demanda con aumentos en el gasto general en educación.

En síntesis, estas estimaciones muestran los beneficios potenciales de una estrategia deliberada de aumentar la calidad de los profesores aprovechando la disminución de la población en edad escolar en el curso de los próximos 10 años. Con una cuidadosa gestión del reclutamiento de profesores y la proporción alumno-docente —incluso con una cobertura significativamente mayor en la escolaridad—, el número total de profesores en América Latina y el Caribe caería un 11 %, de 7,35 millones en 2010 a 6,55 millones en 2025. Varios países tendrán una oportunidad única de elevar la calidad de los profesores a través de mejores

CUADRO 3.4: Variaciones potenciales en los salarios docentes que serían posibles con proporciones alumno-docente eficientes, 2025

País	Salarios promedio alrededor de 2010 (percentil de la distribución salarial nacional)		Salarios promedio de los profesores en 2025, con una proporción alumno-docente constante y una TBM ajustada		Salarios promedio de los profesores en 2025, con una proporción alumno-docente ajustada y una TBM ajustada	
	Docentes	Otros profesionales	Variación real en comparación con 2010 (porcentaje)	Percentil en que se ubican los profesores (en la distribución salarial general)	Variación real en comparación con 2010 (porcentaje)	Percentil en que se ubican los profesores (en la distribución salarial general)
Brasil	76	90	32	82	37	85
Chile	78	90	8	79	7	79
Costa Rica	83	87	8	83	34	87
Honduras	88	88	-25	78	-26	78
México	85	88	9	88	-4	85
Nicaragua	71	91	-7	68	-34	37
Panamá	81	90	-17	70	-10	76
Perú	70	90	4	72	9	73
El Salvador	86	90	5	89	-25	77
Uruguay	69	92	29	76	65	81

Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de datos sobre matriculación de la Unesco, datos de población del Banco Mundial y datos extraídos de encuestas de hogares.

Nota: TBM = tasa bruta de matriculación. Se supone un gasto real constante en educación y un gasto constante en salarios docentes como proporción del gasto en educación. Los salarios se expresan como el percentil en la distribución salarial nacional de cada país. Las proporciones iniciales (2010) alumno-docente para cada país se detallan en el cuadro 3.3; las proporciones ajustadas alumno-docente son de 18 a 1 para la educación preescolar y de 20 a 1 para la educación primaria y secundaria; las TBM ajustadas ascienden al 90 % o más para la educación preescolar, al 100 % para la educación primaria y al 90 % o más para la educación secundaria.

salarios, mayores incentivos y gasto no salarial más alto a un gasto constante por alumno si gestionan el número de profesores en favor de la calidad. Dado que estos supuestos se basan en un gasto constante en salarios docentes en términos reales, los países que incrementan el gasto en educación como porcentaje del PIB tendrían aún más recursos por profesor para financiar el avance hacia una mejor calidad.

No obstante, la heterogeneidad en la actual cobertura de educación y las proporciones alumno-docente a nivel nacional, en combinación con las tendencias demográficas, darán lugar a desafíos muy diferentes para la política docente en diversas partes de la región. Algunos países tendrán dificultad para reclutar y formar a un gran número de nuevos profesores. En otros no será necesario un aumento neto, pero se deberá reemplazar a un gran número de profesores en edad de jubilación, dada la distribución etaria de su actual fuerza laboral. Otros tendrán que gestionar la reducción de la fuerza laboral docente en su conjunto, que será especialmente grande en el caso de los profesores de educación primaria. En estos últimos países, probablemente podría impartirse capacitación a algunos profesores de primaria para que se desempeñen como maestros de nivel preescolar, aunque es menos claro que puedan adaptarse para prestar servicios en la enseñanza secundaria.

Conclusiones

Hoy en día, los sistemas educativos de América Latina y el Caribe están atrapados en un círculo vicioso en el que estudiantes con gran talento académico no solicitan ingresar a programas de formación docente y estos programas, si bien han aumentado su nivel, costo y duración, no cumplen con eficiencia su función de preparar a los estudiantes para que sean profesores eficaces. Modificar esta realidad no es tarea fácil: requiere reformas complejas y delicadas en un amplio espectro de esferas. Sin embargo, varios de los países de la región están avanzando en esa dirección, y otros pueden extraer enseñanzas de su experiencia.

Primero, a pesar del número excesivo de egresados de programas de formación docente en gran parte de la región, en la mayoría de los países hay una escasez de candidatos con gran talento para la enseñanza. Las medidas para atraer a profesores de mayor calibre deben ser multidimensionales: como se analiza en los siguientes capítulos, las recompensas financieras no son los únicos incentivos que motivan a los posibles profesores, también son importantes las percepciones sociales del prestigio de la profesión, y estas están profundamente vinculadas a su selectividad académica, que en la actualidad es baja.

El aumento de la selectividad del ingreso en los programas de formación docente en América Latina y el Caribe es el principal desafío que afronta la región. Se ha registrado un masivo aumento de la matrícula en instituciones de formación docente de bajo costo y mala calidad en muchos países de la región, y revertir esta situación plantea un desafío político e institucional. Aunque los Gobiernos controlan en forma directa las instituciones de formación docente no universitarias, sufren presiones políticas si intentan cerrarlas. La reforma de los programas de formación docente a nivel universitario es complicada debido a que estas instituciones gozan de autonomía jurídica, una valiosa tradición que, sin embargo, puede plantear obstáculos a los esfuerzos legítimos del Gobierno por elevar los estándares académicos. Es preciso elevar los estándares de acreditación y exigir con más firmeza su cumplimiento en ambos subsectores: programas de formación docente universitarios y no universitarios. Un modelo alternativo que vale la pena observar es la nueva Universidad Nacional de Educación de Ecuador, una medida adoptada por el Ministerio de Educación para asumir la responsabilidad directa de alcanzar su objetivo de formar docentes de alto calibre. Por

último, como estrategia de más corto plazo, los programas de becas focalizados para atraer a candidatos de gran talento a los mejores programas existentes de formación docente pueden ser eficaces: el programa Beca Vocación de Profesor de Chile ha logrado atraer a la profesión docente a estudiantes académicamente más sólidos, y profesores universitarios reportan tener efectos secundarios positivos en sus programas. Es interesante señalar que una encuesta realizada recientemente en Chile indicó que, entre 2010 y 2012, se registró un aumento porcentual significativo en la proporción de padres que consideran que los docentes son valiosos para la sociedad (Salazar, 2013).

Segundo, es necesario mejorar la calidad de la formación docente. A pesar de los avances generalizados para elevar el nivel formal y la duración de la formación previa al servicio, la calidad ha quedado rezagada. Generalmente, los sistemas de formación docente de la región no proporcionan a los futuros profesores la base de conocimientos del siglo XXI y las habilidades de tecnología de la información y las comunicaciones, así como tampoco la capacidad práctica para presentar las lecciones de manera atractiva y lograr la participación de los alumnos, evaluar el progreso de los estudiantes y usar el tiempo de clase y los recursos didácticos de manera eficaz, que necesitan desde el primer día en el cargo. Las evidencias derivadas de observaciones en el aula que se describen en el capítulo 2 indican que los profesores fallan en dimensiones simples. En los programas de formación docente en América Latina y el Caribe, con la salvedad de Cuba, se pone poco énfasis en la formación a través de prácticas pedagógicas y los futuros profesores dedican poco tiempo al trabajo y la investigación en las escuelas bajo la dirección de maestros de maestros. Una estrategia prometedora para promover la innovación y la transformación “de abajo hacia arriba” de la formación docente consiste en establecer programas de financiamiento competitivo, como se ha hecho en Chile y Perú.

Tercero, la adopción de estándares más estrictos para la contratación de profesores tendrá efectos beneficiosos en los programas de formación docente y en el calibre de los estudiantes que ingresen a la profesión. Los estándares para la enseñanza —una clara articulación de lo que un profesor de alta calidad debe saber y poder hacer— constituyen la columna vertebral que puede alinear la formación docente con otras políticas docentes, pues son la base en que se asientan la selección, la formación, la certificación y, con el tiempo, la evaluación y la promoción de los profesores durante toda su carrera. La falta de estándares claros puede incidir negativamente en la calidad de la formación docente.

Todos los países latinoamericanos enfrentan los desafíos que se describen en este capítulo —aumentar la selectividad de la educación docente, mejorar la calidad de los programas de formación docente y elaborar sistemas eficaces para seleccionar a los postulantes a la docencia a fin de reclutar a los mejores—, pero en cada uno de ellos estos retos se desarrollarán en contextos demográficos muy distintos. La reducción en la población estudiantil prevista en más de la mitad de la región (en la que se incluyen todos los países más grandes) permitirá a los sistemas escolares financiar con mayor facilidad una calidad docente más elevada, pero generará el desafío político de apartar a los profesores de mal desempeño para dejar lugar a nuevos profesores más idóneos. En vista de que para 2025 se podría producir una disminución del cuerpo docente, que en algunos casos superaría el 15 %, es crucial gestionar tanto las salidas de la profesión como el reclutamiento, teniendo como eje estratégico la calidad. Para los países en los que se prevé que harán falta profesores en los próximos 10 años, el desafío principal radica en la carga financiera que implica elevar el gasto en educación para respaldar la contratación de nuevos profesores de mayor nivel. Para estos países, determinar una proporción alumno-docente eficiente es una elección crucial de política pública.

Notas

¹ Los anexos del capítulo del libro están disponibles en: <http://www.worldbank.org/lac/teachers>.

² La PSU de Chile tiene una escala de puntajes estandarizados con un promedio de 500 puntos y una desviación estándar de 110. En 2012, debido a la existencia de un cierto sesgo en la PSU (Pearson, 2013), los estudiantes con un puntaje de 580 puntos, como mínimo, y situados en el decil superior de la distribución según el puntaje promedio de notas en su escuela secundaria también reunieron las condiciones para obtener la BVP.

³ En Colombia, el costo de los aranceles es elevado en la mayoría de las instituciones de educación superior. En 2010, la matrícula anual ascendió, en promedio, a US\$617 en universidades públicas y a US\$3297 en universidades privadas (OCDE, 2012a).

⁴ En Guatemala, por ejemplo, después de 2013 se requerirán tres años de formación a nivel universitario para los nuevos profesores. En Honduras, en la nueva ley de educación se establece que, a partir de 2018, todos los profesores deberán tener un título de educación superior.

⁵ El anexo 3.2 contiene la información detallada que sirvió de base para estas proyecciones, incluido el desglose de la necesidad de profesores derivada de jubilaciones, así como las variaciones netas en el número total de profesores de 2010 a 2025.

⁶ En algunos casos, como el de México, esto obedece a que la educación preescolar está abierta para niños de 3 a 6 años. Por lo tanto, en las estimaciones de matriculación realizadas por la Unesco (elaboradas para su comparación internacional) se compara el número total de niños matriculados (incluidos muchos de 3 años) con el número total de niños de 4 a 6 años en la población.

Bibliografía

- Alfonso, M. y A. Santiago (2010), *Selection into Teaching: Evidence from Enseña Perú*, nota técnica IDB-TN-193, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Alfonso, M., A. Santiago y M. Bassi (2010), *Estimating the Impact of Placing Top University Graduates in Vulnerable Schools in Chile*, nota técnica IDB-TN-230, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Alvarado, M., F. Duarte y C. Neilson (2011), “Efectos de la Beca Vocación de Profesor”, documento de trabajo 1603490, Ministerio de Educación, Gobierno de Chile, Santiago.
- Avalos, B. (2000), “Policies for Teacher Education in Developing Countries”, *International Journal of Educational Research* 33 (5), págs. 475-74.
- Barber, M. y M. Mourshed (2007), *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*, Londres, McKinsey. http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Education/Worlds_School_Systems_Final.pdf.
- Barrera-Osorio, F., D. Maldonado y C. Rodríguez (2012), *Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Base de datos del Instituto de Estadística de la Unesco, Montreal, Canadá. <http://data.uis.unesco.org/>.
- Boyd, D., H. Lankford, S. Loeb, J. Rockoff y J. Wyckoff (2008), “The Narrowing Gap in New York City Teacher Qualifications and Its Implications for Student Achievement in High-Poverty Schools”, *Journal of Policy Analysis and Management* 27 (4), págs. 793-818.
- Boyd, D., P. Grossman, S. Lankford, S. Loeb y J. Wyckoff (2006), “How Changes in Entry Requirements Alter the Teacher Workforce and Affect Student Achievement”, *Education Finance and Policy* 1 (2), págs. 176-216.
- (2009), “Teacher Preparation and Student Achievement”, *Educational Evaluation and Policy*.
- Compartir (2013), *Tras la excelencia docente: Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos?*, Bogotá, Compartir.

- Consejo Nacional de Educación de Chile (2011), *Estadísticas 2011: Acreditación Carreras*, Santiago, Ministerio de Educación. http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicadoresEstadisticas/doc/Estadisticas2011/023_AcreditacionCarreras.pdf.
- Consejo Nacional de Educación de Perú (2006), *Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú*, Lima, Consejo Nacional de Educación. <http://www.cne.gob.pe/docs/cne-pen/PEN-Oficial.pdf>.
- (2009), *Proyecto Educativo Nacional en el 2009: Balance y recomendaciones*, Lima, Consejo Nacional de Educación. <http://www.cne.gob.pe/images/stories/consejo%201-42baja.pdf>.
- Consejo Nacional para la Acreditación de la Formación Docente (NCATE) (2010), *Teacher Education Through Clinical Practice: A National Strategy to Prepare Effective Teachers*, informe del panel de especialistas sobre preparación clínica y asociaciones para mejorar el aprendizaje de los alumnos, Washington, DC. <http://www.ncate.org/LinkClick.aspx?fileticket=zzeiB1OoqPk%3D&tabid=715>.
- Darling-Hammond, L., D. J. Holtzman, S. J. Gatlin y J. V. Heilig (2005), “Does Teacher Preparation Matter? Evidence about Teacher Certification, Teach for America, and Teacher Effectiveness”, *Education Policy Analysis Archives* 13, pág. 42.
- De Ree, J., K. Muralidharan, M. Pradhan y H. Rogers (de próxima aparición), “Double for Nothing? The Impact of Unconditional Teacher Salary Increases on Performance”, Banco Mundial, Washington, DC.
- Decker, P. T., D. P. Mayer y S. Glazerman (2004), *The Effects of Teach for America on Students: Findings from a National Evaluation*, Princeton, NJ, Mathematica Policy Research Institute.
- Departamento de Educación del Reino Unido (2012a), *Highest Quality of Graduates Going into Teacher Training*, comunicado de prensa, Londres. <http://www.education.gov.uk/inthenews/inthenews/a00217134/teaching-agency-census-.n>.
- (2012b), *Teachers’ Standards*, Londres, <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/teachers%20standards.pdf> [consulta: 19 de julio de 2012].
- Estrada, Ricardo (2013), “Rules Rather than Discretion: Teacher Hiring and Rent Extraction”, manuscrito, Escuela de Economía de París.
- Eurydice (2011), *National System Overview on Education Systems in Europe: Finland*, Bruselas, Comisión Europea.
- Flotts, M. P. y A. Abarzúa (2011), “El modelo de evaluación y los instrumentos”, en *La Evaluación Docente en Chile*, editado por J. Manzi, R. González e Y. Sun, págs. 33-61, Santiago, Chile, MIDE UC, Centro de Medición.
- Franco, M. (2012), “Pre-Service Training in Latin America and the Caribbean: A Background Study for the World Bank LAC Study on Teachers”, manuscrito, Washington, DC, Banco Mundial.
- García Ramis, L. J. (2004), *Situación de la Formación Docente Inicial y en Servicio en la República de Cuba*, París, Unesco. http://www.inet.edu.ar/programas/formacion_docente/biblioteca/formacion_docente/garcia_remis_sit_formacion_docente_inicial.pdf [consulta: 9 de marzo de 2013].
- Garland, S. (2008), “Reform School”, *Daily Beast*, 17 de diciembre. <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2008/12/17/reform-school.html>.
- Gatti, B. A., E. S. De S. Barretto y M. E. D. A. André (2011), *Políticas Docentes no Brasil: Um estado da arte*, São Paulo, Unesco.
- Goldhaber, D. D. y D. J. Brewer (2000), “Does Teacher Certification Matter? High School Teacher Certification Status and Student Achievement”, *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22 (2), págs. 129-45.
- Hanushek, E. (2002), “Evidence, Politics, and the Class Size Debate”, en *The Class Size Debate*, editado por L. Mishel y R. Rothstein, 37-65, Washington, DC, Economic Policy Institute.
- Kane, T. J., J. E. Rockoff y D. O. Staiger (2008), “What Does Certification Tell Us about Teacher Effectiveness? Evidence from New York City”, *Economics of Education Review* 27 (6), págs. 615-31.

- McEwan, P. J., E. Murphy-Graham, D. Torres Iribarra, C. Aguilar y R. Rápalo (de próxima aparición), "Improving Middle School Quality in Poor Countries: Evidence from the Honduran Sistema de Aprendizaje Tutorial", *Educational Evaluation and Policy Analysis*.
- Metzler, J. y L. Woessmann (2012), "The Impact of Teacher Subject Knowledge on Student Achievement: Evidence from Within-Teacher Within-Student Variation", *Journal of Development Economics* 99 (2), págs. 486-96.
- Ministerio de Educación de Chile (2008), *Marco para la Buena Enseñanza*, Santiago, Ministerio de Educación. <http://www.docentemas.cl/docs/MBE2008.pdf> [consulta: 24 de julio de 2012].
- (2012a), *Beca Vocación de Profesor*, sitio web, Santiago, Ministerio de Educación. <http://www.becavocaciondeprofesor.cl> [consulta: 13 de septiembre de 2012].
- (2012b), *Evaluación Inicia: Presentación de Resultados 2011*, Santiago, Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación de Ecuador (2011), *Estrategia UNAE*, Ministerio de Educación, Quito. <http://www.educacion.gob.ec/formacion-inicial-e-induccion/unae-siprofe/estrategia-p.html> [consulta: 9 de marzo de 2013].
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2009), *Projecting the Global Demand for Teachers: Meeting the Goal of Universal Primary Education by 2015*, Montreal, Instituto de Estadística de la Unesco.
- (2012), *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*, Santiago, Unesco.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2007), *Reviews of National Policies for Education: Quality and Equity of Schooling in Scotland*, París, OCDE.
- (2011), *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from Around the World*, informe de antecedentes para la Cumbre Internacional sobre la Profesión Docente, París, OCDE.
- (2012a), *Tertiary Education in Colombia*, París, OCDE.
- (2012b), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, París, OCDE.
- (2013), *Quality Assurance in Higher Education in Chile*, París, OCDE.
- Pearson (2013), *Final Report: Evaluation of the Chile PSU*, Nueva York. http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201301311057540.Chile_PSU-Finalreport.pdf [consulta: 12 de noviembre de 2013].
- Picardo J. O. (2012), "La formación de docentes en América Latina y El Caribe: caso El Salvador", manuscrito, San Salvador.
- Piscoya, L. A. (2004), "La formación docente en Perú", manuscrito, Lima, IESALC-Unesco.
- Sahlberg, P. (2011), "Lessons from Finland", *American Educator* 35 (2), págs. 34-38.
- Salazar, P. (2013), "Encuesta revela una mejora en la valoración de los docentes", *La Tercera*, 7 de abril, <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2013/04/657-517591-9-encuesta-revela-una-mejora-en-la-valoracion-de-los-docentes.shtml> [consulta: 29 de mayo de 2013].
- Sánchez Moreno Izaguirre, G. y Dirección General de Desarrollo Docente (2006), *Construyendo una Política de Formación Magisterial*, Lima, Perú, Ministerio de Educación.
- Sass, T. (2011), "Certification Requirements and Teacher Quality: A Comparison of Alternative Routes to Teaching", manuscrito, Athens, Departamento de Economía de la Universidad del Estado de Georgia.
- Xu, Z., J. Hannaway y C. Taylor (2011), "Making a Difference? The Effects of Teach For America in High School", *Journal of Policy Analysis and Management* 30 (3), págs. 447-69.

4

Desarrollar profesores de excelencia

Una vez que se ha contratado a los profesores, es responsabilidad del sistema escolar lograr que sean lo más eficaces posible. Esto implica respaldar el desarrollo de cada docente individual en su oficio y construir una comunidad profesional de docentes, tanto dentro de las escuelas como en el sistema escolar en su conjunto. Las tareas críticas son cuatro:

- *Inducción*: apoyo al desarrollo de los profesores durante la fase crítica de los primeros cinco años de enseñanza.
- *Evaluación*: sistemas robustos para la evaluación periódica de las fortalezas y debilidades de cada docente.
- *Desarrollo profesional*: capacitación eficaz para subsanar las debilidades detectadas y potenciar las capacidades de cada docente.
- *Gestión*: asignación de los profesores conforme a las necesidades de las escuelas y de los alumnos, y promoción de la interacción profesional y la práctica compartida.

Inducción de los profesores y períodos de prueba

Una conclusión a la que se llega en todas las investigaciones sobre educación es que los nuevos docentes enfrentan una curva de aprendizaje muy pronunciada en los primeros tres a cinco años en sus cargos (Boyd *et al.*, 2006; Chingos y Peterson, 2010; Hanushek y Rivkin, 2010). Sea cual fuere el nivel inicial de eficacia de cada profesor, en la mayoría de los casos mejora durante los primeros años de enseñanza y luego, por lo general, se estanca en una meseta. Cuando no se produce esta mejora inicial, es una señal de que el profesor probablemente no alcanzará jamás un alto grado de eficacia. En este período, los sistemas escolares tienen una oportunidad crucial para respaldar y maximizar el desarrollo de los nuevos docentes y detectar a aquellos a los que se les debería sugerir dejar la profesión. Generalmente los profesores son contratados en cargos de la administración pública, lo que dificulta el despido por

Este capítulo fue escrito con David Evans, Guillermo Toral, Noah Yarrow y Soledad De Gregorio.

mal desempeño. Por tal motivo, evitar errores en la contratación conlleva grandes beneficios. Con un programa de inducción bien organizado y con un uso eficaz de los períodos de prueba, se contribuye a lograr estos dos objetivos.

A pesar de ello, el uso de programas formales de inducción docente no se ha generalizado, ni siquiera en los países de la OCDE. Un examen realizado recientemente por la Comisión Europea permitió establecer que tan solo 11 de los 27 Estados miembros de la Unión Europea cuentan con programas formales de inducción. Aunque en la mayoría de los otros países existen directrices o recomendaciones para brindar apoyo a los docentes que se inician en la profesión, su aplicación no es uniforme (Comisión Europea, 2010; Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2013). En Estados Unidos se ha realizado una rigurosa evaluación de unos pocos programas que asignan tutores o instructores a los nuevos profesores y las evidencias indican que, si bien ese tipo de intervenciones puede mejorar los resultados del aprendizaje de los alumnos asignados a los nuevos profesores, la calidad y la intensidad de la orientación es importante (Rockoff, 2004; Glazerman *et al.*, 2010a).

Pocos países de América Latina tienen programas formales de inducción para los docentes que se inician en la profesión. Los países caribeños de habla inglesa son la excepción. La mayoría de los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) ha establecido programas formales de inducción, pero son muy cortos en comparación con los períodos plurianuales de los países de la OCDE que los utilizan. Con la salvedad de Belice, los programas de la OECS abarcan períodos que van de 10 días a 4 meses (cuadro 4.1).

El programa de inducción de profesores de Belice dura un año e incluye orientación (observación de prácticas en la clase y retroalimentación) y tutoría (apoyo de un colega de

CUADRO 4.1: Programas de inducción para nuevos profesores de la OECS

País	¿Todos los profesores reciben inducción?	¿Cuánto dura la inducción?	¿Cuáles son los principales aspectos?
Anguila	Sí	4 meses	Planificación de clases, gestión del aula, evaluación, estrategias de enseñanza de lectura, escritura y matemáticas.
Antigua y Barbuda	Sí	1 semana (algunas veces, menos)	Orientación para el mundo de la enseñanza: gestión del aula, planificación de clases, conocimiento de las reglamentaciones de la administración pública.
Belice	Sí	1 año	Orientación, actividades de desarrollo profesional, evaluación del desempeño.
Granada	No	10 días (alrededor de 40 horas)	Modalidades de instrucción, planificación de clases, gestión del aula, evaluación, profesionalismo docente.
Saint Kitts y Nevis	Sí	2 semanas	Gestión del aula, profesionalismo docente, preparación del trabajo.
San Vicente	Sí		Breve período de inducción antes del inicio de cada período lectivo.

Fuente: Banco Mundial, 2012.

Nota: OECS = Organización de Estados del Caribe Oriental.

mayor antigüedad), actividades de desarrollo profesional (que incluyen la elaboración de un portafolio y el diseño y la ejecución de un proyecto de acción e investigación) y evaluaciones. El programa está “diseñado para proporcionar [a los nuevos profesores] el apoyo y la estructura suficientes para que puedan aplicar lo que aprendieron durante sus estudios universitarios y perfeccionarlo en el contexto específico de la escuela y el aula” (Ministerio de Educación de Belice, 2009). Aunque todo indica que el programa de Belice está bien diseñado y es coherente con las mejores prácticas a nivel mundial, lamentablemente no se han realizado evaluaciones que proporcionen evidencias sobre su implementación o impacto.

Un elemento clave de la inducción eficaz es la evaluación, por parte de expertos, del desempeño de los nuevos profesores en la clase y la retroalimentación formativa detallada. Lamentablemente, es raro que este elemento se incluya en los programas de inducción en forma sistemática. Del total de nuevos profesores consultados para el Estudio Internacional sobre Docencia y Aprendizaje 2008 de la OCDE, alrededor del 75 % ha trabajado en escuelas que tienen programas formales de orientación o inducción. Sin embargo, la frecuencia de las evaluaciones y retroalimentación indicada por estos profesores no fue mayor que la informada por los profesores sin programas formales de orientación o inducción (OCDE, 2013). De hecho, este estudio muestra una amplia variación en la cantidad de orientación que se proporciona a los nuevos profesores en diversos países.

Uno de los programas de mayor renombre es el Plan de Inducción de Profesores de Escocia, que se creó en 2002. El programa es obligatorio para los nuevos docentes y dura un año. Durante este período, cada docente que ingresa a la profesión dedica, como mínimo, el 30 % de su tiempo a actividades de desarrollo profesional fuera del aula, entre ellas, iniciativas que abarcan a la escuela en su conjunto; además, cada profesor recibe tres horas y media a la semana de tutoría individual de apoyo proporcionada por un docente experto. Entre las características de los mejores programas de inducción y orientación cabe citar los sólidos vínculos con la formación docente previa al servicio. En Escocia, Noruega y Países Bajos, por ejemplo, las facultades de pedagogía participan en la inducción y orientación de los nuevos profesores, lo que reporta a las escuelas valiosa información sobre los puntos fuertes y débiles de sus programas para producir nuevos profesores calificados (Comisión Europea, 2010).

Los programas de inducción eficaces van de la mano de períodos de prueba condicionales. El número de sistemas escolares que reconocen la importancia de este instrumento va en aumento: el 80 % de los países de la OCDE analizados en 2005 establece períodos de prueba para los docentes que ingresan a la profesión (OCDE, 2005). En la mayoría de estos países, por ejemplo, Reino Unido y Nueva Zelanda, los períodos de prueba duran de uno a dos años. En Estados Unidos, la duración de este período, si bien varía de un estado a otro, es en promedio de tres años, y algunos sistemas escolares lo han aumentado recientemente (por ejemplo, en Chicago es ahora de cuatro años y en Michigan es de cinco años). De esta manera, se dispone de más tiempo para evaluar el desempeño de los nuevos docentes y su potencial de crecimiento y así evitar errores en la contratación que no podrán subsanarse fácilmente a futuro. La inversión en un programa de inducción diseñado adecuadamente para proporcionar apoyo a los nuevos profesores durante un período de prueba plurianual puede ser útil para los sistemas escolares en la labor de lograr que sus nuevos profesores alcancen el máximo nivel de eficacia y para detectar los problemas de desempeño lo antes posible a fin de disponer del tiempo suficiente para resolverlos (OCDE, 2013).

En América Latina y el Caribe, los períodos de prueba condicionales son poco frecuentes. Solo dos de los siete países examinados recientemente (Colombia y República Dominicana) han establecido períodos de prueba condicionales que incluyen una evaluación exhaustiva

de los nuevos profesores (Vaillant y Rossel, 2006)¹. Muchos estados de Brasil establecen que los nuevos profesores deben cumplir un período de prueba formal antes de adquirir la condición de funcionarios públicos (por ejemplo, dos años en Río Grande do Sul y tres en Paraná), pero los casos de profesores evaluados y despedidos durante estos años son muy poco frecuentes. No obstante, la ciudad de Río de Janeiro puso en marcha en 2012 un enfoque innovador y riguroso de inducción de los nuevos profesores (recuadro 4.1).

Evaluación de los profesores

Uno de los elementos centrales de la mayoría de las mejores escuelas y los sistemas educativos de alto desempeño es la evaluación del rendimiento de los profesores en forma eficaz y regular. A nivel de las escuelas, la evaluación docente cumple un papel fundamental, pues permite respaldar y mejorar la calidad de los profesores y lograr que rindan cuentas. A nivel de los sistemas, también cumple funciones de formación y rendición de cuentas: la evaluación docente pone de relieve las deficiencias del sistema educativo en su conjunto; puede usarse para la acreditación de escuelas y sistemas; es una plataforma esencial para recompensar a quienes tienen un alto desempeño, y es especialmente valiosa para focalizar la capacitación en servicio en las áreas, y los profesores, que necesitan el mayor grado de ayuda (cuadro 4.2).

CUADRO 4.2: Funciones de la evaluación de los profesores

Nivel ↓	Propósito →	
	Perfeccionamiento/ evaluación formativa	Rendición de cuentas/ evaluación sumativa
Profesor	Desarrollo individual del personal	Decisiones respecto de miembros individuales del personal (por ejemplo, ascensos)
Escuela	Estrategias de perfeccionamiento de la escuela	Decisiones respecto de la condición de la escuela (por ejemplo, acreditación)
Sistema	Prioridades en materia de capacitación y focalización	Formulación de políticas y asignación de recursos

Fuente: Elaboración del Banco Mundial sobre la base de Wise *et al.*, 1985.

Por estas razones, muchos de los principales sistemas educativos realizan grandes inversiones en la evaluación de los profesores. Japón, República de Corea, Shanghai (China) y Singapur cuentan con sistemas sólidos para la evaluación multidimensional del desempeño de cada profesor, por lo menos con intervalos de pocos años. Como lo demuestran los datos de referencia de las pruebas SABER (recopilados en el anexo 4.1²), la experiencia de América Latina hasta la fecha es mucho más limitada. México fue el primer país de la región que estableció un programa de evaluación y promoción de profesores, denominado Carrera Magisterial, pero actualmente el Gobierno está reformulando su diseño. Ecuador comenzó a implementar evaluaciones del desempeño docente en 2007 y Perú está diseñando un sistema integral. En otras partes de la región, los países cuentan con algunos elementos, pero estos son menos integrales y sistemáticos. Chile

RECUADRO 4.1: *Elevar la calidad de los profesores a través de una rigurosa inducción en Río de Janeiro*

El sistema escolar municipal de Río de Janeiro estableció en 2012 un riguroso proceso de inducción para la contratación de nuevos profesores. En este nuevo enfoque, el proceso tradicional de selección de docentes basado en concursos que consideran cualificaciones formales y exámenes de dominio de contenidos se ha complementado con una segunda etapa de selección en la que se pone el acento en la capacidad de los docentes para asimilar los nuevos contenidos de desarrollo profesional y en la calidad de su práctica pedagógica en la clase.

En la primera etapa del proceso de selección, los candidatos deben obtener un puntaje de por lo menos un 60 % en los exámenes de dominio de contenidos y teoría pedagógica, con valores mínimos en cada sección. Los que aprueban la primera etapa deben asistir a un curso de formación de 80 horas que abarca gestión eficaz del aula, desarrollo del niño, preparación de clases y otros temas prácticos. Los contenidos del curso fueron elaborados por la Escola de Formação do Professor Carioca Paulo Freire, el nuevo instituto de formación docente de la ciudad, y se basaron en las deficiencias en las prácticas de los docentes identificadas a través de observaciones en el aula realizadas con el Banco Mundial y en las técnicas de buenas prácticas descritas en libros tales como *Aula Nota 10* (la adaptación en portugués del libro *Teach Like a Champion* del educador estadounidense Douglas Lemov [2010]). El curso de dos semanas abarca desarrollo del niño y estilos de aprendizaje, gestión del aula y prácticas de enseñanza que mantienen el interés de los estudiantes. Los candidatos deben obtener un puntaje superior a 60 puntos en un examen final que también abarca esta etapa.

La etapa final consiste en preparar y dictar una clase modelo frente a un panel de profesores expertos. Al integrar una demostración práctica de enseñanza en el programa de inducción, a través del nuevo proceso se procura garantizar que todos los nuevos candidatos estén totalmente preparados para desempeñarse con eficacia en el aula.

El programa es muy reciente y no se dispone de datos sobre la manera en que la inducción más rigurosa y el proceso de dos etapas inciden en la transición de los docentes al trabajo en las escuelas. No obstante, la secretaría municipal de Río de Janeiro reporta un número significativo de casos en que candidatos que obtuvieron un alto puntaje en los exámenes teóricos y las pruebas de opción múltiple, que solían constituir todo el proceso de selección, fueron eliminados debido a su desempeño deficiente en los segmentos de gestión del aula y clase modelo. Esto indica que la incorporación de estos elementos en el proceso de contratación permite realizar una evaluación más exhaustiva para identificar más adecuadamente a los profesores con alto potencial.

se destaca por haber implementado en 2003 un sistema integral de evaluación del desempeño docente que sigue siendo el ejemplo de mejores prácticas de la región.

Dado que es frecuente que los sistemas de evaluación docente se implementen junto con otras reformas, es difícil identificar el impacto de un programa de evaluación en el desempeño de los profesores. No obstante, las investigaciones sobre un sistema de evaluación similar al de Chile que se implementó en el distrito escolar de Cincinnati indicaron que la introducción

de una evaluación docente dio por resultado puntajes de matemáticas más altos en el caso de los alumnos de los profesores seleccionados en forma aleatoria para una evaluación del desempeño, en el año de la evaluación (0,07 de desviación estándar), y que estos impactos aumentaron en los años posteriores (en promedio, 0,11 de desviación estándar). Esto constituye una evidencia directa importante de que las inversiones en sistemas bien diseñados para evaluar a los profesores a intervalos regulares y para proporcionarles retroalimentación sobre su desempeño contribuyen directamente a su eficacia y generan beneficios positivos para sus alumnos (Taylor y Tyler, 2012).

Un estudio riguroso sobre la experiencia recogida durante los primeros tres años de aplicación del sistema de evaluación docente de Washington, DC —considerado ampliamente un ejemplo de mejores prácticas en Estados Unidos— proporciona evidencias aún más sólidas de la manera en que los sistemas de evaluación bien diseñados pueden mejorar la calidad docente. Este sistema se analiza más adelante en este capítulo (recuadro 4.4).

Los pasos fundamentales del diseño de un sistema de evaluación docente incluyen lo siguiente:

- definir la buena enseñanza (creación de estándares docentes a nivel nacional o subnacional);
- identificar la manera en que esta se puede medir (elaborar instrumentos y procesos que permitan realizar estimaciones válidas de la eficacia de diversos profesores);
- definir diversos niveles de calidad docente en cada dimensión del desempeño;
- vincular los resultados de la evaluación con el desarrollo de la carrera.

Definir la buena enseñanza

Como se analizó en el capítulo 3, el primer paso para elaborar un sistema de evaluación docente es establecer estándares nacionales para la enseñanza que articulen claramente las competencias y las conductas que se espera que tengan y muestren los buenos profesores. Los estándares docentes adoptados formalmente son el punto de partida natural no solo para el diseño de un sistema de evaluación docente sino también para formular estándares de contratación, criterios de ascenso, estándares de acreditación para las instituciones de formación previa al servicio y muchas otras funciones básicas. La mayoría de los países de la OCDE han adoptado estándares nacionales para la enseñanza (Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2013).

Hoy en día, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no cuenta con estándares docentes. Sin embargo, incluso cuando estos no existen, pueden evaluarse algunos aspectos del desempeño de los profesores. Las pruebas de competencia administradas a profesores en Ecuador en 2007 como una primera medida para evaluar su calidad brindan un buen ejemplo de enfoque pragmático. No obstante, es difícil diseñar un sistema integral de evaluación docente cuando no existe una total articulación de lo que un buen profesor debe saber y poder hacer. Las evidencias obtenidas hasta la fecha a través de investigaciones sugieren que los sistemas de evaluación docente basados en la medición del desempeño de manera integral tienen mayor validez que las evaluaciones basadas únicamente en una dimensión (como los exámenes del dominio de contenidos). El punto de partida para los países que procuran mejorar la calidad de los profesores es la definición de estándares docentes.

Elaborar instrumentos para medir la calidad docente

Una vez que se ha definido el perfil de un “buen profesor”, el segundo paso es elaborar instrumentos válidos para medir las principales dimensiones de ese perfil. El espectro abarca medidas relacionadas con insumos (conocimientos de contenidos por parte del profesor y preparación docente), productos (práctica del profesor en el aula, retroalimentación proporcionada por colegas sobre la contribución de cada profesor a los procesos escolares) y resultados (puntaje de los alumnos en las pruebas y retroalimentación proporcionada por alumnos o padres). Hay un cúmulo creciente de evidencias que indican que la combinación de mediciones permite predecir la calidad docente con más precisión que cualquier medida aislada y que la observación directa de las prácticas del profesor en el aula es una dimensión especialmente importante para realizar una evaluación sólida (Kane y Staiger, 2012). El recuadro 4.2 contiene una síntesis de investigaciones recientes sobre los instrumentos alternativos de observación en el aula que se utilizan en la evaluación de profesores.

Chile ya cuenta con 10 años de experiencia en la aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente, o Docente Más. La evaluación es obligatoria para los profesores de escuelas municipales, que constituían el 44 % de todos los profesores de

RECUADRO 4.2: *Medición de la calidad docente con instrumentos de observación en el aula*

En el marco de un programa de investigación sobre la manera de evaluar el desempeño docente que se llevó a cabo durante de tres años con financiamiento de la Fundación Bill y Melinda Gates, denominado Proyecto de Mediciones de la Enseñanza Eficaz (MET, por sus siglas en inglés), se estudió el uso de cinco instrumentos diferentes de observación docente en casi 3000 clases. Una dimensión interesante del estudio MET es el análisis explícito de instrumentos alternativos de observación de clases sobre la base de dos criterios:

a) la confiabilidad, o la parte de la varianza que obedece a diferencias en las prácticas docentes, en vez de la variabilidad derivada del observador, los estudiantes u otros factores, y b) las correlaciones entre las prácticas del profesor en la clase y los resultados de los alumnos, que incluyen los puntajes en las pruebas, el esfuerzo de cada alumno y el hecho de que los estudiantes disfruten de las actividades de aprendizaje dirigidas por el docente.

El estudio incluyó las siguientes metodologías de observación de la clase: a) el marco para la enseñanza de Danielson; b) el sistema de puntuación para la evaluación en el aula; c) el protocolo para la enseñanza de las artes del lenguaje; d) la calidad matemática de la instrucción, y e) el protocolo para la observación del docente de UTeach. Debido a que cada método requiere un grado relativamente alto de capacitación para garantizar un nivel adecuado de fiabilidad entre los diversos calificadores, en el estudio se utilizaron grabaciones en video de los profesores, lo que permitió calificarlos varias veces utilizando distintos instrumentos. En total se realizaron 7491 grabaciones de 1333 profesores, y cada video fue calificado por lo menos por tres examinadores diferentes. Los resultados de la observación se cotejaron

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 4.2: *Medición de la calidad docente con instrumentos de observación en el aula* (continuación)

posteriormente con los logros de los estudiantes en el aprendizaje de matemáticas y lenguaje. Las principales conclusiones incluyeron lo siguiente:

- Elevada congruencia entre los diversos instrumentos de observación del aula: del 85 % al 88 % de concordancia, lo que indica que cualquiera de ellos puede ser útil para evaluar las prácticas docentes.
- Para tipificar las prácticas de un profesor individual de manera confiable es necesario extraer el promedio de los puntajes asignados a través de varias observaciones.
- La combinación de los puntajes asignados a través de la observación en el aula con la retroalimentación proporcionada por los alumnos sobre sus profesores mejora el poder predictivo y la confiabilidad de las correlaciones con los resultados del aprendizaje.
- Las mediciones combinadas (por ejemplo, las observaciones en el aula y la retroalimentación proporcionada por los alumnos) predicen la eficacia relativa de los docentes mejor que cualquiera de las mediciones subyacentes por sí sola y mucho mejor que las cualificaciones formales, como los años de experiencia del profesor o su nivel de educación (títulos de posgrado).

Aunque la congruencia entre los diversos instrumentos de observación en el aula es alentadora, el estudio permite establecer que la evaluación docente es aún una ciencia imperfecta. Tan solo entre el 7 % y el 37 % de la varianza en las calificaciones de los profesores en todos los instrumentos de observación puede atribuirse a diferencias persistentes entre los profesores. En conclusión, los autores consideran que, si bien la observación en el aula es una dimensión clave de un sistema sólido de evaluación docente, otras mediciones, como la retroalimentación proporcionada por los colegas y alumnos del profesor, son complementos importantes que pueden acrecentar la confiabilidad general de la evaluación.

Fuente: Kane y Staiger, 2012.

educación básica en 2012 (Centro de Estudios, Ministerio de Educación [MINEDUC], 2012a). En la evaluación se utilizan cuatro instrumentos que se elaboraron teniendo en cuenta el Marco para la Buena Enseñanza (MBE) de Chile.

Los cuatro instrumentos, y su ponderación relativa en el puntaje general de la evaluación, son los siguientes:

- *Autoevaluación:* se estructura sobre la base de una serie de preguntas y, a través de ella, se invita al docente a reflexionar sobre su desempeño profesional (10 %).
- *Portafolio:* los docentes presentan por escrito la planificación de una clase junto con un video de una de sus clases, grabado por un profesional (60 %).

- *Entrevista por un evaluador par*: se estructura sobre la base de una serie de preguntas y, a través de ella, se analiza el manejo de diversos desafíos pedagógicos por parte del profesor evaluado. La lleva a cabo un profesor similar entrenado para realizar estas entrevistas siguiendo un protocolo establecido (20 %).
- *Informes de referencia de terceros*: se estructura sobre la base de una serie de preguntas que debe completar el director de la escuela y el jefe de la Unidad Técnico-Pedagógica (10 %).

El costo unitario de cada evaluación docente asciende aproximadamente a US\$400; el factor que tiene mayor incidencia en los costos es el personal necesario para calificar los portafolios, para lo cual se requieren profesores con capacitación especial, el examen exhaustivo de las clases grabadas en video y la supervisión permanente de un equipo de investigación de alto calibre que elabora y controla el proceso de evaluación (Taut y Sun, de próxima aparición). El 20 % de los portafolios se corrige dos veces para monitorear la aplicación de las pautas de corrección, y se dedica gran atención a establecer procesos seguros para almacenar y acceder a los datos de la evaluación.

El ciclo de la evaluación abarca un año lectivo, desde la redacción de la lista de aproximadamente 15 000 profesores que se evalúan cada año hasta la comunicación del resultado final a cada profesor. Los docentes disponen de alrededor de tres meses para completar sus portafolios y los investigadores consideran que, en promedio, dedican 40 horas a esta parte de la evaluación. Más del 70 % de los profesores indica que la falta de tiempo es su principal dificultad para preparar el portafolio, aunque también señalan sistemáticamente que esta actividad de desarrollo profesional es útil y pertinente pues les permite interactuar en forma significativa con sus colegas (Taut y Sun, de próxima aparición). En algunos casos, los costos del proceso de evaluación también generan beneficios de desarrollo profesional para los participantes. Por ejemplo, cada año se imparte capacitación a unos 1300 docentes para llevar a cabo las entrevistas por un evaluador par.

Los sistemas de evaluación docente eficaces deben cumplir ciertos criterios. Primero, deben tener validez técnica, es decir, deben permitir que distintos evaluadores en momentos diferentes puedan establecer, en forma sólida y congruente, la diferencia entre los profesores con desempeño alto, promedio y bajo. Segundo, sus resultados deben tener consecuencias para los docentes, que incluyen incidir de manera positiva en su crecimiento profesional y contribuir a mejorar sus prácticas, así como poner en marcha medidas respecto de aquellos con un desempeño deficiente. Por último, los resultados deben aportar información para formular las políticas que abarcan el sistema en su conjunto, especialmente en lo concerniente a la identificación de las áreas prioritarias para la formación docente en servicio y dirigir tipos específicos de capacitación hacia los profesores que más los necesitan.

La utilidad de un conjunto de instrumentos de evaluación docente depende de su confiabilidad y validez. En otras palabras, los instrumentos deben permitir que las mediciones sean coherentes independientemente de la persona que asigne el puntaje (confiabilidad) y deben medir con precisión aquello que pretenden medir (validez). Además, deben captar los elementos de las competencias y las prácticas de los profesores que están relacionados de manera significativa con la capacidad del docente para ayudar a los estudiantes a aprender y con otros objetivos importantes del sistema. Aunque poco frecuentes, los esfuerzos sistemáticos para validar los sistemas de evaluación docente son especialmente importantes en el caso de las evaluaciones que tienen importantes consecuencias.

En Chile, el equipo universitario de investigación contratado para implementar Docente Más ha realizado grandes esfuerzos para evaluar la validez técnica de sus mediciones. Los investigadores han observado una adecuada alineación entre los instrumentos de evaluación docente y los estándares para la buena enseñanza en los que se basa el sistema (MBE), aunque la dimensión del dominio de contenidos se capta de manera menos adecuada. Una de las inquietudes planteadas por los investigadores es que, a pesar de emplear un equipo académico de alto calibre capacitado en forma exhaustiva para evaluar la calidad del portafolio de los profesores (la planificación de una clase y la lección grabada en video), la fiabilidad de los diversos calificadores de este componente aún es inferior al nivel de 0,8 aceptado generalmente. Por esta razón, los investigadores han recomendado que todos los portafolios sean evaluados por más de un calificador, en vez del actual protocolo en el que tan solo el 20 % de los casos se selecciona aleatoriamente para ser examinado dos veces. No obstante, la recomendación tiene implicancias presupuestarias significativas que el ministerio está analizando actualmente (Taut *et al.*, 2011).

Definir diversos niveles de calidad docente

El tercer paso consiste en definir parámetros de referencia para la calidad en cada área de desempeño. En el sistema de evaluación docente de Chile, se calculan los puntajes para cada dominio del MBE de acuerdo con cuatro niveles definidos de desempeño: insatisfactorio, básico, competente y destacado. Los profesores reciben un puntaje por cada instrumento, cada dominio, y una calificación general (Flotts y Abarzúa, 2011) (gráfico 4.1).

Cada dimensión medida por cada instrumento consta de rúbricas específicas y ejemplos, que sirven de orientación a los evaluadores para diferenciar los niveles de desempeño docente.

GRÁFICO 4.1: Niveles de desempeño en el sistema de evaluación docente de Chile

Destacado

Indica un desempeño profesional que clara y consistentemente sobresa con respecto a lo que se espera en el indicador evaluado. Suele manifestarse por un amplio repertorio de conductas respecto a lo que se está evaluando, o bien, por la riqueza pedagógica que se agrega al cumplimiento del indicador.

Competente

Indica un desempeño profesional adecuado. Cumple con lo requerido para ejercer profesionalmente el rol docente. Aún cuando no es excepcional, se trata de un buen desempeño. [DESEMPEÑO MÍNIMO ESPERADO].

Básico

Indica un desempeño profesional que cumple con lo esperado en el indicador evaluado, pero con cierta irregularidad (ocasionalmente).

Insatisfactorio

Indica un desempeño que presenta claras debilidades en el indicador evaluado y estas afectan significativamente el quehacer docente.

Fuente: MINEDUC, 2012a.

La definición exhaustiva de los dominios de desempeño, las rúbricas y los ejemplos es fundamental para acrecentar la confiabilidad de las calificaciones y proporcionar orientación a los profesores respecto de las expectativas en materia de rendimiento. Asimismo, estas definiciones constituyen un instrumento de formación y supervisión pues brindan la información cualitativa y señalan las diferencias que permiten llevar a cabo un análisis profesional e indicar posibles áreas de crecimiento.

El gráfico 4.2 ilustra la manera en que se aplica cada indicador, a través de rúbricas detalladas que sirven de orientación a los evaluadores para calificar el portafolio.

Desde el inicio del programa se ha evaluado a más de 70 000 profesores, y 14 000 fueron evaluados dos veces (MINEDUC, 2012a). En 2012, la ronda más reciente, alrededor del 10 % de los profesores recibió una calificación de destacado y el 67 %, de competente, en comparación con el 6,6 % y el 52,7 %, respectivamente, en 2005. La tendencia al alza, si bien no es uniforme, en estas proporciones desde la puesta en marcha del programa es alentadora. De igual modo, la proporción de profesores con calificación de insatisfactorio ha disminuido del 3,5 % en 2005 al 0,9 % en 2012; en otras palabras, hoy en día representa poco más de la cuarta parte de lo que representaba cuando se comenzó a aplicar el sistema de evaluación docente (gráfico 4.3). Posiblemente sea prematuro concluir que estas tendencias son irreversibles; no obstante, el ministerio considera que reflejan los avances en pos de la consolidación de una cultura de evaluación docente y los impactos de las políticas adoptadas en 2011 (que se analizan en la próxima sección) para fortalecer los incentivos al desempeño relacionados con los resultados de la evaluación.

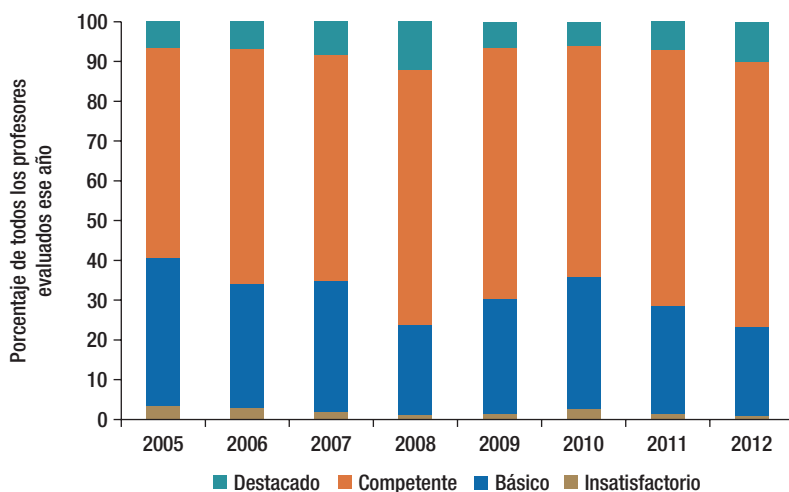
GRÁFICO 4.2: Ejemplo de parámetros de referencia utilizados en el sistema de evaluación docente de Chile

Dimensión F: ambiente propicio para el aprendizaje		Indicador: "promueve la participación de los alumnos en la clase"
Destacado	<p>Elementos correspondientes al nivel "competente" MÁS: El profesor promueve la participación de los alumnos en la clase y reconoce explícitamente el valor de las diversas opiniones y respuestas como una fuente de enriquecimiento para el proceso de aprendizaje.</p> <p>O Si algunos alumnos no participan espontáneamente en las actividades del aula, el profesor aplica estrategias o actividades para promover su participación.</p>	
Competente	<p>El profesor brinda oportunidades para que participen todos los alumnos, no solo algunos.</p> <p>Y Todas las oportunidades que el profesor brinda para la participación de los alumnos están relacionadas con los objetivos de aprendizaje o el contenido de la lección.</p>	
Básico	<p>El profesor brinda oportunidades para que participen todos los alumnos, no solo algunos.</p> <p>Y La mayoría de las oportunidades que el profesor brinda para la participación de los alumnos están relacionadas con los objetivos de aprendizaje o el contenido de la lección.</p>	
Insatisfactorio	<p>No logra algunos de los elementos del nivel "básico".</p> <p>O La mayor parte del tiempo, el profesor no responde las preguntas de los alumnos durante la clase.</p>	

Fuente: Taut y Sun, de próxima aparición.

Nota: Las rúbricas de calificación del portafolio reales que se usan en el sistema de evaluación chileno son confidenciales. Este ejemplo muestra una versión preliminar de una rúbrica utilizada en el pasado.

GRÁFICO 4.3: Variación en las calificaciones de la evaluación docente en Chile, 2005-12



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de los datos publicados por el Ministerio de Educación de Chile.

Vincular los resultados de la evaluación con el desarrollo de la carrera

El cuarto paso para establecer un sistema de evaluación docente consiste en definir sus vínculos con los avances en la carrera profesional de los docentes. La inversión en un sistema integral de evaluación docente, si bien costosa, permite lograr que otras funciones importantes del sistema educativo sean más eficientes. Primero, el proceso de evaluación ayuda a los profesores a mejorar su desempeño pues los sensibiliza respecto de lo que se espera de ellos y los insta a reflexionar sobre sus prácticas en el aula, sus conocimientos pedagógicos y su dominio de contenidos. Les proporciona retroalimentación directa y personalizada, a diferencia de la retroalimentación proporcionada por sus supervisores directos y colegas, que en ocasiones puede no ser tan franca ni profunda.

Segundo, este proceso permite alcanzar un mayor grado de eficiencia e inclusive reducir los costos generales de las inversiones en capacitación docente. Los resultados de la evaluación docente permiten que los sistemas escolares identifiquen las áreas específicas en las que los profesores necesitan un mayor nivel de formación y elaboren cursos, materiales y métodos adaptados a esas cuestiones. En el marco del programa de evaluación docente para el desarrollo profesional de la República de Corea, cada docente debe preparar un plan de desarrollo profesional sobre la base de los resultados de su evaluación y presentarlo al comité de gestión de evaluación de su escuela. Las propuestas se consolidan a nivel de las autoridades locales y sirven de orientación para la elaboración de programas de desarrollo profesional para el año siguiente (OCDE, 2013). Además de alinear las prioridades generales con las necesidades del sistema, los resultados de la evaluación permiten que los sistemas escolares pongan el acento en tipos concretos de capacitación para los docentes que más los necesitan.

Tercero, los sistemas de evaluación docente son una plataforma fundamental para establecer incentivos al desempeño, como se analiza en profundidad en el capítulo 5. Cuando se crea la capacidad necesaria para la evaluación sistemática del desempeño docente, se confiere al sistema escolar la facultad de identificar y recompensar a los profesores con mejor desempeño. Chile, Singapur, Finlandia, Japón, Reino Unido y diversos sistemas escolares de Alemania y Estados Unidos ofrecen recompensas financieras a los profesores que reciben una calificación de destacado en la evaluación. Sin embargo, las recompensas no son siempre financieras. En la República de Corea, los profesores que obtienen altas calificaciones se hacen acreedores a un año sabático para realizar investigaciones, lo que profundiza aún más la capacidad profesional del sistema. Además de respaldar incentivos positivos al desempeño, los sistemas de evaluación docente pueden fortalecer los sistemas de rendición de cuentas. Permiten a los administradores de los sistemas escolares identificar a los profesores que deben mejorar y crean fuertes incentivos para que esos docentes lleven a cabo la capacitación que se les ofrece y apliquen esos conocimientos en su trabajo. Asimismo, la evaluación docente aporta a los sistemas escolares los datos necesarios para solucionar de manera directa y transparente el problema que plantean los profesores con un desempeño reiteradamente deficiente. Si la escuela informa los resultados generales de las evaluaciones a los padres y alumnos, como sucede en la República de Corea (aunque relativamente pocos sistemas lo hacen), esto refuerza de manera adicional la rendición de cuentas a nivel de la escuela.

Por último, los sistemas de evaluación proporcionan las bases más sólidas para que cada profesor despliegue su potencial a largo plazo y las bases más justas para los ascensos. En vez de ascender a los docentes exclusivamente por su antigüedad —como sucede actualmente en la mayoría de los sistemas—, los ascensos pueden constituir un reconocimiento de sus competencias. Una estructura salarial alineada con el desempeño evaluado crea los incentivos apropiados para los actuales docentes y hace que la profesión sea más atractiva para candidatos talentosos en el futuro.

El sistema de evaluación docente de Singapur es un ejemplo excelente pues cumple todas estas funciones (recuadro 4.3).

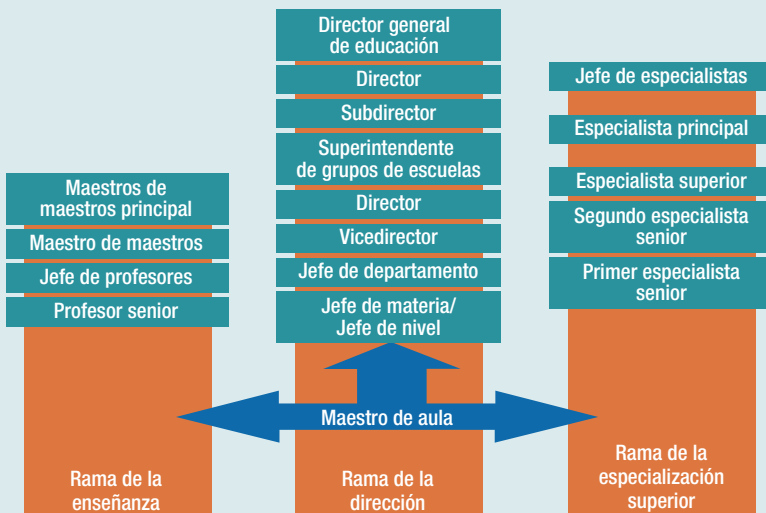
En Chile, como en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, las ramas alternativas de la carrera pedagógica no están definidas tan claramente como en Singapur. No obstante, las evaluaciones docentes de Chile tienen consecuencias tanto positivas como negativas para los profesores (gráfico 4.4). Los profesores que reciben una calificación de destacado o competente no son evaluados durante cuatro años y reúnen los requisitos para solicitar una asignación variable por desempeño individual (AVDI), para lo cual deben rendir un examen de dominio de contenidos.

Los profesores evaluados en la categoría “básico” deben participar en el plan de supe-
ración profesional (PSP), que ofrece su sistema educativo municipal, y son evaluados nuevamente al cabo de dos años (MINEDUC, 2012a). Los profesores evaluados en la categoría “insatisfactorio” deben participar en un PSP y son evaluados nuevamente al año siguiente. Si en la segunda evaluación reciben otra vez una calificación de insatisfactorio, los profesores pueden ser despedidos de la dotación docente pública y reciben un pago proporcional a su actual salario. Si en tres evaluaciones consecutivas los profesores reciben una calificación de básico, o en forma alternada, de básico y de insatisfactorio, también son despedidos (MINEDUC, 2012b). En 2012, 42 profesores debieron dejar el sistema: 36 debido a dos calificaciones consecutivas de insatisfactorio y 6 debido a tres calificaciones consecutivas de básico. Aunque esas cifras son bajas, los investigadores indican que existen evidencias de que, a raíz del resultado de la evaluación, un número significativamente mayor de profesores de

RECUADRO 4.3: *Evaluación docente en Singapur*

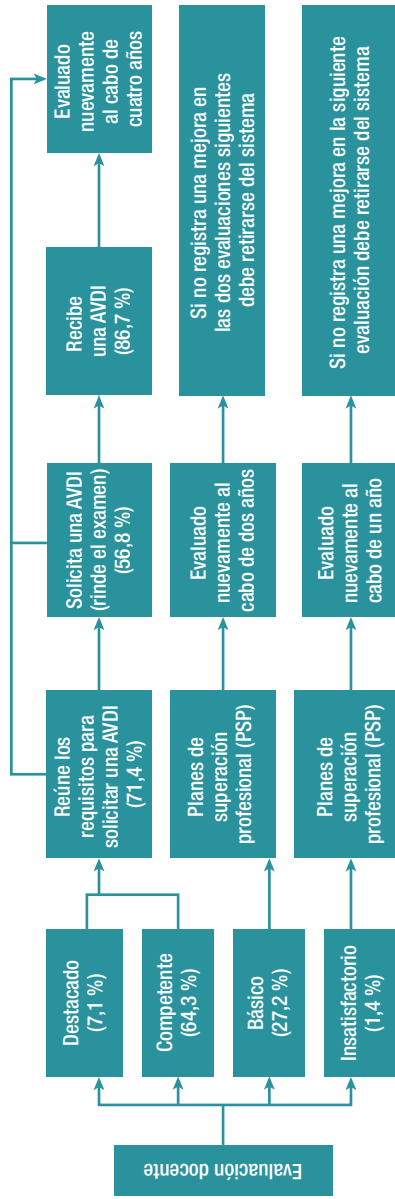
El sistema de Singapur es un ejemplo de mejores prácticas mundiales pues vincula la evaluación docente con otros aspectos del desarrollo de los profesores. En 2005 puso en marcha su sistema de gestión para mejorar el desempeño, que se utiliza como base para adjudicar tanto recompensas monetarias a corto plazo (bonificación de un año para el desempeño destacado) como planificación de la carrera a largo plazo y ascensos. El sistema permite evaluar a los profesores y directores de escuela teniendo en cuenta las competencias fundamentales (conocimientos y habilidades) necesarias para cada una de las tres ramas profesionales de la carrera docente en Singapur: a) la rama de la enseñanza, que permite a los profesores avanzar hasta el nivel de “maestro de maestros”; b) la rama de la dirección, que permite a los docentes asumir funciones administrativas en las escuelas o en el ministerio, y c) la rama de la especialización superior, que les permite brindar apoyo a otros profesores en calidad de especialistas en pedagogía (véase el gráfico R4.3.1). Las tres ramas proporcionan amplio espacio para el crecimiento profesional y la compensación financiera. En el marco de este sistema se pone el acento en el desarrollo de profesores y futuros dirigentes a través de un ciclo anual que abarca planificación del desempeño, orientación y apoyo, evaluación y decisiones en materia de ascensos.

GRÁFICO R4.3.1: Las tres ramas profesionales de la educación en Singapur



Fuentes: OCDE, 2013; Ministerio de Educación de Singapur.

GRÁFICO 4.4: Consecuencias de las evaluaciones docentes en Chile



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de los datos publicados por el Ministerio de Educación de Chile.

Nota: Los profesores que reciben una calificación de destacado o competente pueden solicitar la AVDI en cualquier momento en el curso de los tres años siguientes. En consecuencia, el número de docentes que solicitan una AVDI en un determinado año puede ser mayor que el número calificado de ese modo en ese año. Cuando se incluyen profesores de la cohorte anterior, la proporción de profesores admisibles que rinden el examen para obtener una AVDI es del 36 %.

bajo desempeño deja el sistema escolar municipal por su propia voluntad después de obtener una calificación de insatisfactorio o dos calificaciones consecutivas de básico. Los datos del período 2007-09 indican que la probabilidad de que los profesores que han recibido como mínimo una calificación de insatisfactorio dejen el sistema de escuela pública asciende al 32 %, en comparación con el 11 % de aquellos que nunca fueron evaluados en esa categoría.

Implementación e impacto

Debido a su trascendencia, la implementación de los sistemas de evaluación docente —como los sistemas de evaluación de alumnos— plantea grandes desafíos. Es fundamental proteger la integridad de los procesos y los datos del sistema. El Estatuto de Profesionalización Docente de 2002 (EPD) de Colombia, que se analiza detalladamente en el capítulo 5, introdujo nuevos sistemas para la certificación, la formación y la compensación de los profesores, basados en evaluaciones docentes realizadas a nivel de cada escuela por sus directores. Sin embargo, en los 10 años que han transcurrido desde su adopción, el EPD no ha dado muestras de impactos positivos en los resultados de aprendizaje de los estudiantes; los investigadores señalan como causa probable que los directores de escuela no implementan las evaluaciones docentes de manera rigurosa y coherente (Ome, 2009; Galvis y Bonilla, 2011). Prácticamente todos los docentes públicos reciben puntajes casi perfectos en la evaluación. Según se desprende de la experiencia en Colombia, asignar la responsabilidad de la evaluación docente exclusivamente a los directores de escuela genera problemas relacionados con la confiabilidad y los incentivos. Es difícil lograr coherencia en los estándares utilizados por diversos directores y, lo que tal vez sea más importante, los directores de escuela deben elegir entre incentivos contrapuestos si consideran que las evaluaciones positivas son útiles para motivar a su equipo y que las negativas pueden crear conflictos.

Dado que de que el sistema de evaluación docente de Chile se implementó a nivel nacional (sin un grupo de control), no ha sido posible evaluar el impacto causal en el desempeño de los profesores y del sistema escolar. No obstante, los investigadores han estudiado varios aspectos importantes del programa. Primero, los estudios cualitativos muestran que la resistencia inicial de los profesores al programa ha desaparecido con el tiempo; un estudio reciente de 30 escuelas en 10 municipios revela reacciones positivas generales a Docente Más. Los directores de las escuelas indican que usan los resultados para otorgar un reconocimiento especial a sus profesores con altas calificaciones y para elaborar actividades correctivas para los profesores con calificaciones más bajas, que exceden, inclusive, las consecuencias establecidas a nivel nacional. Asimismo, se considera que el programa fortalece la colaboración entre los docentes —especialmente en lo concerniente a la preparación del portafolio— y mejora la enseñanza al instar a los profesores a reflexionar sobre sus prácticas. En la mayoría de las escuelas, los directores informan que la reflexión se produce tanto a nivel individual como en forma coordinada a nivel de la escuela. En opinión de los profesores, el principal inconveniente del sistema es el aumento del trabajo relacionado con la realización de las evaluaciones, y especialmente en relación a la preparación del portafolio (Taut *et al.*, 2011).

Los estudios disponibles hasta la fecha indican que los resultados de las evaluaciones docentes de Chile son un factor predictivo razonablemente sólido de los logros de los alumnos en las pruebas estandarizadas nacionales del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). El análisis de regresión muestra diferencias estadísticamente significativas entre los puntajes de los alumnos cuyos profesores se evaluaron en la categoría insuficiente y aquellos cuyos profesores recibieron una calificación de competente (3,8 puntos o 0,08 de desviación estándar más altos para estos últimos) o de destacado (9,3 puntos o

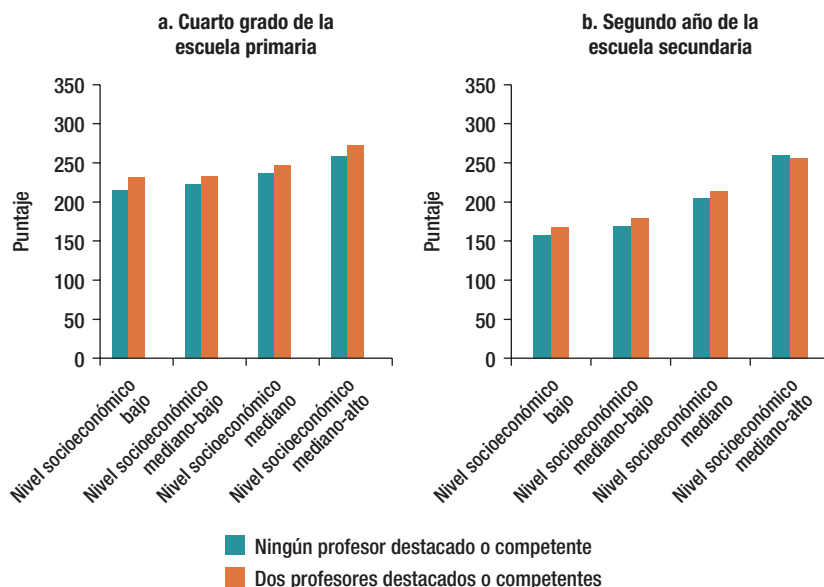
0,19 de desviación estándar más altos)³. Las correlaciones con los resultados de aprendizaje son mayores en el caso de las calificaciones de los profesores relativas al portafolio, donde 1 punto adicional en la calificación del profesor está relacionado con 8 puntos adicionales en matemáticas y 6 en lectura de sus alumnos. En el caso de la evaluación por un supervisor, 1 punto adicional en la calificación del profesor está relacionado con 4,2 puntos adicionales en matemáticas y 2,2 en lectura, y en la entrevista por un evaluador par, 1 punto adicional en la calificación del profesor está correlacionado con 2,6 puntos adicionales en matemáticas y 1 en lectura. En los resultados de las autoevaluaciones de los profesores no se observan vinculaciones con el aprendizaje de los alumnos (Centro de Estudios, MINEDUC, 2012b). Un estudio en el que se utilizan modelos jerárquicos para analizar datos de panel con puntajes del SIMCE entre 2004 y 2006 indica que existe una correlación significativa entre los resultados del aprendizaje de valor agregado en matemáticas y, en menor medida, en lectura y los resultados de la evaluación de los profesores, aquí también especialmente en el caso de los resultados relativos al portafolio (Taut *et al.*, 2011).

En un estudio sobre los efectos acumulativos de la exposición de los alumnos a profesores con altas calificaciones también se observan correlaciones positivas en todos los niveles socioeconómicos (gráfico 4.5). En promedio, el puntaje obtenido en las pruebas por los alumnos de cuarto grado expuestos a tres o cuatro profesores competentes o destacados durante sus primeros cuatro años de escuela es alrededor de 0,24 de desviación estándar más alto que el de los alumnos que no tuvieron profesores de alta calidad. En el nivel secundario, los efectos acumulativos son aún más altos: el puntaje promedio de los alumnos con dos profesores competentes o destacados durante su período de escolaridad es 15 puntos (alrededor de 0,3 de desviación estándar) más alto que el de los alumnos que no tuvieron esa exposición, lo que representa un efecto importante. La magnitud de estos efectos también es relativamente mayor y muestra niveles más sólidos de significación estadística en el caso de los alumnos que provienen de un estrato socioeconómico más bajo (MINEDUC, 2009).

Los principales puntos fuertes de Docente Más son los siguientes: se asienta en claros estándares y rúbricas, incluye evidencias objetivas del desempeño, como el portafolio de los profesores, y emplea observadores externos que reciben capacitación exhaustiva para mejorar la confiabilidad⁴. No obstante, también se plantean problemas para su implementación. Los investigadores señalan que existe un mercado negro de portafolios (modelo de plan de lección y clases grabadas en video); no existe ninguna ley que prohíba la venta de estos materiales, y si se descubre que un profesor ha presentado instrumentos falsos, se anula su evaluación de ese año pero no sufre otras consecuencias (Taut y Sun, de próxima aparición). Otro motivo de preocupación es la posibilidad de que algunos profesores obtengan la rúbrica que se utiliza en las evaluaciones por sus pares, lo que los ayudaría a prepararse para la entrevista.

Tal vez sea aún más importante que, hasta la fecha, los impactos de las evaluaciones en Chile —tanto positivos como negativos— han sido relativamente pequeños. La antigüedad sigue siendo el factor determinante de los ascensos de los profesores, sin vinculación alguna con las evaluaciones del desempeño. Las evaluaciones positivas habilitan a los profesores para solicitar la AVDI, pero a pesar de un aumento en 2011, la magnitud de la bonificación es relativamente pequeña y se considera que la prueba de dominio de contenidos que debe rendirse para obtenerla es difícil. Una proporción significativa de profesores admisibles decidió que no valía la pena realizar el esfuerzo. En el caso de los docentes que reciben calificaciones bajas (básico o insatisfactorio), la supervisión de las actividades complementarias es, con frecuencia, deficiente. Aunque estos profesores deben participar en los PSP, a través de

GRÁFICO 4.5: Puntajes obtenidos en las pruebas por alumnos expuestos a docentes destacados o competentes en Chile, 2004-08, por nivel socioeconómico de los alumnos



Fuente: MINEDUC, 2009.

Nota: Todas las diferencias son estadísticamente significativas, salvo en el caso de los alumnos del quintil superior en el segundo año de la escuela secundaria.

un estudio se determinó que, en 2009, tan solo la mitad de ellos realmente lo hizo, y no se aplican sanciones por incumplimiento (Cortés y Lagos, 2011).

Alcanzar los objetivos de un sistema de evaluación docente concebido adecuadamente depende no solo de elegir el diseño correcto sino también de elaborar procesos sólidos y cerciorarse de que se implementen con integridad. Estas tareas requieren gran capacidad y tienen un alto costo. No obstante, la experiencia adquirida hasta la fecha a través del sistema de evaluación docente de Washington, DC indica que los beneficios de hacerlo bien son aún mayores (recuadro 4.4).

Capacitación en servicio

En todos los sistemas educativos de América Latina, la capacitación docente en servicio es un elemento importante del gasto no salarial. Aunque la publicación de datos consolidados es poco frecuente, cuando se suma el costo de tiempo de personal, la inversión total en capacitación es muy grande. En Brasil y México, los profesores de educación secundaria participan durante 21 y 35 días, respectivamente, en actividades de desarrollo profesional en servicio, lo que representa más de un mes de tiempo docente al año (OCDE, 2009).

RECUADRO 4.4: *Aumento de la calidad a través de la evaluación docente en Washington, DC*

El sistema de Washington, DC, llamado IMPACT, es ampliamente considerado como un modelo “de oro” de evaluación docente en Estados Unidos. Aunque el sindicato docente se opuso vehementemente a su adopción inicial en 2009, IMPACT sobrevivió políticamente y está ahora en su sexto año de implementación. Tras la puesta en marcha por el Gobierno de Obama del programa Race to the Top (Carrera a la Cima), que consiste en un concurso para otorgar US\$5000 millones en subvenciones e incluye como criterio explícito la introducción de un sistema de evaluación docente, por lo menos 20 estados, entre ellos Nueva York, y millares de distritos escolares de Estados Unidos han comenzado a adoptar sistemas similares a IMPACT.

IMPACT tiene tres elementos básicos: a) aplicación de estándares docentes claros (denominados los “nueve mandamientos de la buena enseñanza”); b) un proceso integral anual para examinar el desempeño de los profesores, y c) potentes incentivos al desempeño, con grandes recompensas financieras para los profesores eficaces y fuertes consecuencias negativas (despido inmediato) para los ineficaces. Antes de IMPACT, la canciller de las escuelas públicas de Washington, DC señaló: “Tan solo el 8 % de los alumnos de octavo grado de la ciudad adquirieron las competencias en matemáticas previstas para ese grado y el 12 %, las correspondientes a lectura; sin embargo, la vasta mayoría de los profesores ‘superaba las expectativas’ en sus evaluaciones anuales del desempeño. Era obvio que el sistema de evaluación docente estaba quebrado”. (Turque, 2010).

Los elementos del diseño de IMPACT que han concitado elogios incluyen el uso de varias mediciones del desempeño docente, con gran énfasis en las prácticas en el aula; el empleo de “maestros de maestros” con gran experiencia para la evaluación externa del desempeño docente; el suministro de retroalimentación sustancial y detallada a los profesores; la disponibilidad de orientación individual (“coaching”) a pedido de los interesados para ayudar a los docentes a mejorar, y potentes incentivos y rendición de cuentas respecto de los resultados de la evaluación. (El anexo 4.3 permite comparar ejemplos de la retroalimentación proporcionada a los profesores por IMPACT y un típico informe de evaluación docente utilizado en otros distritos escolares de zonas urbanas).

Los profesores se califican en las siguientes categorías: muy eficaz, eficaz, mínimamente eficaz e ineficaz. Las calificaciones se basan primordialmente en la observación directa de cada profesor en el aula en cinco ocasiones diferentes cada año, dos por maestros de maestros y tres por personal administrativo de la escuela (75 % de la evaluación). Los otros elementos son el compromiso con la comunidad escolar (evaluado por los directores, 10 %), el profesionalismo básico (evaluado por los directores, 10 %), y los logros en el aprendizaje de valor agregado de la escuela durante el año (5 %). Para el 20 % de los profesores de matemáticas y lenguaje de los grados que son evaluados cada año, la ponderación de la observación en el aula se reduce y se complementa con los logros en el aprendizaje (valor agregado) de los alumnos del profesor correspondiente.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 4.4: *Aumento de la calidad a través de la evaluación docente en Washington, DC* (continuación)

Gran parte de la controversia inicial en torno a IMPACT obedeció a sus fuertes incentivos al desempeño. Los profesores evaluados como ineficaces son despedidos de inmediato, y cada año se ha despedido de esa manera a alrededor del 4 % de la fuerza laboral docente. Los profesores muy eficaces reciben una bonificación elevada por única vez (de hasta US\$25 000), y los que se evalúan muy eficaces en dos años consecutivos reciben un aumento salarial permanente (de hasta US\$27 000 al año). Estas recompensas financieras son muy importantes en comparación con el salario inicial promedio (US\$50 000 por año) y han generado apoyo político al sistema entre los docentes. No obstante, es posible que algunos elementos del diseño de IMPACT, como la evaluación anual de todos los profesores, las múltiples observaciones en el aula por expertos externos altamente capacitados, y las elevadas recompensas financieras, no puedan transferirse con facilidad a sistemas escolares más grandes. Washington, DC tiene tan solo 120 escuelas y 2600 profesores, y se ha beneficiado de un grado inusual de apoyo del sector privado. Tras el desastroso desempeño anterior de la ciudad —los alumnos obtuvieron en las pruebas los puntajes más bajos de todos los distritos urbanos— que concitó la atención nacional, la Fundación Bill y Melinda Gates proporcionó financiamiento inicial para cubrir los altos costos de la puesta en marcha de IMPACT y sus bonificaciones de los profesores.

En este contexto, el primer estudio académico riguroso del programa IMPACT ha concitado gran atención. A través de un método de regresión discontinua para analizar el comportamiento de los profesores inmediatamente arriba y debajo de los diversos umbrales de desempeño del sistema de evaluación, los investigadores Dee y Wyckoff (2013) documentaron un aumento considerable de 10 puntos (0,2 de desviación estándar) en las calificaciones de los profesores en general en el curso de los primeros tres años del programa. En otras palabras, como se muestra en el gráfico R4.4.1, en este breve período se ha registrado en toda la fuerza laboral docente de Washington, DC un desplazamiento significativo hacia una mejor calidad.

Dee y Wyckoff (2013) llegan a la conclusión de que la mejora de la calidad docente es consecuencia directa del sistema de evaluación. Los investigadores documentan el cambio que se ha producido en la fuerza laboral docente a través de cuatro mecanismos principales: a) las renuncias voluntarias de los docentes con puntajes de bajo desempeño (que se incrementaron más de un 50 % en comparación con años anteriores); b) los profesores de bajo puntaje que decidieron permanecer en el sistema mejoraron significativamente su desempeño (en promedio, 0,27 de desviación estándar); c) en comparación con años anteriores, una proporción mayor de los mejores docentes permaneció en el sistema, y d) los profesores ubicados cerca del umbral de desempeño para recibir bonificaciones lograron grandes mejoras (en promedio, 0,24 de desviación estándar).

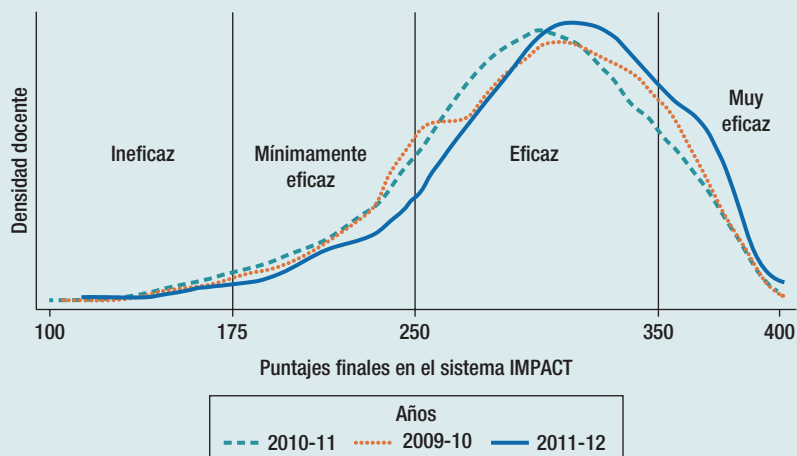
Las respuestas diferentes de los docentes a la retroalimentación sobre su evaluación son coherentes con los datos aportados por investigaciones más amplias respecto del diseño de incentivos eficaces al desempeño, lo que pone de relieve tres factores fundamentales.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 4.4: *Aumento de la calidad a través de la evaluación docente en Washington, DC* (continuación)

GRÁFICO R4.4.1: Variación en la calidad de los profesores en Washington, DC desde la introducción de la evaluación docente

Distribución de las calificaciones de los profesores en el sistema IMPACT, 2009-11



Fuente: Dee y Wyckoff, 2013.

Primero, los individuos deben creer que cuentan con los conocimientos y el apoyo necesarios para que sus esfuerzos individuales puedan generar las mejoras deseadas. Segundo, las expectativas respecto del desempeño deben ser claras. Tercero, el proceso de evaluación tiene que ser percibido como legítimo y transparente. Asimismo, Dee y Wyckoff presentan evidencias iniciales de que IMPACT está incidiendo en la dinámica a más largo plazo de la oferta docente al atraer al sistema a individuos de calibre más alto: los profesores que se retiraron de las escuelas públicas de Washington, DC al final del período 2010-11 habían obtenido, en promedio, 255 puntos, de un total de 400, en la evaluación de su último año, mientras que los nuevos profesores contratados en 2011-12 obtuvieron, en promedio, 281 puntos en su primer año, es decir una diferencia de 0,5 de desviación estándar.

Los investigadores no pueden analizar el impacto de la retroalimentación derivada de la evaluación docente por separado de los sólidos incentivos incorporados en el programa de Washington, DC. No obstante, concluyen que la experiencia de esta ciudad demuestra que los incentivos potentes vinculados a un sistema de evaluación docente diseñado de manera adecuada pueden generar grandes mejoras de la calidad docente en un período relativamente breve. No solo ha mejorado la calidad docente; desde la puesta en marcha de IMPACT, el aumento del aprendizaje estudiantil en el sistema escolar de Washington, DC ha sido el mayor de todos los distritos urbanos de Estados Unidos.

A pesar de los recursos que se invierten en capacitación docente, las evaluaciones rigurosas de su eficacia son poco frecuentes en los países de la OCDE y casi inexistentes en los de América Latina y el Caribe. Las evidencias derivadas de la proporción relativamente pequeña de programas evaluados en forma rigurosa no son alentadoras (Glewwe *et al.*, 2013). Unos pocos estudios indican que se registraron aumentos del aprendizaje estudiantil como resultado de programas de capacitación docente en servicio (Cohen y Hill, 2001). No obstante, dos metaanálisis permiten establecer que, en efecto, algunos programas tienen impactos negativos (Kennedy, 1998; Yoon *et al.*, 2007). (Los estudios examinados en Yoon *et al.* se resumen en el anexo 4.4).

Dada la gran heterogeneidad en las necesidades de capacitación de los profesores, los contextos nacionales, el diseño de los programas, los contenidos, los mecanismos para brindar la capacitación y su intensidad, no es sorprendente, tal vez, que las evidencias sobre el impacto no sean homogéneas. La conclusión más habitual de los estudios en esta área es que la pertinencia del contenido de los programas, la intensidad y la duración del curso y la calidad de la forma en que se brinda son clave para el impacto. Sin embargo, estas observaciones no son satisfactorias para orientar la política en esta área debido a que se abstraen de la pregunta central sobre cómo diseñar programas con contenidos pertinentes.

Un análisis de la bibliografía académica y de diversos enfoques sobre la capacitación que aparecen con frecuencia en los sistemas educativos “que están mejorando” identificados por Mourshed, Chijioke y Barber (2010) sugiere que hay cuatro estrategias amplias sobre formación docente que resultan pertinentes para los países de América Latina y el Caribe:

- *Métodos de instrucción “con guión”*: capacitación que prepara a los profesores para emplear estrategias pedagógicas específicas y materiales complementarios en la enseñanza de un plan de estudio diario bien definido.
- *Dominio de contenidos*: capacitación centrada en salvar las brechas o profundizar los conocimientos de los profesores sobre las materias que dictan.
- *Gestión del aula*: capacitación centrada en mejorar la eficacia de los profesores en el aula a través de la planificación de las clases, el uso eficaz del tiempo, las estrategias para mantener la atención de los estudiantes y las técnicas de enseñanza más eficaces.
- *Colaboración entre colegas*: ocasiones para que pequeños grupos de profesores (tanto de una misma escuela como de diversos establecimientos) se reúnan para observar y aprender de las prácticas de los demás y colaborar en el desarrollo de planes de estudio, estrategias de evaluación de los estudiantes, investigaciones y otras actividades que contribuyen a mejorar la calidad del sistema y el desarrollo profesional de los docentes.

Una quinta estrategia, que es habitual en América Latina y el Caribe, consiste en financiar o incentivar de otro modo el interés de los docentes por obtener educación formal adicional, principalmente a través de una maestría o, incluso, un doctorado. Esta cuestión no se incluye en el análisis debido a que los sistemas escolares no tienen responsabilidad directa en el diseño y la forma en que se brindan estos cursos. De todos modos, no se conocen evaluaciones en esta área que sugieran que este enfoque es eficaz en función de los costos. De hecho, las actuales evidencias internacionales, descritas en el capítulo 1, indican que las diferencias en la eficacia individual de los profesores (es decir, la habilidad para generar logros en el aprendizaje (valor agregado) muestran poca correlación con su nivel formal de educación.

CUADRO 4.3: Evidencias de evaluaciones rigurosas respecto del impacto de la capacitación docente

País/autores	Impacto de la capacitación docente en ... (en desviaciones estándares)		Tipo de capacitación y diseño de la evaluación
	Los conocimientos de los profesores	Las prácticas de los profesores	
Métodos de instrucción con guía			
Honduras (McEwan <i>et al.</i> , de próxima aparición)	N. M.	N. M.	Aumento de 0,25 en los puntajes de matemáticas y de 0,17 en los de lenguaje, en comparación con los estudiantes de aldeas no incluidas en el programa
Liberia (Piper y Korda, 2010)	N. M.	N. M.	Mejora de 0,79 en las competencias en lectura (~3 años de escolaridad)
Brasil (estado de Ceará) (Costa y Carnoy, 2015)	N. M.	N. M.	Aumento de 0,10 en los puntajes de lenguaje y de 0,17 en los de matemáticas en las pruebas nacionales
América Latina ^a (Chesterfield y Abreu-Combs, 2011)	Inconsistente	Efectos positivos significativos	Capacitación de una semana de duración para la preparación de planes de lecciones diarias de lectura (asignación aleatoria)
Domino de contenidos			
Estados Unidos (McCutchen <i>et al.</i> , 2002)	Aumento de 7,5 puntos porcentuales	0,72 y 0,82 para un subconjunto de actividades	Capacitación mensual para profesores en el uso de nuevos materiales de lectura para los primeros grados; recompensas financieras para los municipios con los mayores logros en materia de alfabetización en tercer grado (diferencias en diferencias)
Estados Unidos (McCutchen <i>et al.</i> , 2009)	0,50	0,64	Capacitación docente permanentemente durante el año lectivo en materiales pedagógicos, técnicas y habilidades de diagnóstico (series cronológicas escalonadas)
Estados Unidos (Garet <i>et al.</i> , 2008)	0,37 (capacitación), 0,38 (capacitación, orientación)	0,33 (capacitación), 0,53 (capacitación, orientación)	Capacitación de dos semanas de duración sobre conocimientos de contenidos y pedagogía específica de los contenidos en materia de alfabetización (asignación aleatoria)
			Capacitación de 48 horas de duración sobre conocimientos de contenidos y pedagogía específica en materia de alfabetización; para otro grupo, 60 horas de orientación (asignación aleatoria)

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 4.3: Evidencias de evaluaciones rigurosas respecto del impacto de la capacitación docente (continuación)

País/autores	Impacto de la capacitación docente en... (en desviaciones estándares)		Tipo de capacitación y diseño de la evaluación
	Los conocimientos de los profesores	Las prácticas de los profesores	
Gestión del aula			
Estados Unidos (Webster-Stratton <i>et al.</i> , 2008)	N. M.	Mejora significativa en las mediciones del estilo de enseñanza	Mejoras significativas en preparación escolar (disciplina)
Estados Unidos (Raver <i>et al.</i> , 2008)	N. M.	Mejora significativa en ambiente positivo	Mejora significativa en gestión del comportamiento
Interacción profesional			
Estados Unidos (Perry y Lewis, 2009)	Sin variación	N. M.	Sin variación
			Contenidos académicos docentes en forma de colaboración (asignación aleatoria)

Notas: N. M. = no medido. SAT = Sistema de Aprendizaje Tutorial. Salvo indicación en contrario, todas las estimaciones del impacto están expresadas en desviación estándar.

a. El estudio incluye a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

El cuadro 4.3 muestra el escaso número de evidencias derivadas de evaluaciones rigurosas (estudios académicos publicados) relacionadas con las cuatro categorías mencionadas anteriormente. Varios de los programas evaluados abarcan varias categorías. El diseño del programa de Liberia evaluado por Piper y Korda (2010) es probablemente el más parecido al programa que se está aplicando actualmente en Haití y al programa para mejorar la alfabetización en los primeros grados en Brasil.

En el marco de los enfoques que se consideran buenas prácticas internacionales en materia de colaboración entre colegas, los profesores trabajan conjuntamente en estrategias para la enseñanza de matemáticas en Japón (estudio de la lección), o se forman equipos integrados por los docentes de toda la escuela que trabajan con tutores externos para mejorar su instrucción, como en Ontario (Canadá). La aplicación del modelo japonés de “estudio de la lección” en Estados Unidos (Perry y Lewis, 2009) no ha sido eficaz, lo que sugiere que probablemente no pueda trasplantarse con facilidad. Sin embargo, otra forma de colaboración entre colegas, “coaching”, ha resultado eficaz en Kenya (Hardman *et al.*, 2009) y en Estados Unidos (Garet *et al.*, 2008).

Es importante señalar que la mayoría de los programas evaluados rigurosamente son de escala limitada, y en su marco los profesores reciben la capacitación directamente de expertos en las metodologías enseñadas. No es correcto suponer que los programas brindados en el formato “cascada” que es mucho más común en los países en desarrollo —en el que los expertos que diseñaron el programa entrenan a una red de otros “instructores”, que se encargan de impartir la capacitación a los profesores— tendrían impactos tan grandes como, por ejemplo, los del programa de Liberia. Un estudio realizado en Kenya proporciona evidencias cualitativas de que los profesores consideran que este tipo de capacitación en cascada —en el que se imparte capacitación a los profesores con la esperanza de que ellos harán lo propio con otros profesores de su escuela— es totalmente ineficaz (Hardman *et al.*, 2009).

Métodos de instrucción con guión

Muchos de los métodos de instrucción con guión se enfocan en la alfabetización en los primeros grados, un área de importancia crítica para el aprendizaje. Existe creciente evidencia a nivel global sobre el diseño de programas efectivos de entrenamiento para los docentes que utilizan estos métodos. En Liberia, un programa diseñado de manera adecuada ha tenido impactos muy grandes en el aprendizaje de los alumnos en todos los métodos de medición utilizados: nombre de las letras (0,52 de desviación estándar); reconocimiento de fonemas (0,55 de desviación estándar), fluidez en la lectura en voz alta (0,80 de desviación estándar) y comprensión de lectura (0,82 de desviación estándar). El programa de capacitación es intensivo e incluye varios talleres de una semana de duración, sesiones mensuales de orientación, planes de clases con guión para profesores y el correspondiente material de lectura para los estudiantes. También incluye actividades de comunicación en las que los profesores informan a los padres los progresos en lectura de los alumnos, y el fortalecimiento de las asociaciones de padres y docentes (Piper y Korda, 2010). Este espectro de intervención, amplio y unificado, no es habitual en el desarrollo profesional y probablemente contribuye a la gran magnitud del efecto observado.

En otro estudio, en este caso de América Latina, se observan sólidos resultados positivos derivados de un amplio programa de capacitación que proporciona a los profesores materiales detallados para que los incorporen en sus clases: el programa de los Centros para la Excelencia en Capacitación de Docentes, una iniciativa respaldada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que se implementó entre 2002 y 2009 con el objetivo de mejorar los niveles de alfabetización de los primeros grados en América Latina y

el Caribe a través del mejoramiento de las competencias de los docentes para la enseñanza de la lectura en zonas marginadas. El programa consiste en una combinación de componentes de capacitación que incluyen capacitación con guión y materiales, técnicas de gestión del aula, metodologías de lectura basada en investigaciones y herramientas de diagnóstico. Con datos de 255 profesores, el estudio muestra mejoras en las prácticas docentes (medidas a través de observaciones estandarizadas en el aula), los conocimientos sobre la enseñanza de la lectura (medidos a través de encuestas a docentes) y los logros estudiantiles (medidos a través de pruebas estandarizadas) (Chesterfield y Abreu-Combs, 2011).

En un programa elaborado en el estado brasileño de Ceará para promover las competencias en lectura en los primeros grados, el *Programa de Alfabetização na Idade Certa* (PAIC), se utiliza un conjunto bien diseñado de libros de ejercicios y libros de lectura, sesiones mensuales de capacitación docente, dictadas en forma oportuna, sobre la manera de enseñar cada módulo del plan de estudio, y seguimiento en forma regular de los progresos de los alumnos con el objeto de verificar que todos los niños de 8 años posean las competencias básicas en lectura. Costa y Carnoy (2015) utilizaron un detenido análisis de diferencias en diferencias para comparar los municipios del estado de Ceará, que recibieron el programa, con municipios similares de estados fronterizos, que no lo recibieron. Los autores observan que el PAIC ha tenido grandes impactos positivos en las competencias en lectura y matemáticas de los alumnos. Dado que en el programa del estado de Ceará se combina apoyo técnico para la capacitación docente con guión y materiales de alfabetización con incentivos financieros para los municipios en los que los estudiantes de 8 años registran los mayores logros en lectura, no es posible evaluar por separado la importancia relativa de estos dos componentes en los impactos causales. No obstante, es un ejemplo prometedor de un programa bien diseñado de capacitación con guión en el área de alfabetización que se desarrolló inicialmente en un municipio (Sobral) de Ceará y se amplió con éxito a centenares de municipios a nivel estatal. En el estado de Minas Gerais, donde se ha implementado un programa similar durante los últimos seis años, también se han registrado grandes mejoras en los puntajes de lectura en los primeros grados. Ese programa, sin embargo, no ha sido objeto de una evaluación rigurosa (Bruns, Evans y Luque, 2012; Mourshed, Chijoke y Barber, 2011). En 2013, el ministerio federal de Brasil puso en marcha una iniciativa para aplicar el enfoque del PAIC en todo el país.

En el programa de Honduras, el Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT), se utiliza un estricto método con guión para preparar tutores reclutados en la comunidad (con un grado de capacitación formal menor que el de los profesores tradicionales) para dictar el plan de estudio de la escuela secundaria. El programa se asienta en un conjunto bien diseñado de libros de ejercicios y libros de texto, que los estudiantes utilizan para estudiar bajo la orientación de tutores. Los tutores reciben capacitación en servicio durante las dos semanas anteriores al inicio de cada trimestre con el objeto de prepararlos para enseñar el siguiente conjunto de materiales. Una evaluación rigurosa del desempeño de los estudiantes en comunidades donde se aplica el SAT en comparación con un grupo de control de comunidades con escuelas secundarias tradicionales indica que el modelo del SAT, que incluye una combinación de materiales de aprendizaje bien diseñados y capacitación con guión para profesores relativamente inexpertos, produce resultados de aprendizaje mayores que las escuelas secundarias tradicionales y con un costo menor por alumno.

La mayoría de las evidencias sobre otros programas de aprendizaje con guión no son rigurosas y muchos resultados son ambiguos (Glazerman *et al.*, 2010b). Aunque los programas bien diseñados de capacitación docente en servicio con guión pueden tener impactos positivos, esto no sucede en todos los casos. Sin embargo, las evidencias más recientes recabadas en

Liberia y Honduras son alentadoras pues sugieren que proporcionar a los docentes materiales didácticos en módulos bien diseñados y capacitación “en tiempo real” para impartir orientaciones detalladas acerca de lo que se debe enseñar cada día permite mejorar significativamente el aprendizaje de los estudiantes en contextos donde pocos enfoques diferentes han sido eficaces.

Los programas de capacitación con guión bien diseñados son un enfoque pertinente y prometedor en muchos países de América Latina y el Caribe, y quizás especialmente para la alfabetización y las competencias en matemáticas en los primeros grados. La capacitación con guión forma parte de la actual estrategia de Haití, donde muchos docentes carecen de conocimientos profundos de su materia y de pedagogía. Los profesores pueden beneficiarse de orientaciones detalladas sobre los contenidos que deben incluirse en la lección de cada día, la manera en que deben presentarse los temas, el modo en que pueden usarse los libros del aula y otros materiales didácticos y los métodos para evaluar los progresos de los estudiantes (Banco Mundial, 2011).

El programa Escuela Nueva de Colombia es un claro ejemplo de un enfoque de capacitación con guión. Este programa, que se creó en la década de 1970 para mejorar la calidad de las escuelas multigrado en las zonas rurales montañosas y escasamente pobladas de Colombia, constituye una profunda transformación del plan de estudio, los materiales, la organización de la clase y el funcionamiento de las escuelas multigrado, y ha exigido un enorme esfuerzo para impartir nueva capacitación a los 30 000 maestros rurales del país, como se describe en el recuadro 4.5.

Los enfoques de capacitación con guión son útiles cuando existe un bajo nivel de capacidad docente porque permiten que un plan de estudio bien diseñado y materiales de apoyo, como guías para profesores y libros de ejercicios para estudiantes, proporcionen un “andamiaje” que compensa los puntos débiles del profesor en materia de dominio de contenidos y competencias pedagógicas; por ejemplo, para planificar las clases de manera eficaz y para preparar tareas para la casa y cuestionarios para evaluar los progresos de los alumnos. Incluso en países de ingreso alto, como Estados Unidos, algunos métodos con guión muy conocidos (por ejemplo, Éxito para Todos) se utilizan en el nivel primario y secundario en muchas escuelas, especialmente en grandes distritos urbanos de bajo desempeño (Kirschner, Sweller y Clark, 2006; Gove y Wetterberg, 2011).

Asimismo, los programas de capacitación con guión pueden preparar a los profesores para el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el aula. En el curso de los últimos 10 años, la Fundación Roberto Marinho de Brasil ha capacitado a millares de profesores de casi todos los estados brasileños en el uso de programas de instrucción de alta calidad, grabados en video, diseñados para ayudar a los estudiantes de edad superior a su grado a alcanzar el nivel del grado correspondiente mediante el uso de un plan de estudio “acelerado”. Estos programas consisten en un plan de estudio comprimido bien diseñado que se brinda a través de videos. Los profesores reciben capacitación para llevar a cabo actividades en apoyo del programa, como la organización de debates grupales sobre los contenidos presentados (utilizando guías de enseñanza), y para tomar y calificar cuestionarios y otras evaluaciones a fin de verificar que los estudiantes avanzan según lo previsto. Al parecer, estos programas son especialmente valiosos para compensar los puntos débiles de los profesores en materia de dominio de contenidos a nivel de la educación secundaria y en matemáticas y ciencias. No se han realizado evaluaciones rigurosas de su eficacia en función de los costos (y los contenidos en video y el apoyo docentes son bastante caros), pero su popularidad entre los estudiantes y su aparente eficacia han llevado a su amplia adopción en todo Brasil.

RECUADRO 4.5: *Escuela Nueva de Colombia*

El principal objetivo del programa Escuela Nueva, creado en la década de 1970, consiste en transformar las prácticas de los docentes multigrado en la zona rural de Colombia. El programa promueve un cambio de la escuela en su conjunto al desplazar el foco del proceso de aprendizaje del docente a los alumnos, que utilizan materiales didácticos para aprender a su propio ritmo, se brindan apoyo mutuamente (apoyo entre pares) y aprovechan un ambiente de “aula enriquecida” que propicia el aprendizaje, con diversos rincones equipados con material de lectura, juegos y objetos para manipular que respaldan su aprendizaje. El programa también prepara a los estudiantes para desempeñar un papel de liderazgo en el gobierno escolar y el mantenimiento de la escuela, y para lograr que los padres y los miembros de la comunidad participen activamente en las escuelas (Fundación Escuela Nueva, 2012).

La innovación de Escuela Nueva consiste en reconocer que para aumentar la eficacia de los profesores en aulas multigrado, son necesarias nuevas prácticas pedagógicas, planes de estudio y recursos a nivel del aula diseñados específicamente para respaldar un contexto multigrado. Por lo tanto, la preparación de maestros para el programa requiere capacitación intensiva en el nuevo plan de estudio y el uso de nuevos recursos (guías de enseñanza, materiales didácticos para que el alumno aprenda a su propio ritmo y recursos de aula enriquecida), pero, más fundamentalmente, una ruptura de la enseñanza frontal tradicional y el desarrollo de nuevas competencias para guiar a grupos de estudiantes en su propio proceso de aprendizaje.

Para lograr esta transformación de las prácticas docentes se requiere capacitación intensiva de los profesores y apoyo permanente. Desde su inicio, el programa ha combinado cuatro estrategias básicas: a) capacitación grupal en los objetivos, conceptos, materiales y métodos del enfoque de la Escuela Nueva; b) visitas de los docentes a escuelas de demostración para observar el modelo en acción y aprender de profesores con experiencia; c) apoyo permanente a los profesores a través de visitas de maestros de maestros a su distrito, y d) sesiones periódicas de desarrollo profesional para reforzar y ampliar sus prácticas de enseñanza (Fundación Escuela Nueva, 2012). Del mismo modo que el modelo alienta la cooperación entre los estudiantes, también lo hace entre los docentes, que se visitan unos a otros y se brindan consejos y palabras de aliento.

Las investigaciones a lo largo de varias décadas indican que los estudiantes que asisten a escuelas del programa tienen un mejor desempeño en las pruebas estandarizadas que los alumnos de escuelas rurales tradicionales. Más notable aún, gracias a Escuela Nueva, Colombia es el único país de la región donde los alumnos rurales tienen un mejor desempeño que los urbanos (teniendo en cuenta las características socioeconómicas de los alumnos) en las evaluaciones nacionales (Psacharopoulos, Rojas y Vélez, 1993; McEwan, 1998). Asimismo, los estudios han demostrado que los alumnos de Escuela Nueva tienen más autoestima, valores democráticos más sólidos y más conciencia cívica (Chesterfield, 1994; de Baessa, Chesterfield y Ramos, 2002) y una mayor igualdad en cuestiones de género (Juarez and Associates, 2003). A lo largo de sus 40 años de historia, la Escuela Nueva ha influido en el diseño de programas similares en otros países, desde Viet Nam hasta India, México y Brasil.

Dominio de contenidos

La segunda estrategia básica es brindar capacitación a los profesores para profundizar su dominio de contenidos académicos específicos. Varios programas evaluados se han centrado en fortalecer los conocimientos de los docentes en la materia que estos imparten. Los tres programas que se han examinado para este informe se focalizan en los conocimientos de contenidos relacionados con la alfabetización (para la enseñanza de lectoescritura en los primeros grados), con el objeto, en este caso, de verificar que los maestros entiendan los conceptos básicos de la lingüística. Dos de ellos, que en ambos casos consisten en un curso de capacitación sobre lingüística de dos semanas de duración (y en uno de los cuales se agregó un componente sobre la pedagogía específica de la lingüística), han propiciado aumentos significativos en el aprendizaje de los alumnos (McCutchen *et al.*, 2009). Cabe señalar que la magnitud del efecto no es mayor en el estudio que incorpora la pedagogía específica de los contenidos. En un tercer estudio (Garet *et al.*, 2008) de un programa que proporciona un curso de capacitación sobre la enseñanza de lectura a alumnos de segundo grado, de 48 horas de duración, se observan aumentos en los conocimientos de los docentes y cambios positivos en sus prácticas durante el primer año del programa. Los cambios en las prácticas son mayores en el caso de los profesores que, además del curso de capacitación, recibieron apoyo de tutores. Sin embargo, las diferencias en las prácticas entre los docentes que recibieron la capacitación y los que no la recibieron desaparecen después del primer año y no se registran impactos en el aprendizaje de los alumnos que se deriven de la capacitación, tanto con apoyo adicional de tutores en la escuela como sin este.

Más allá de la alfabetización en los primeros grados, un estudio significativo de programas de capacitación en servicio impartidos a 1027 profesores de matemáticas y ciencias en Estados Unidos indica que la focalización en el conocimiento de los contenidos guarda relación con los grandes efectos positivos en los aumentos de conocimientos y competencias y los cambios en las prácticas en el aula declarados por los propios profesores (Garet *et al.*, 2001). Otro estudio significativo de varios programas diferentes de capacitación docente en Australia revela efectos de gran magnitud en las prácticas en el aula y los resultados de los alumnos declarados por los propios profesores (Ingvanson, Meiers y Beavis, 2005). Lamentablemente, aunque el bajo grado de dominio de los contenidos académicos es un problema documentado en el caso de los docentes de América Latina y el Caribe, y muchos de los países de la región han implementado programas de capacitación para cubrir esta deficiencia, no se dispone de evidencias sobre el impacto de este tipo de capacitación en la región. No obstante, la evidencia recabada en otros países respalda la idea intuitiva de que el mejoramiento del conocimiento de los contenidos por parte de los profesores puede aumentar el aprendizaje de los alumnos.

Gestión del aula

En dos estudios experimentales se examina el impacto de alrededor de 30 horas de capacitación en gestión del aula focalizada en técnicas positivas para reducir la mala conducta de los alumnos. En ambos programas se observan grandes efectos positivos en las prácticas docentes y en la conducta de los alumnos y la preparación escolar (Webster-Stratton *et al.*, 2008; Raver *et al.*, 2008).

Un estudio menos riguroso en Israel indica que la capacitación semanal para profesores de matemáticas y lectura diseñada para acrecentar sus técnicas de instrucción conjuntamente con el suministro de material de apoyo (guías de enseñanza) produce mejoras en el desempeño de los alumnos en ambas materias (Angrist y Lavy, 2001). En otro programa, que

brinda capacitación a los docentes sobre diversas maneras de leer con los niños en el aula y proporciona libros de lectura para su uso en clase y libros que los alumnos pueden llevar a su casa, se observan mejoras significativas en el grado de fluidez en la lectura de los estudiantes (McGill-Franzen *et al.*, 1999).

Lamentablemente, no existen evidencias rigurosas respecto de la actual ola de capacitación docente centrada en la gestión del aula con el objetivo específico de mejorar el desempeño de los alumnos (por ejemplo, las técnicas descritas por Lemov en su libro *Teach Like a Champion* o la metodología de *Teach For All*). Será importante evaluar estas técnicas de manera rigurosa pues todo indica que pueden ayudar a los docentes a crear en el aula un ambiente propicio para que cada niño se concentre y aprenda.

Además de los mencionados programas, la mayor parte de la capacitación docente proporcionada en América Latina ha recibido críticas por su breve duración y deficiente calidad, y por la falta de refuerzos y apoyo cuando los profesores regresan a sus escuelas (Vaillant, 2005; Verzub, 2007). El modelo predominante ha sido la contratación de cursos de capacitación a facultades universitarias de pedagogía que, con frecuencia, son teóricos y están desconectados de la realidad que los docentes enfrentan en el aula. Varios ministros de educación de la región han señalado que la contratación de las mismas facultades de pedagogía que producen docentes con formación previa al servicio deficiente para que proporcionen a estos docentes capacitación adicional en servicio es un total despropósito.

Cada vez son más los ministerios y las secretarías de educación de Brasil que están creando sus propios institutos de capacitación docente para asumir el control directo de los contenidos y la provisión de capacitación en servicio. En la región se observa un desplazamiento hacia programas de desarrollo profesional que abordan directamente las cuestiones identificadas, aunque todavía son muy recientes como para evaluar su eficacia. Actualmente, por ejemplo, los ministerios de Educación de México y Perú, los estados brasileños de Acre, Ceará, Minas Gerais y Río de Janeiro, y las secretarías municipales de Río de Janeiro y Recife están desarrollando programas de capacitación dirigidos a mejorar las prácticas docentes en el aula. En Ceará, el Gobierno estatal está haciendo una evaluación rigurosa del impacto de este nuevo enfoque, mediante la asignación aleatoria de profesores a diversas opciones de capacitación, y la cuidadosa medición de las prácticas posteriores en el aula (a través de observaciones de la clase) y los impactos en el aprendizaje de los estudiantes. Las evidencias sólidas derivadas de un programa de esta índole con un diseño adecuado podrían tener una amplia influencia en la región.

Otra tendencia incipiente es la de establecer programas de desarrollo con base en la escuela así como medidas para promover la colaboración entre colegas a nivel de la escuela. Por ejemplo, en Ecuador se está vinculando explícitamente la capacitación docente con los resultados escolares. En vez de impartir los mismos cursos de capacitación a todos los docentes del sistema, sin tener en cuenta sus necesidades, se detectan las necesidades de formación al nivel de las escuelas y se imparte capacitación a todos los colegas juntos (Ministerio de Educación del Ecuador, 2012). En el programa de mentoría de docentes de Perú, los expertos externos trabajan con todos los profesores de una escuela en forma de un equipo, y les dan consejos y retroalimentación en tiempo real basados en sus observaciones y su comprensión del contexto de la escuela y sus desafíos específicos. Con los nuevos programas del municipio de Río de Janeiro, *Ginásio Experimental de Novas Tecnologias Educacionais* (GENTE) y *Ginásio Experimental Carioca*, se ha extendido la semana escolar con el fin de liberar tiempo para la colaboración docente y la enseñanza en equipo. Todas estas iniciativas representan enfoques muy novedosos para la región y aún deben ser evaluados. No obstante, resulta prometedor el énfasis que se pone en centrar la atención en las escuelas y las aulas para identificar las áreas en las que los profesores necesitan más apoyo.

Desarrollar las capacidades de los profesores a través de los directores de escuela

En lo que concierne a los sistemas educativos de América Latina y el Caribe, producir directores de escuela eficaces reviste la misma importancia, o quizás mayor, que desarrollar mejores profesores. La dirección de una escuela abarca varias tareas, que van desde el manejo de las personas, las finanzas y la infraestructura, hasta actividades para brindar información a la comunidad y lograr la participación de los padres en la educación de sus alumnos. Como se analiza en el capítulo 5, el creciente cúmulo de evidencias internacionales indica que una de las funciones más importantes que desempeñan los directores para elevar el desempeño escolar es la de atraer a profesores talentosos e instar a los más deficientes a renunciar. Para ello, deben tener la capacidad necesaria para analizar la instrucción de sus docentes y desplegar su potencial. Los sistemas educativos de alto desempeño dedican especial atención a la selección, capacitación y desarrollo de los directores de escuela, y ponen especial énfasis en su función de liderazgo pedagógico (Barber y Mourshed, 2007).

Dedicar cuidadosa atención a los sistemas de selección y desarrollo de directores de escuela reviste especial importancia debido a los efectos que un solo director tiene en todos los estudiantes de su escuela. Recientemente, se han realizado investigaciones en Texas que aportan información sobre esta cuestión. En Branch, Hanushek y Rivkin (2013), se midió la calidad de diversos directores desde 1995 hasta 2001 mediante la comparación de los logros reales en matemáticas de los alumnos de cada escuela con los logros que cabría esperar teniendo en cuenta las características de los alumnos de esa escuela (incluidos los puntajes en pruebas anteriores). A través del análisis de las fluctuaciones en los logros correlacionadas con la llegada de un nuevo director, los autores lograron aislar el efecto de los directores de otros factores escolares (como la composición socioeconómica del alumnado). Esto les permite establecer que los directores tienen un efecto estadísticamente significativo en el aprendizaje: un aumento de 1 desviación estándar en la calidad del director conlleva un aumento de 0,05 de desviación estándar en los logros en matemáticas de los alumnos, o alrededor de dos meses de aprendizaje adicional. Aunque pequeño en el caso de cada alumno, a nivel de la escuela este impacto se multiplica por centenares de alumnos diferentes. Asimismo, los investigadores observan que los niveles de eficacia más altos del director están correlacionados con niveles más altos de rotación del personal docente. Esto sugiere que un elemento clave del impacto de los directores eficaces en las escuelas es su capacidad para atraer y retener a los mejores profesores y dejar ir a los peores (Branch, Hanushek y Rivkin, 2013).

Para reorganizar el equipo docente de su escuela o para ejercer un liderazgo pedagógico eficaz, cada director debe conocer los puntos fuertes y débiles de su personal docente. A raíz de ello está aumentando el número de países donde los directores (y otros miembros del equipo de apoyo pedagógico o el equipo de administración) participan en el proceso de evaluación docente. La naturaleza y el grado de la participación varían ampliamente y esta puede incluir entrevistas, observaciones en el aula, o el examen de otros instrumentos de evaluación docente, como la autoevaluación y el informe de los pares. A medida que aumenta la capacidad de los directores para conocer los puntos fuertes y débiles de su personal docente, también pueden desempeñar una función mayor en la coordinación de la capacitación en servicio y el desarrollo de la escuela en su conjunto. Las investigaciones realizadas por Papay y Kraft (2013) confirman la importancia de esta dimensión del liderazgo de los directores. Los autores observan que el ritmo al que mejora la eficacia de los profesores varía sistemáticamente de una escuela a otra. Los docentes mejoran con más rapidez en las escuelas donde,

según sus propias declaraciones, los directores promueven la colaboración entre colegas, proporcionan actividades de desarrollo profesional y utilizan evaluaciones docentes.

El área de evaluación y desarrollo de los profesores no es la única en la que los directores pueden desempeñar una función transformadora en las escuelas. La asignación de recursos y la administración son parte fundamental de las competencias de los directores, aunque muy pocas veces están preparados para llevarlas a cabo. No es lógico esperar que todos los directores tengan la aptitud, el tiempo y los conocimientos técnicos para alinear los recursos y las prioridades pedagógicas de manera de maximizar el impacto de sus presupuestos en el aprendizaje de los alumnos.

A pesar de que hay cada vez más conciencia acerca del papel crucial de los directores, la evidencia empírica sobre cómo desarrollar sus capacidades y mejorar su eficacia es muy limitada. Establecer un sistema eficaz para seleccionar, capacitar y orientar a los directivos de las escuelas no es una tarea fácil, especialmente cuando aún no se ha consolidado un sistema eficaz para evaluar a los docentes, como sucede en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, tanto en esta como en otras regiones, existen buenas prácticas para desarrollar directivos de escuela que las autoridades y los encargados de políticas públicas pueden adoptar de manera incremental a medida que elaboran sus sistemas para evaluar y capacitar a los docentes y lograr que rindan cuentas.

Chile constituye un buen ejemplo de la aplicación de una estrategia incremental para seleccionar y capacitar a dichos directivos. Los datos de una encuesta reciente del Ministerio de Educación indican que se ha registrado un aumento en la proporción de directores que se consideran responsables del liderazgo pedagógico y no solo de la administración. Entre 2004 y 2005, el Gobierno de Chile definió los atributos de los buenos directivos de escuela y estableció un proceso de selección de directores por concurso (Concha, 2007). En 2005, el Ministerio de Educación instauró el Marco para la Buena Dirección, que contiene los criterios para la capacitación y la evaluación de los directores en las áreas de liderazgo, manejo de los planes de estudio, administración de los recursos y manejo del entorno escolar (MINEDUC, 2005). Más recientemente, mediante la promulgación de una ley en 2011, se fortaleció el proceso de selección de los directores de escuelas municipales y se les exigió una mayor rendición de cuentas. Actualmente, la selección de los directores se lleva a cabo a través del sistema de selección de directivos de la administración pública, denominado Sistema de Alta Dirección Pública, y deben firmar un convenio de desempeño con el Gobierno local encargado de la escuela que tendrán a su cargo. En 2011, Chile también estableció el Programa de Formación de Directores de Excelencia, que ya ha brindado capacitación en competencias de liderazgo a más de 2400 directores (de un total de alrededor de 7000 en todo el país) a través de cursos de posgrado.

Mientras que el enfoque de desarrollo de directivos que se aplica en Chile permite a los directores elegir entre un amplio espectro de opciones de capacitación, varios países de la OCDE han optado por desarrollar sus propios cursos de capacitación de directores. En 2010, Australia creó el Instituto Australiano para la Enseñanza y la Dirección de Escuelas, órgano independiente respaldado por el Ministerio de Educación, que se encarga de elaborar parámetros, métodos de acreditación y capacitación para profesores y directores de escuela (OCDE, 2013). Otro ejemplo de capacitación más dinámica de los directores es el que ha establecido Singapur, donde se evalúa constantemente el potencial de liderazgo de los jóvenes docentes en las etapas iniciales de su carrera, y los seleccionados siguen por un camino especializado en dirección, que consiste en capacitación a través del programa de gestión y liderazgo en las escuelas, dictado por el Instituto Nacional para la Educación (OCDE, 2013).

El enfoque de capacitación centralizada para directores fue adoptado recientemente en Jamaica, donde se creó el Centro Nacional para la Dirección Educativa con la misión de capacitar y brindar certificaciones a los aspirantes a directores y a quienes ya ejercen esos cargos.

Luego de seleccionar y capacitar a los directores, es fundamental brindarles apoyo durante los primeros años en el cargo. Un estudio reciente en el que se analizan datos de las escuelas de la ciudad de Nueva York muestra que, si bien la experiencia laboral anterior de los directores no incide en su desempeño, la experiencia en el ejercicio del cargo, en particular durante los primeros años, tiene un efecto positivo considerable en el desempeño de la escuela medido a través de las calificaciones de los alumnos en los exámenes y el ausentismo de los estudiantes (Clark, Martorell, and Rockoff, 2009). El enfoque que se aplica en Singapur es un ejemplo importante de un sistema que permite organizar a los directores experimentados para que orienten a los nuevos.

Desafíos y promesas de las tecnologías de la información

Las computadoras portátiles, las tabletas, los dispositivos móviles, los pizarrones digitales, los videos instructivos y muchas otras tecnologías están cada vez más presentes en las aulas latinoamericanas. Sin embargo, hasta la fecha no existe ninguna evidencia de que las TIC hayan mejorado los resultados de aprendizaje de los alumnos de la región, ni tampoco de que representen un uso eficaz de los recursos presupuestarios, en comparación con otras intervenciones potenciales. En 2012 se llevó a cabo una evaluación de la iniciativa Una Laptop por Niño en Perú, que indicó que no había tenido efecto alguno en las tasas de matriculación de alumnos ni en sus logros en matemáticas o lenguaje (Cristia *et al.*, 2012). De igual modo, una evaluación del programa Computadores para Educar de Colombia muestra que no se registraron mejoras del aprendizaje de los alumnos a pesar de que estos tenían más acceso a computadoras y los profesores habían recibido capacitación en el uso de las TIC en el aula (Barrera-Osorio y Linden, 2009). Los autores concluyen que los profesores no suelen integrar las computadoras en las prácticas del aula; el programa solo aumenta ligeramente el uso real de computadoras por parte de los alumnos y los profesores y, cuando se usan, es principalmente para enseñar competencias de TIC en lugar de lenguaje, aunque este es el objetivo central del programa.

Estos estudios ponen de relieve la importancia de elaborar cuidadosamente las estrategias de implementación que se utilizarán para incorporar las TIC en el aula. Entre 2004 y 2006 se llevó a cabo en la zona occidental de India un estudio de asignación aleatoria con 50 escuelas y más de 2000 alumnos que permitió establecer que la introducción del mismo programa de aprendizaje asistido por computadora para matemáticas tuvo impactos muy diferentes según la modalidad utilizada para implementarlo. En un grupo de tratamiento, el programa se aplicó en forma suplementaria a las clases regulares, con una hora adicional de instrucción asistida por computadora todos los días después del horario escolar. En otro, se implementó como sustituto, con una hora de instrucción asistida por computadora todos los días en lugar de una hora de instrucción regular. Al realizar la comparación con el grupo de control, se observó que con el programa suplementario las calificaciones de matemáticas *aumentaron* en 0,28 de desviación estándar, mientras que en el grupo de sustitución se *redujeron* por un monto aún mayor, 0,57 de desviación estándar. Asimismo, el análisis mostró que el mayor impacto del programa suplementario fue el aumento del aprendizaje de los alumnos con peor desempeño, lo cual es congruente con el diseño del programa de aprendizaje asistido por computadora, que tiene por objeto reforzar el material presentado en las lecciones diarias regulares (Linden, 2008). Un estudio aleatorio de un programa similar en el

que se incorporaron dos horas a la semana para que los alumnos trabajaran con un *software* educativo que permitía reforzar los contenidos de matemáticas presentados en la clase también mostró aumentos muy significativos en el aprendizaje de los alumnos: 0,36 de desviación estándar en el primer año y 0,54 de desviación estándar en el segundo (Banerjee *et al.*, 2007).

En general, es más probable que la introducción de las TIC en el aula tenga un impacto positivo en el aprendizaje de los alumnos cuando no se pone el acento en el *hardware* y en el *software* sino en la manera en que estos contribuyen al aprendizaje en sí mismo. Al parecer, varios factores son importantes para que los programas educativos de TIC mejoren el aprendizaje: a) adecuada capacitación en competencias de TIC y apoyo técnico y pedagógico práctico para los profesores, de manera que sea posible alinear sus estilos de enseñanza, el plan de estudio y la tecnología; b) apoyo constante de los directivos de la escuela; c) adecuada infraestructura del sistema en su conjunto, incluido el *hardware* de TIC, copias de seguridad (*backups*), y apoyo técnico en tiempo real, y, fundamentalmente, d) una clara estrategia en la que se defina cómo se integrarán las TIC a la enseñanza y cómo se pondrán al servicio del aprendizaje (Barber y Mourshed, 2007). Estos factores están estrechamente alineados con las cuatro prioridades para el futuro que se describen en un informe realizado recientemente bajo la dirección de Michael Fullan sobre el Plan Ceibal, el programa de una computadora portátil por niño de Uruguay (Fullan, Watson y Anderson, 2013).

Si bien la adecuada capacitación de los docentes en las TIC y su uso en el aula es fundamental, se ha observado en numerosos sistemas escolares que los niveles de competencia docente aumentan rápidamente cuando se contratan profesores jóvenes. Según el Estudio Internacional sobre Docencia y Aprendizaje 2008 de la OCDE, en Brasil más de un tercio de los profesores indicó que existía una gran necesidad de capacitación en el uso de las TIC (OCDE, 2013). En los países en desarrollo se ha tendido a focalizar los programas de capacitación docente en conocimientos básicos de computación, mientras que en los países de ingreso alto estos se centran cada vez más en la integración de la tecnología y la pedagogía. A lo largo de este espectro, hay un cúmulo creciente de programas de capacitación comprobados que pueden repetirse o adaptarse a las necesidades locales. Como ejemplo cabe citar al programa Intel Educar para el Futuro, que ha brindado capacitación sobre la integración de la tecnología en el aula y la promoción de enfoques centrados en los alumnos a través de una serie de módulos flexibles a más de 10 millones de profesores en más de 70 países (incluidos 7 en la región de América Latina y el Caribe). Lamentablemente, hasta la fecha no se han realizado evaluaciones que proporcionen evidencias sobre la eficacia de este programa para acrecentar las competencias de los profesores o su impacto en el uso de las TIC en las aulas, con la salvedad de las evaluaciones realizadas en Colombia y Perú, en las que no se observaron impactos positivos (Barrera-Osorio y Linden, 2009; Cristia *et al.*, 2013).

Los países de Asia y el Pacífico brindan un ejemplo de buenas prácticas para aumentar los conocimientos tecnológicos de los docentes y poner esas competencias al servicio del aprendizaje. En Singapur, se ha integrado la pedagogía con las TIC en los planes de estudio tanto de la formación previa al servicio como de la capacitación en servicio de los docentes. La capacitación en servicio para el uso de las TIC consta de tres niveles: básico, para aprender a usar los recursos de aprendizaje en computadoras; intermedio, para integrar las TIC en el plan de estudio y elaborar actividades de aprendizaje basadas en las TIC, y avanzado, para diseñar lecciones en el marco del aprendizaje basado en proyectos con herramientas de TIC y dominar las tecnologías educativas de vanguardia. Además de los docentes, es importante capacitar a los directores a fin de contar con el apoyo necesario para aplicar con éxito las TIC y maximizar el impacto de la tecnología en la escuela.

La experiencia de Asia permite extraer varias lecciones de política educacional. Primero, el punto de partida debe ser la articulación de los objetivos de la política sobre TIC que están relacionados con los objetivos del país en materia de educación y desarrollo; posteriormente, estos objetivos pueden llevarse a la práctica en forma de parámetros para las competencias de TIC de los alumnos, los profesores y los directores. Segundo, la capacitación sobre TIC debe estar integrada adecuadamente en el resto de la capacitación docente, con el objetivo básico de dotar a los profesores de la preparación necesaria para respaldar el aprendizaje de los alumnos. En los programas de capacitación debe ponerse énfasis en las razones que justifican el uso de las TIC en el aula y en el papel que desempeñan los profesores en este nuevo contexto. Este aspecto motivacional es fundamental para despertar el interés de los docentes y desplegar su potencial como usuarios de TIC (Unesco, 2003).

Además de la función que cumplen para respaldar a los alumnos en el aula, las TIC se utilizan cada vez más como canal para brindar capacitación docente. Reducen los costos y amplían los contenidos disponibles para a) capacitar a docentes situados en extensas zonas geográficas con grandes economías de escala; b) utilizar el tiempo de los docentes de manera más eficiente en la escuela o en el hogar; c) proporcionar retroalimentación personalizada en forma sistemática a través de ejercicios y pruebas, y d) promover la creación de comunidades de práctica y apoyo profesional a través de foros en línea, que suelen ser especialmente valiosas para los profesores situados en zonas aisladas.

Las iniciativas en las que se usan TIC para capacitar a los docentes se están difundiendo rápidamente en América Latina y el Caribe y están dando lugar a innovaciones interesantes. A nivel regional, una de las iniciativas que ofrecen cursos es la Red Interamericana de Educación Docente (RIED), creada en 2010 por la Organización de Estados Americanos, que provee a los docentes de las Américas una plataforma interactiva para la difusión de buenas prácticas y conocimientos y para tomar cursos en línea sobre el uso de las TIC en el aula.

También se han creado plataformas de capacitación docente en línea a nivel nacional, como el programa Innovar para ser Mejor de Chile. Este programa, desarrollado por el Ministerio de Educación, proporciona apoyo en línea para docentes de escuelas municipales y privadas con subvención del Estado. Los cursos, que están elaborados por maestros de maestros, se diseñan para abordar los puntos débiles identificados a través del sistema de evaluación docente del país (por ejemplo, el dominio que tienen los profesores de escuela secundaria de los contenidos de matemáticas y ciencias). Cada módulo consta de tres partes: a) ¿qué tengo que saber como profesor?; b) ¿cómo enseño los contenidos aprendidos a mis estudiantes?; y c) ¿cómo sé qué debo evaluar, cuándo debo evaluar y cómo debo hacerlo? En cada módulo se proporcionan herramientas y ejemplos prácticos específicos para ayudar a los profesores a aplicar sus nuevas competencias y los nuevos contenidos en el aula. Los docentes participantes reciben apoyo activo de tutores en línea que actúan como moderadores de los foros y proporcionan retroalimentación personalizada. Los tutores se seleccionan de la Red Maestros de Maestros del ministerio, que contiene una lista de profesores sobresalientes y les proporciona capacitación específica para desempeñarse como moderadores de cursos en línea. El programa Innovar para ser Mejor propicia la creación de comunidades de práctica pues insta a los docentes a matricularse en cursos con otros colegas de la misma escuela. La matrícula es gratuita y los docentes que terminan cada curso reciben un certificado. A diferencia de otros modelos de capacitación en servicio en línea, este programa tiene una periodicidad fija en cuanto a que los profesores se matriculan en un determinado curso que abarca de 62 a 80 horas en un período de dos a tres meses, con una carga de trabajo

de unas 8 a 10 horas semanales. Esto contribuye a garantizar el uso eficiente de los recursos de tutoría en línea.

Otra iniciativa interesante es la Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores “Paulo Renato Costa Souza” (EFAP) del estado de São Paulo, Brasil. Esta escuela, creada en 2009, combina aprendizaje virtual y en el aula. El componente de aprendizaje virtual incluye instalaciones para videoconferencias y conferencias telefónicas, así como herramientas de aprendizaje y colaboración en línea integradas en un único programa denominado *Rede do Saber* (Red del Saber). Esta red abarca 273 salas para videoconferencias y aprendizaje en línea en 91 localidades de todo el estado. La EFAP y la Red del Saber han respaldado más de 6 millones de horas de actividades de capacitación y colaboración para profesores brindadas por medio de TIC. Por último, otro ejemplo de innovación es la plataforma de apoyo docente en línea desarrollada por los propios profesores en el municipio de Río de Janeiro, denominada Educopedia (recuadro 4.6).

RECUADRO 4.6: *Educopedia en Río de Janeiro*

En 2010, la municipalidad de Río de Janeiro puso en marcha Educopedia, una plataforma colaborativa de lecciones en línea abierta a los alumnos y profesores de todas las escuelas públicas. Sus objetivos incluyen proporcionar a los docentes apoyo para crear y difundir en línea material didáctico novedoso y aumentar la motivación de los alumnos para aprender, ofreciéndoles recursos multimedia estimulantes en el aula.

Las lecciones disponibles en línea versan sobre matemáticas, lenguaje, ciencia, historia, geografía, inglés, música y educación física, y están organizadas por grado y por semana del plan de estudio. Cada módulo de Educopedia consta de un plan de lección para ayudar al profesor a estructurar la clase; contenido de apoyo, como presentaciones en PowerPoint sobre el material nuevo, textos, videos y juegos, y recursos interactivos, como un sistema de *chat*, una biblioteca digital (Educoteca), cuestionarios (Educoquiz), resúmenes (Educosíntese) y preguntas de comprobación (Máquina de Teste). Los materiales de Educopedia se proyectan en pizarrones digitales.

Educopedia se diseñó inicialmente en asociación con una empresa privada y con la Universidad Federal de Río de Janeiro. Cuando el programa se implementó inicialmente, las observaciones en el aula que se llevaron a cabo en colaboración con el Banco Mundial permitieron identificar un bajo nivel de aceptación por parte de los profesores. En respuesta, la Secretaría solicitó a la red de profesores que elabora los materiales en línea (denominados “Educopedistas”) que se contactara con los colegas docentes y les proporcionara apoyo práctico en el uso de los nuevos recursos.

Hoy en día, Educopedia opera en las 700 escuelas municipales de Río de Janeiro y brinda servicios a 680 000 estudiantes; el 50 % de los profesores declara que usa la herramienta más de una vez a la semana. Aún no se ha evaluado su impacto en el aprendizaje estudiantil, pero la secretaria considera que tiene efectos positivos en la motivación de docentes y alumnos. Según una encuesta reciente, el 80 % de los alumnos coincide en que Educopedia contribuye a su proceso de aprendizaje, especialmente a través de ejercicios interactivos y juegos educativos.

Claramente, se están llevando a cabo grandes innovaciones en América Latina y el Caribe a través de la aplicación de las TIC a la enseñanza, la capacitación docente y el aprendizaje estudiantil. Es lamentable que existan pocas evidencias rigurosas del impacto de estas inversiones y programas creativos y, en ocasiones, costosos. En nuestra revisión se encontró solo un estudio del impacto de la capacitación docente brindada mediante TIC, y en este caso únicamente en forma indirecta. En Estados Unidos se realizó un estudio aleatorio con la participación de 78 profesores secundarios que incluyó talleres presenciales y orientación por vía telefónica sobre la base de videos de prácticas en el aula subidos en formato digital. La capacitación se centró en las interacciones entre los alumnos y los profesores, y se observó un marcado aumento de las calificaciones de los alumnos en las pruebas después del año de capacitación, aunque no fue posible aislar los impactos del componente de TIC y el componente presencial (Allen *et al.*, 2011). El uso de videos de las clases empleado en el estudio se está comenzando a difundir. Por ejemplo, en el proyecto MET (financiado por la Fundación Bill y Melinda Gates), se emplearon videos de clases para analizar millares de horas de prácticas docentes. Este enfoque es cada vez más habitual a nivel internacional. No obstante, hasta la fecha existen pocas evidencias de la relativa eficacia en función de los costos de las observaciones en el aula y la retroalimentación de los profesores por medio de diversas tecnologías. Aunque existen razones genuinas para proyectar que, en los próximos años, la capacitación docente con apoyo de TIC y la colaboración docente en línea generarán grandes beneficios, especialmente en forma de apoyo a profesores situados en zonas rurales alejadas, en la actualidad las expectativas superan las evidencias.

Conclusiones

Dada la baja calidad inicial de los profesores en América Latina y el Caribe, las encargados de políticas públicas enfrentan un importante desafío para lograr que estos sean lo más eficaces posible durante toda su carrera. Garantizar que los docentes reciban apoyo y orientación durante sus primeros cinco años en el cargo es fundamental para maximizar su potencial. Los programas de inducción son una herramienta poco utilizada para mejorar la calidad de los profesores en la etapa en que son más maleables. Los programas de inducción son especialmente útiles cuando se combinan con evaluaciones iniciales y períodos de prueba con consecuencias. Es un error permitir que los profesores pasen automáticamente al cargo tan solo porque se carece de un sistema integral de evaluación docente. Es costoso y complicado separar del cargo a un profesor deficiente, una vez que ha sido nombrado. La selección eficaz y el apoyo en los primeros años generan grandes beneficios, pero para ello se requiere la capacidad institucional necesaria para orientar y evaluar a los profesores y actuar en consecuencia.

La implementación de un buen sistema de evaluación docente es costosa y plantea desafíos a nivel institucional, pero es la columna vertebral fundamental de los sistemas educativos de alto desempeño. En todas las áreas de la vida, modificar una conducta adulta requiere retroalimentación. Sin una guía que los oriente, los profesores individuales no pueden mejorar automáticamente sus prácticas ni aprovechar al máximo las oportunidades de capacitación. Desde la perspectiva del sistema, los ministerios necesitan información agregada sobre los puntos fuertes y débiles de los profesores para determinar las prioridades en materia de capacitación y focalizar los cursos en los docentes que más los necesitan. Si se captan adecuadamente los beneficios derivados de diseñar y proporcionar capacitación más eficaz, es posible que los costos netos de un sistema de evaluación docente sean bajos.

Las investigaciones recientes aportan valiosas orientaciones para el diseño de sistemas de evaluación docente. Indican que estas deben ser multidimensionales: las autoevaluaciones docentes o las evaluaciones de los directores no bastan por sí solas. Lógicamente, los resultados del aprendizaje estudiantil deben tenerse en cuenta, pero la realidad indica que ningún país de América Latina y el Caribe posee la cantidad y la calidad de datos sobre el aprendizaje a nivel del aula que son necesarias para medir los resultados de aprendizaje correspondientes a cada profesor. Incluso los sistemas con altos niveles de pruebas a los estudiantes, como el de Washington, DC, solo pueden generar datos pertinentes sobre los puntajes de las pruebas para el 20 % de sus profesores. Una estrategia más práctica es incorporar los logros de aprendizaje a nivel de la escuela en los exámenes del desempeño de todos los profesores de la escuela, pero con una ponderación relativamente pequeña.

Actualmente, existen evidencias convincentes de que el elemento más importante de un buen sistema de evaluación docente es la observación directa de las prácticas en el aula, realizada por observadores externos calificados, preferentemente durante visitas no anunciadas y en múltiples ocasiones. Las investigaciones también sugieren que la retroalimentación proporcionada por estudiantes puede ser valiosa. La observación del aula por expertos externos es costosa y, lo que probablemente impone una limitación aún mayor, requiere un uso intensivo de capacidad. Debe implementarse gradualmente en el curso de varios años. No obstante, el sistema de evaluación docente de Chile, Docente Más, ha demostrado que es posible hacerlo.

El impacto de una evaluación docente, incluso si está bien diseñada, depende de sus consecuencias. Debe brindarse apoyo y ofrecerse capacitación a los docentes que obtienen malas calificaciones, pero cuando esta situación se repite, debe dar lugar al despido. La experiencia recogida en Washington, DC indica que una amenaza creíble de despido en el caso de los profesores evaluados en la categoría mínimamente eficaz hace que una gran proporción de ellos se retire voluntariamente del sistema; igualmente importante, sirve de estímulo para que aquellos que tienen intención de permanecer en el sistema mejoren marcadamente su desempeño. Las investigaciones indican que, si los sistemas escolares logran remover al 5 % de los profesores de menor desempeño, con el tiempo obtienen grandes aumentos en el aprendizaje promedio de los alumnos.

Retener a los docentes de mejor desempeño y aprovechar sus competencias para que orienten y capaciten a otros profesores es aún más importante. En el capítulo siguiente se pone el acento en los incentivos necesarios para recompensar y motivar adecuadamente a los docentes muy talentosos. No obstante, en lo que concierne al mejoramiento de la calidad de los profesores en general, una de las funciones esenciales de la evaluación docente es identificar a los docentes sobresalientes, que es la condición previa necesaria para difundir sus prácticas de la manera más amplia posible.

Los sistemas educativos de América Latina no mejorarán a menos que se encuentre la manera de aumentar marcadamente la calidad de la capacitación docente en servicio. Muchos profesores de la región deben profundizar su dominio de los contenidos, mejorar la gestión del aula y desarrollar prácticas pedagógicas más eficaces. Aunque no se lleva a cabo una evaluación rigurosa de la mayoría de los cursos de capacitación en servicio que se ofrecen actualmente en la región, las autoridades y encargados de políticas públicas suelen manifestar que, en su opinión, muchos de esos recursos se desperdician. Las evidencias internacionales sugieren que la capacitación docente en servicio puede ser eficaz si sus instructores están altamente calificados, tiene una duración suficiente y se centra en la pedagogía y los contenidos que están directamente relacionados con el aprendizaje de los alumnos en las materias

que dictan los profesores en cuestión. Las capacitaciones en métodos de instrucción con guión que preparan a profesores para el uso de estrategias y materiales bien diseñados han resultado eficaces y son pertinentes para numerosos contextos de la región. La capacitación focalizada en la gestión eficaz del aula y la mayor participación de los estudiantes es prácticamente inexistente en América Latina y el Caribe pero ha comenzado a concitar interés. Como se documenta en el capítulo 2, existe amplio margen para incrementar la eficacia de los profesores en el aula equipándolos con las competencias prácticas que están ausentes de su formación previa al servicio.

No será fácil diseñar e implementar programas de fortalecimiento de las capacidades que sean del calibre y la escala necesarios. Los problemas institucionales incluyen el “acoplamiento deficiente” entre los ministerios de educación y los departamentos universitarios de pedagogía, lo que indica que estos últimos no están adecuadamente preparados para responder a las necesidades de los ministerios. Casi no existen evidencias derivadas de evaluaciones con respecto al grado de eficacia de los programas existentes. Algunos de los métodos de colaboración entre colegas que generan mejores resultados en sistemas escolares de alto desempeño, como Singapur y Japón, podrían ser menos satisfactorios en contextos con menor grado de profesionalismo docente. No obstante, las medidas para promover la interacción profesional de los docentes a través de plataformas en línea, como el programa Innovar para ser Mejor de Chile y el programa Educopedia de la municipalidad de Río de Janeiro, pueden ampliar las oportunidades de desarrollo y apoyo pedagógico impulsado por colegas. Otros puntos importantes son el uso de los datos de las evaluaciones docentes para determinar las prioridades en materia de capacitación, la colaboración con organizaciones no gubernamentales que proporcionan servicios innovadores de capacitación, como las fundaciones Ayrton Senna y Lemann de Brasil, y la inversión en evaluaciones rigurosas, como mínimo, de las iniciativas de capacitación más importantes. Para aumentar el calibre del actual cuerpo docente es fundamental mejorar la eficiencia de los gastos en capacitación en servicio.

Por último, pero no menos importante, para lograr que los profesores desplieguen todo su potencial se requieren directores de alta calidad que se encarguen de evaluar y desarrollar su capacidad, a través de la gestión adecuada de la asignación de docentes a las clases, la rotación de los profesores y las oportunidades de colaboración entre colegas y de desarrollo profesional. Las investigaciones indican que los directores eficaces pueden incrementar los resultados de aprendizaje de la escuela en un plazo relativamente breve mediante la reconfiguración de su cuerpo docente. No obstante, en la región recién se están comenzando a diseñar sistemas integrales para seleccionar, evaluar y desarrollar directivos de escuela talentosos. Las experiencias tanto en esta como en otras regiones sugieren algunos instrumentos para aplicar estos programas, pero los países de la región todavía están lejos de tener la capacidad que tienen otros países, como Singapur, para identificar líderes en potencia y prepararlos sistemáticamente para la carrera de director de escuela. Los países de la región tienen una gran oportunidad para aprender unos de otros, debido a la proliferación de experiencias innovadoras con respecto a los estándares, procesos de selección, modelos de capacitación y sistemas de evaluación para directores de escuela. Los directores de escuelas que consigan promover la colaboración entre profesores son los que lograrán que los profesores desplieguen todo su potencial.

Notas

- ¹ Los países en los que los autores no encontraron un período de prueba eficaz son Argentina, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay.
- ² Los anexos del capítulo del libro están disponibles en: <http://www.worldbank.org/lac/teachers>.
- ³ Los puntajes de las pruebas del SIMCE tienen una desviación estándar de alrededor de 50 puntos.
- ⁴ No obstante, en Taut y Sun (de próxima aparición), se señala que “una de las deficiencias del instrumento del supervisor ha radicado siempre en las calificaciones excesivas” pues los directores de escuela evalúan constantemente a los profesores en las categorías “competente” y “destacado”.

Bibliografía

- Allen, J., R. Pianta, A. Gregory, A. Mikami Yee y J. Lun (2011), “An Interaction-Based Approach to Enhancing Secondary School Instruction and Student Achievement”, *Science* 333 (6045), págs. 1034-37.
- Angrist, J. D. y V. Lavy (2001), “Does Teacher Training Affect Pupil Learning? Evidence from Matched Comparisons in Jerusalem Public Schools”, *Journal of Labor Economics* 19 (2), págs. 343-69.
- Banco Mundial (2011), *Project Appraisal Document on a Proposed Grant in the Amount of SDR 43.5 Million (US\$70 Million Equivalent) to The Republic of Haiti for the Education for All Project—Phase II*, Washington, DC, Banco Mundial.
- (2012), *Attracting and Retaining Qualified Teachers in the OECS*, Washington, DC, Banco Mundial. http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/WB_OECSTeacherReport.pdf.
- Banerjee, A., S. Cole, E. Duflo y L. Linden (2007), “Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India”, *Quarterly Journal of Economics* 122 (3), págs. 1235-64.
- Barber, M. y M. Mourshed (2007), *How the World’s Best-Performing School Systems Come Out on Top*, Londres, McKinsey.
- Barrera-Osorio, F. y L. Linden (2009), *The Use and Misuse of Computers in Education: Evidence from a Randomized Experiment in Colombia*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Boyd, D., P. Grossman, H. Lankford, S. Loeb y J. Wyckoff (2006), “How Changes in Entry Requirements Alter the Teacher Workforce and Affect Student Achievement”, *Education Finance and Policy* 1 (2), págs. 176-216.
- Branch, G., E. Hanushek y S. Rivkin (2013), “School Leaders Matter”, *Education Next* 13 (2), págs. 62-69.
- Bruns, B., D. Evans y J. Luque (2012), *Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Centro de Estudios MINEDUC (2012a), *Estadísticas de la Educación 2012*, Santiago, Ministerio de Educación de Chile.
- (2012b), *Evaluación docente y resultados de aprendizaje: ¿Qué nos dice la evidencia?* Serie evidencias, 1 (6), Santiago, Chile, Ministerio de Educación.
- Chesterfield, R. (1994), *Indicators of Democratic Behavior in Nueva Escuela (NEU) Schools*, proyecto de Academia para el Desarrollo Educativo (AED), Juarez and Associates, IDEAS y proyecto BEST de Guatemala, ciudad de Guatemala, USAID.
- Chesterfield, R. y A. Abreu-Combs (2011), *Centers for Excellence in Teacher Training (CETT): Two-Year Impact Study Report (2008-2009)*, Washington, DC, Oficina de USAID para América Latina y el Caribe. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACS248.pdf.

- Chingos, M. y P. E. Peterson (2010), “Do Schools Districts Get What They Pay For? Predicting Teacher Effectiveness by College Selectivity, Experience, Etc.”, documento de trabajo del Programa de Harvard sobre Políticas y Gestión de la Educación 10-08, Universidad de Harvard, Cambridge, MA.
- Clark, D., P. Martorell y J. Rockoff (2009), “School Principals and School Performance”, documento de trabajo CALDER 38, National Center for Analysis of Longitudinal Data in Education Research, Urban Institute, Washington, DC.
- Cohen, D. K. y H. C. Hill (2001), *Learning Policy: When State Education Reform Works*, New Haven, Yale University Press.
- Comisión Europea (2010), *Developing Coherent and System-Wide Induction Programmes for Beginning Teachers: A Handbook for Policymakers*, documento de trabajo del personal de la Comisión SEC 538, Comisión Europea, Bruselas.
- Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2013), *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*, informe de Eurydice, Luxemburgo, Unión Europea.
- Concha Albornoz, C. (2007), “Claves para la formación de directivos de instituciones escolares”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 5 (5), págs. 133-38.
- Cortés, F. y M. Lagos (2011), “Consecuencias de la Evaluación Docente”, en *La Evaluación Docente en Chile*, editado por J. Manzi, R. González y Y. Sun, págs. 137-54, Santiago, MINEDUC.
- Costa, L. y Carnoy, M. (2015), “The Effectiveness of an Early Grades Literacy Intervention on the Cognitive Achievement of Brazilian Students”, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37 (2).
- Cristia, J. P., P. Ibarran, S. Cueto, A. Santiago y E. Severin (2012), *Technology and Child Development: Evidence from the One Laptop per Child Program*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- de Baessa, Y., R. Chesterfield y T. Ramos (2002), “Active Learning and Democratic Behavior in Guatemalan Rural Primary Schools”, *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 32 (2), págs. 205-18.
- Dee, T. y J. Wyckoff (2013), “Incentives, Selection and Teacher Performance: Evidence from IMPACT”, documento de trabajo 19529, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Flotts, M. y A. Abarzúa (2011), “El modelo de evaluación y los instrumentos”, en *La Evaluación Docente en Chile*, editado por J. Manzi, R. González y Y. Sun, págs. 35-61, Santiago de Chile, MINEDUC.
- Fullan, M., N. Watson y S. Anderson (2013), *Ceibal: Next Steps*, Toronto, Michael Fullan Enterprises. <http://www.ceibal.org.uy/docs/FULLAN-Ceibal-English.pdf>.
- Fundación Escuela Nueva (2012), “Escuela Nueva Model”. <http://www.escuelanueva.org/portal/en/escuela-nueva-model.html>.
- Galvis, L. A. y L. Bonilla (2011), *Profesionalización Docente y la Calidad de la Educación Escolar en Colombia*, documentos de trabajo sobre economía regional n.º 154, Cartagena, Banco de la República.
- Garet, M. S., Cronen, S., Eaton, M., Kurki, A., Ludwig, M., Jones, W., Uekawa, K., Falk, A., Bloom, H., Doolittle, F., Zhu, P. y L. Sztajnberg (2008), *The Impact of Two Professional Development Interventions on Early Reading Instruction and Achievement (NCEE 2008-4030)*, Washington, DC, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, Departamento de Educación de Estados Unidos.
- Garet, M. S., Porter, A. C., Desimone, L., Birman, B. F. y K. S. Yoon (2001), “What Makes Professional Development Effective? Results From A National Sample Of Teachers”, *American Educational Research Journal* 38 (4), págs. 915-945.

- Glazerman, S., Loeb, S., Goldhaber, D., Staiger, D., Raudenbush, S. y G. Whitehurst (2010a), "Evaluating Teachers: The Important Role of Value-Added", Brookings Institution, Washington, DC.
- Glazerman, S., Isenberg, E., Dolfin, S., Bleeker, M., Johnson, A., Grider, M. y M. Jacobus (2010b), *Impacts of Comprehensive Teacher Induction: Final Results from a Randomized Controlled Study (NCEE 2010-4027)*, Washington, DC, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, Departamento de Educación de Estados Unidos.
- Glewwe, P., Hanushek, E., Humpage, S. y R. Ravina (2013), "School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010", en *Education Policy in Developing Countries*, editado por P. Glewwe, págs. 13-64, Chicago, University of Chicago Press.
- Gove, A. y A. Wetterberg, editores (2011), *Early Grade Reading Assessment: Applications and Interventions to Improve Basic Literacy*, Research Triangle Park, NC, RTI International.
- Hanushek, E. A. y S. G. Rivkin (2010), "Generalizations about Using Value-Added Measures of Teacher Quality", *American Economic Review* 100 (2), págs. 267-71.
- Hardman, F., J. Abd Kadir, C. Agg, J. Migwi, J. Ndambuku y F. Smith (2009), "Changing Pedagogical Practice in Kenyan Primary Schools: The Impact of School Based Training", *Comparative Education* 45 (1), págs. 65-86.
- Ingvarson, L., M. Meiers y A. Beavis (2005), *Factors Affecting the Impact of Professional Development Programs on Teacher's Knowledge, Practice, Student Outcomes and Efficacy*, Education Policy Analysis Archives. <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/115>.
- Juarez and Associates (2003), *Girls' Education Monitoring System (GEMS): The Effects of Active Learning Programs in Multigrade Schools on Girls' Persistence in and Completion of Primary School in Developing Countries*, informe preparado para la Oficina de Mujeres en Desarrollo, Oficina de Crecimiento Económico, Agricultura y Comercio de USAID, ciudad de Guatemala.
- Kane, T. J. y D. O. Staiger (2012), *Gathering Feedback for Teaching: Combining High-Quality Observations with Student Surveys and Achievement Gains*, Seattle, Fundación Bill y Melinda Gates.
- Kennedy, M. (1998), *Form and Substance in Inservice Teacher Education*, monografía de investigación, National Institute for Science Education, Universidad de Wisconsin, Madison.
- Kirschner, P. A., J. Sweller y R. E. Clark (2006), "Why Minimal Guidance during Instruction Does Not Work: An Analysis of the Failure of Constructivist, Discovery, Problem-Based, Experiential, and Inquiry-Based Teaching", *Educational Psychologist* 41 (2), págs. 75-86.
- Lemov, D. (2010), *Teach Like a Champion*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Linden, L. (2008), "Complement or Substitute? The Effect of Technology on Student Achievement in India", documento de trabajo, Universidad de Columbia, Nueva York.
- McCutchen, D., D. D. Abbott, L. B. Green, S. N. Beretvas, S. Cox, N. S. Potter, T. Quiroga y A. L. Gray (2002), "Beginning Literacy: Links Among Teacher Knowledge, Teacher Practice, and Student Learning", *Journal of Learning Disabilities* 35 (1), págs. 69-86.
- McCutchen, D., L. Green, R. D. Abbot y E. A. Sanders (2009), "Further Evidence for Teacher Knowledge: Supporting Struggling Readers in Grades Three Through Five", *Reading and Writing: An Interdisciplinary Journal* 22 (4), págs. 401-23.
- McEwan, P. J. (1998), "The Effectiveness of Multigrade Schools in Colombia", *International Journal of Educational Development* 18 (6), págs. 435-52.
- McEwan, P. J., E. Murphy-Graham, D. Torres Iribarra, C. Aguilar y R. Rápalo (de próxima aparición), "Improving Middle School Quality in Poor Countries: Evidence from the Honduran Sistema de Aprendizaje Tutorial", *Educational Evaluation and Policy Analysis*.
- McGill-Franzen, A., R. L. Allington, L. Yokoi y G. Brooks (1999), "Putting Books in the Classroom Seems Necessary But Not Sufficient", *Journal of Educational Research* 93 (2), págs. 67-74.

- MINEDUC (Ministerio de Educación de Chile) (2005), *Marco para la Buena Dirección*, Santiago, MINEDUC. http://www.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/2011103070155490.MINEDUC.Marco_para_la_Buena_Direccion.pdf.
- (2009), *Resultados Nacionales SIMCE 2008*, Santiago, MINEDUC.
- (2012a) *Docente Más: Sistema de Evaluación Docente de Chile*, Santiago, MINEDUC. <http://www.docentemas.cl/>.
- (2012b), Preguntas Frecuentes: Ley 20.501 de Educación, Santiago, MINEDUC. http://www.docentemas.cl/dm_faq2.php?id=10.
- Ministerio de Educación de Belice (2009), *Primary School Induction Program for Newly Qualified Teachers*, Ministerio de Educación de Belice, ciudad de Belice. <http://www.moe.gov.bz/~moegov5/images/spdownload/induction-brochure-revised-2009.pdf> [consulta: 11 de marzo de 2013].
- Ministerio de Educación del Ecuador (2012), *Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo*, Ministerio de Educación del Ecuador, Quito. http://sime.educacion.gob.ec/Modulo/SIPROFE/index.php?mp=9_0.
- Mourshed, M., C. Chijioke y M. Barber (2011), *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*, Londres, McKinsey.
- Ome, A. (2009), Meritocracia en la Carrera Docente: *Evidencia para Colombia*, Estudios sobre la calidad de la Educación en Colombia, Bogotá, ICFES. http://www.icfes.gov.co/investigacion/component/docman/doc_download/145-estudios-sobre-calidad-de-la-educacion-en-colombia.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2003), *Teacher Training on ICT Use in Education in Asia and the Pacific: Overview from Selected Countries*, Oficina Regional de Educación para Asia y el Pacífico de la Unesco, Bangkok. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001329/132979e.pdf> [consulta: 24 de mayo de 2013].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, París, OCDE.
- (2009), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, París, OCDE.
- (2013), *Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching*, París, OCDE.
- Papay, J. P. y M. A. Kraft (2013), “Productivity Returns to Experience in the Teacher Labor Market: Methodological Challenges and New Evidence on Long-term Career Improvement”, documento de trabajo, Universidad de Harvard, Cambridge, MA.
- Perry, R. R. y C. C. Lewis (2009), “What Is Successful Adaptation of Lesson Study in the US?”, *Journal of Educational Change* 10 (4), págs. 365-91.
- Piper, B. y M. Korda (2010), *Early Grade Reading Assessment (EGRA) Plus: Liberia*, informe de evaluación del programa preparado por USAID/Liberia, Research Triangle Park, NC, RTI International.
- Psacharopoulos, G., C. Rojas y E. Vélez (1993), “Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva: Is Multigrade the Answer?”, *Comparative Education Review* 37 (3), págs. 263-76.
- Raver, C. C., S. M. Jones, C. P. Li-Grining, M. Metzger, K. M. Champion y L. Sardin (2008), “Improving Preschool Classroom Processes: Preliminary Findings from a Randomized Trial Implemented in Head Start Settings”, *Early Childhood Research Quarterly* 23 (1), págs. 10-26.
- Rockoff, J. E. (2004), “The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data”, *American Economic Review* 94 (2), págs. 247-52.
- Taut, S. e Y. Sun (de próxima aparición), “The Development and Implementation of a National, Standards-based, Multi-Method Teacher Performance Assessment System in Chile”, *Education Policy Analysis Archives* 22 (58).
- Taut, S., M. Santelices, C. Araya y J. Manzi (2011), “Perceived Effects and Uses of the National Teacher Evaluation System in Chilean Elementary Schools”, *Studies in Educational Evaluation* 37 (4), págs. 218-29.
- Taylor, E. S. y J. H. Tyler (2012), “The Effect of Evaluation on Performance”, *American Economic Review* 102 (7), págs. 3628-51.

- Turque, Bill (2010), "Rhee: Election Result 'Devastating' for D.C. Schoolchildren", *Washington Post*, 16 de septiembre.
- Vaillant, D. (2005), "Reformas educativas y el rol de docentes", *Revista PRELAC* 1, págs. 38-51.
- Vaillant, D. y C. Rossel (2006), *Maestros de escuelas básicas en América Latina: Hacia una radiografía de la profesión*, Santiago, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). http://www.oei.es/docentes/publicaciones/maestros_escuela_basicas_en_america_latina_preal.pdf.
- Vezub, L. F (2007), "La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad", *Profesorado: Revista de currículum y formación del profesorado* 11 (1). <http://www.ugr.es/~recfpro/rev111ART2.pdf>.
- Webster-Stratton, C., M. Jamila Reid y M. Stoolmiller (2008), "Preventing Conduct Problems and Improving School Readiness: Evaluation of the Incredible Years Teacher and Child Training Programs in High-Risk Schools", *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 49 (5), págs. 471-88.
- Wise, A. E., L. Darling-Hammond, M. W., McLaughlin y H. T. Bernstein (1985), "Teacher Evaluation: A Study of Effective Practices", *Elementary School Journal* 85 (1), págs. 61-121.
- Yoon, K. S., T. Duncan, S. W.-Y. Lee, B. Scarloss y K. Shapley (2007), *Reviewing the Evidence on How Teacher Professional Development Affects Student Achievement*, Washington, DC, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Departamento de Educación de Estados Unidos.

5

Motivar a los profesores para que mejoren su desempeño

En los capítulos anteriores se analizaron dos de los desafíos clave de la política docente que enfrentan los sistemas educativos de América Latina: atraer a los candidatos más talentosos a la profesión y lograr que los docentes actuales sean más eficientes. Ambas esferas plantean desafíos técnicos. En el reclutamiento, no resulta fácil identificar *ex ante* a los candidatos que poseen las aptitudes cognitivas e interpersonales para convertirse en profesores excelentes; por lo tanto, establecer normas de reclutamiento y procesos de selección que contribuyan a encontrar a los mejores candidatos no es una tarea menor. En el desarrollo profesional docente, diseñar programas de alta calidad es complicado por la escasa evidencia sobre qué enfoques generan los mayores incrementos de la eficacia de los docentes respecto de los costos.

Pero los desafíos no son solo técnicos. Tanto las políticas de reclutamiento como las de desarrollo docente se interrelacionan poderosamente con los incentivos. No tiene sentido elevar los niveles de admisión en la profesión ni el rigor del proceso de selección si la compensación, las condiciones laborales y la gratificación profesional no son suficientes para atraer a un conjunto de personas con talento. De igual manera, no se puede esperar que los profesores en servicio inviertan tiempo y esfuerzo en desarrollar sus capacidades para aplicarlas a su trabajo si no reciben una recompensa.

Este capítulo se centra en los incentivos del entorno docente en América Latina y el Caribe. Se establece un marco de tres clases de incentivos distinguibles desde un punto de vista conceptual pero que deben estar alineados. En relación con cada clase de incentivos, se analizan las experiencias de reforma más recientes de la región y se comparan con las tendencias y evidencias de otras partes del mundo. En la sección final se resume el conjunto de evidencias y sus repercusiones para el diseño de políticas eficaces que motiven a los docentes.

Este capítulo fue escrito con Soledad De Gregorio.

¿Qué motiva a los profesores?

Las investigaciones confirman que las personas se ven atraídas hacia la profesión docente y se sienten inspiradas a lograr un alto desempeño por distintos motivos. Vegas y Umansky (2005) establecen un marco integral de incentivos que se pueden agrupar en tres categorías amplias: a) *las recompensas profesionales*, como la satisfacción intrínseca, el reconocimiento y el prestigio, el crecimiento profesional, el dominio intelectual, y las condiciones de trabajo agradables; b) *la presión por rendir cuentas*, que incluye la retroalimentación de padres, estudiantes, colegas y supervisores, y la amenaza laboral de sufrir una reducción de categoría o un despido, y c) *los incentivos financieros*, como el nivel medio de los salarios, el escalafón salarial, las jubilaciones y otros beneficios, y el pago de bonificaciones (gráfico 5.1).

En cada esfera, la atención se centra en las políticas y los programas que actúan más directamente sobre los profesores en forma individual. Es probable que, en la esfera de las políticas de rendición de cuentas especialmente, exista una amplia gama de intervenciones y políticas dirigidas a lograr que los sistemas escolares sean más responsables de los resultados, pero el examen exhaustivo de estas cuestiones sobrepasa el alcance de este libro¹. Aquí se hace hincapié en las políticas que crean las presiones más directas sobre el desempeño docente.

GRÁFICO 5.1: Tres categorías amplias de incentivos que motivan a los profesores



Fuente: Adaptado de Vegas y Umansky, 2005.

Por ejemplo, un programa para capacitar y empoderar a los directores de las escuelas para que observen el desempeño del profesor en el aula podría tener un impacto directo en los incentivos de los maestros para concurrir a la escuela y preparar las clases. En cambio, una reforma del sistema escolar que permita que las escuelas de mal desempeño se traspasen a nuevos administradores también genera presiones para rendir cuentas, pero estas se transmiten a los profesores, en vez de recaer sobre ellos directamente. El impacto de esta última política en el desempeño docente en el aula formaría parte de un proceso más largo y de múltiples etapas (o “cadena de resultados”), y establecer su impacto causal en la motivación de los profesores no es tan sencillo.

Esta distinción no es precisa y, en definitiva, la cuestión clave en cualquier sistema escolar es determinar la eficacia en función de los costos de las reformas alternativas para producir mejores resultados en los alumnos. El conjunto de investigaciones mundiales disponible actualmente no alcanza a aportar las evidencias necesarias para respaldar este tipo de comparaciones. Sin embargo, los contenidos de este capítulo contribuyen al programa de investigación más amplio a través de un examen cuidadoso de las evidencias actuales sobre los programas y las políticas que generan recompensas profesionales, presiones para rendir cuentas e incentivos financieros que inciden más directamente en los profesores.

Recompensas profesionales

En el capítulo 1 se documentó cómo han decaído el prestigio y las recompensas financieras de la profesión docente en los países de América Latina durante las últimas décadas. No obstante, como se indicó en el capítulo 3, en la mayoría de los países de la región, la oferta de nuevos candidatos a docentes se mantiene sólida, incluso ante las perspectivas de altas tasas de desempleo en algunos países. Estos hechos indican que la docencia aún posee atributos básicos que la hacen atractiva: el estatus de una profesión; la satisfacción de ayudar profundamente a otras personas; las oportunidades de desarrollo intelectual personal y el dominio profesional; el horario de trabajo y las disposiciones sobre licencias y vacaciones, que se adaptan bastante a las necesidades de la familia, y las condiciones de trabajo, que se pueden considerar agradables.

Si bien estas recompensas intrínsecas y profesionales pueden garantizar una *cantidad* suficiente de candidatos a docentes en muchos países, las evidencias presentadas en este libro indican que, para reformar verdaderamente la educación en América Latina, se requiere un cambio radical en la *calidad* de los docentes. Se necesita atraer a más personas con el talento y la ambición necesarios para convertirse en profesores extraordinarios y cambiar la distribución general de los docentes para lograr una mayor competencia y un desempeño más eficiente. Existen evidencias de que la calidad de la infraestructura y los materiales escolares inciden en la elección de escuelas de los profesores y pueden afectar positivamente su motivación, pero no hay pruebas de que mejorar la infraestructura sea una estrategia suficiente por sí sola para incrementar las recompensas profesionales para la docencia. Por lo tanto, esta sección se centra en dos de las cuatro fuentes de recompensas profesionales señaladas en el gráfico 5.1 que atraen cada vez más atención, no solo en América Latina sino en todo el mundo, extraídas de análisis de algunos de los sistemas escolares de mejor desempeño del mundo: a) incentivos que contribuyen al dominio y el crecimiento profesional y b) reconocimiento y prestigio docente.

Dominio y crecimiento profesional

Uno de los contrastes más marcados entre los sistemas educativos de mejor desempeño del mundo —como los de Finlandia, República de Corea, Singapur y Canadá (Ontario)— y los de los países de América Latina y el Caribe es el énfasis que se pone en el primer grupo en la interacción profesional y el intercambio de prácticas entre los docentes. Los profesores de Finlandia dedican solamente el 60 % del tiempo que el promedio de los países de la OCDE consagra a enseñar en el aula, pero pasan muchas más horas semanales en tareas de colaboración con sus colegas: diseño de las lecciones, evaluación del trabajo de los estudiantes y formulación de nuevas estrategias de enseñanza (Sahlberg, 2012, pág. 17). En Asia, se ubican asientos vacíos en el fondo del aula para recibir a visitantes de otras clases, escuelas, distritos o, incluso, países. Los docentes de Shanghái (China), Japón y Singapur se observan entre sí habitualmente, como parte de una cultura que favorece comentarios sinceros e intercambios rápidos de estrategias eficaces, planes de lecciones, ejercicios y ejemplos del trabajo estudiantil. Los observadores occidentales del método japonés denominado “estudio de la lección” quedan sorprendidos por la intensidad de la colaboración entre profesores para preparar y cumplir el plan de estudio y la franqueza con la que los docentes observan y critican la práctica de sus colegas (Fernández y Yoshida, 2004).

Dentro de América Latina, el sistema de educación cubano, de alto desempeño, es excepcional por su profundo énfasis en el trabajo en equipo y el intercambio de experiencias entre profesores. Cada escuela cuenta con un grupo de aprendizaje docente o “colectivo pedagógico” para cada disciplina, que se reúne cada dos semanas para discutir métodos de enseñanza, preparar materiales y formular tareas y evaluaciones comunes (“bancos de problemas”). Los profesores más experimentados realizan una observación de los demás docentes en el aula una vez al mes, como mínimo, y la promoción profesional depende de las evaluaciones positivas de la práctica en el aula y los logros de los alumnos en términos de aprendizaje, que se mide frecuentemente y con gran transparencia. Todos los profesores —de cada grado y cada materia— deben realizar investigaciones independientes sobre cómo mejorar el aprendizaje de los estudiantes, y las mejores propuestas de cada escuela compiten a nivel municipal por el derecho a ser presentadas en una conferencia nacional de investigaciones realizada anualmente (Gasperini, 2000).

Daniel Pink (2006) ha observado que para los “knowledge workers” (ocupaciones intensivas en conocimiento), el incentivo más fuerte para mejorar el desempeño es el deseo de los trabajadores de lograr autonomía, dominio y un sentido de contribución. Como lo han señalado Barber y Mourshed (2007), Sahlberg (2011), Tucker (2011) y otros analistas, estos tres factores se fomentan y respaldan a nivel central en los países que obtienen el mejor desempeño en el PISA de la OCDE. En Singapur, la República de Corea y Finlandia, el ingreso al sistema de formación docente es extremadamente selectivo y los profesores en servicio reciben un trato de profesionales competentes y dedicados. En Finlandia, los profesores gozan de una considerable libertad a la hora de decidir qué y cómo se enseña en el marco del plan de estudio, y no existen exámenes estandarizados para los estudiantes ni evaluaciones externas del desempeño de las escuelas. Si bien Singapur hace más hincapié en las pruebas a los estudiantes y el desempeño docente se evalúa externamente, existe una filosofía similar respecto de los docentes como profesionales: reciben 100 horas pagadas de desarrollo profesional (12 días) al año y se respaldan mutuamente a través de una red de profesores.

Tucker (2011) indica que, a medida que aumentó la calidad docente en Finlandia, Japón y Singapur en los últimos 30 años, los tres países se han orientado a un currículo menos rígido, dejando más flexibilidad para que los docentes decidan qué enseñar y cómo hacerlo. Este tipo de sistema genera fuertes incentivos de desempeño a partir del reconocimiento positivo de los logros profesionales y de las expectativas de los colegas, lo que Tucker denomina responsabilidad “lateral”, en vez de la rendición de cuentas vertical hacia un superior. El incentivo más poderoso de todos puede ser la gratificación que sienten los profesores de estos países por acrecentar permanentemente su propio conocimiento y por poder influir cada vez más en las vidas de los estudiantes. Todo aquel que trabaja en educación ha visto el otro lado de esta moneda: la frustración de los profesores que no tienen las capacidades o las herramientas que necesitan para ayudar a sus estudiantes a aprender y los pretextos del fracaso (echar la culpa a los estudiantes, sus familias o la pobreza), que, con el tiempo, tienen efectos corrosivos en los estudiantes, las escuelas y el sistema educativo.

La fuerza de programas como el estudio de lecciones de Japón, los colectivos pedagógicos de Cuba, la planificación integral del desarrollo escolar de Ontario y otras formas de desarrollo profesional a nivel escolar reside en su capacidad para identificar a los profesores extraordinarios y dar a conocer rápidamente lo que están haciendo. Esto constituye un modelo de gran eficacia en función de los costos de la formación para docentes en servicio, ya que evita los gastos logísticos de trasladar grandes grupos de profesores a las universidades u otros centros de capacitación y la dispersión del impacto de la capacitación cuando cada profesional vuelve a su escuela y descubre que las nuevas aptitudes no se ven respaldadas o reforzadas. La experiencia de Ontario puede resultar especialmente pertinente para los países latinoamericanos, ya que la provincia ha logrado una mejora considerable del desempeño estudiantil durante los últimos cinco años a través de una estrategia básica: “buscar y compartir prácticas sobresalientes” entre docentes (Levin, 2012, pág. 98). Tal como se documentó en el capítulo 2, en América Latina existen muchas oportunidades de difusión de mejores prácticas docentes de bajo costo, de un aula a la otra dentro de la misma escuela. Lo que faltan son esfuerzos sistemáticos y eficaces de los directores, supervisores y coordinadores pedagógicos de las escuelas para identificar las mejores prácticas docentes dentro de cada institución y asignar un espacio explícito en el calendario escolar para que los profesores observen las clases de otros colegas y preparen juntos planes y estrategias para las lecciones.

Existen ejemplos interesantes de programas de este tipo que se están ejecutando actualmente en sistemas escolares de América Latina. Uno de estos casos es el de los *Ginásios Experimentais Cariocas* (escuelas experimentales) del municipio de Río de Janeiro, creados en 2011. En los *ginásios*, se dictan clases en sesiones de dos horas, en vez de los 50 minutos típicos, para permitir mayor profundización en el plan de estudio y enfoques interdisciplinarios. Las clases están a cargo de equipos de dos docentes que pueden complementar mutuamente sus puntos fuertes, trabajar juntos en los planes de lecciones y la corrección de tareas, y ofrecer al otro comentarios y tutoría en forma inmediata. Los docentes de estas escuelas también cumplen 40 horas por semana, por contrato, en vez del contrato típico de 20 horas, y dedican tiempo específico de la semana para la colaboración con otros docentes de su departamento y entre disciplinas. Si bien el desempeño de las escuelas que se han convertido en *ginásios experimentais* ha mejorado en las evaluaciones anuales estandarizadas, hasta el momento las escuelas se han autoseleccionado para participar en la iniciativa, por lo que no queda claro cómo funcionaría este modelo en una escala mayor. Los programas prometedores como este merecen someterse a una evaluación rigurosa y a un análisis de los costos.

Reconocimiento y prestigio

En los sistemas escolares de alto rendimiento de Asia oriental, los incentivos conducentes al dominio profesional se refuerzan con perspectivas explícitas de mejora laboral que hacen que los profesores extraordinarios asciendan a la categoría de “maestros de maestros” o especialistas en preparación de planes de estudio o investigación. Este tipo de ascenso también tiene recompensas financieras considerables (Mourshed, Chijioko y Barber, 2010). Pero lo que impulsa el incentivo es la gran atención que prestan estos sistemas escolares a diferenciar el desempeño docente y a reconocer y recompensar la excelencia. La definición de excelencia es compleja; no es solo la capacidad de producir un alto nivel de resultados educativos en los estudiantes, sino la capacidad para producirlos en contextos adversos. En Shanghái, un profesor no puede recibir un ascenso sin haber tomado cargos en escuelas problemáticas y demostrar un verdadero dominio para cambiar el rumbo de una escuela o una clase de bajo rendimiento (Schleicher, 2011). En Singapur, habitualmente se asigna a los profesores de gran potencial a escuelas de bajo desempeño, para que los incentivos profesionales de cada docente se correspondan estratégicamente con el objetivo general del sistema de aumentar el desempeño. En la República de Corea, los profesores se reasignan aleatoriamente a diferentes escuelas cada tres años, con la premisa de que la práctica docente mejorará con la experiencia de enseñar a todo tipo de estudiante en diferentes condiciones escolares, y que los estudiantes se beneficiarán con profesores más experimentados y versátiles.

Actualmente, existen pocas recompensas para los profesores extraordinarios de América Latina. Si bien muchos sistemas están multiplicando sus esfuerzos por identificar docentes muy eficaces y ofrecerles señales de reconocimiento profesional —ya sean computadoras portátiles, viajes a la capital o incluso al extranjero—, la gran mayoría de los profesores de la región que hacen un trabajo extraordinario en condiciones difíciles no suele recibir un tratamiento muy diferente respecto del colega de un aula contigua que tiene resultados inferiores. Si el director de la escuela no interactúa con el equipo docente sobre el proceso instructivo, existen pocas posibilidades de que los supervisores regionales, los secretarios de educación o los ministros lleguen a saber dónde están trabajando sus profesores “irremplazables”. En la mayoría de las escuelas latinoamericanas, la puerta del aula está cerrada; se supone que los profesores tienen —y desean— autonomía, y hay pocas posibilidades de que otros docentes, el director, el personal del distrito o personas ajenas observen la clase.

En contraste con los países de Asia oriental, en los sistemas escolares de América Latina y el Caribe, los docentes más nuevos y de desempeño inferior se suelen asignar a las escuelas y las clases más difíciles, un esquema que se ha documentado también en los Estados Unidos (Kalogrides y Loeb, 2012; Clotfelter, Ladd y Vigdor, 2005; Conger, 2005).

En la mayor parte de América Latina, ni el concepto de “maestros de maestros” ni los incentivos para formarlos se corresponden con el enfoque en Asia oriental. El camino del ascenso para los profesores de buena parte de América Latina y el Caribe es salir del aula y pasar a una oficina de distrito o a un puesto de coordinador pedagógico, pero estos cambios se suelen negociar mediante conexiones en vez de tener en cuenta la experiencia o la competencia. Aún peor es la práctica de asignar profesores que son ineficientes en el aula pero no pueden ser transferidos a puestos fuera del aula, como funciones de apoyo pedagógico. En consecuencia, los coordinadores y supervisores pedagógicos de América Latina tienen muchas menos posibilidades de recibir un respeto genuino como maestros de maestros.

Existen algunas excepciones notables a estos modelos, y recientemente se han realizado esfuerzos importantes en Perú y otras partes de la región para crear sistemas eficaces

de tutoría docente. Las dos excepciones más claras son la función de los maestros de maestros de Cuba y la red de docentes de escuelas de demostración de alta calidad que estableció Colombia como parte del programa Escuela Nueva. El alto concepto de los profesores cubanos proviene, en cierta medida, de factores que no son fáciles de reproducir en otras partes y que podrían no ser sostenibles en Cuba, como salarios similares a los de los médicos, altos niveles de exigencia para el ingreso al sistema de formación docente y una prominente prioridad nacional asignada a la educación. Pero otros factores clave son el alto grado de experiencia escolar práctica y dominio demostrado que se exige a los docentes del nivel universitario (como mínimo, de seis a siete años de éxito comprobable enseñando en escuelas); la presunción de que todos los profesores realizan investigación independiente, y una vía de ascenso para los docentes con mayor experiencia al puesto de jefe de círculo pedagógico dentro de la escuela y, luego, metodólogo, a nivel municipal. Los jefes encabezan la labor permanente de los equipos docentes e intercambian prácticas dentro de la escuela. Los metodólogos trabajan con cada equipo escolar de su distrito para establecer estrategias que mejoren los resultados de aprendizaje de los estudiantes (Gasperini, 2000).

Los maestros de maestros también tienen un papel central en el modelo de la Escuela Nueva. La estrategia básica para capacitar a los docentes y ampliar la escala de implementación es crear una red de escuelas de demostración, en las que se pueda observar el trabajo de maestros de maestros cuidadosamente seleccionados. Estos docentes también son responsables de las visitas periódicas, las actividades de difusión y el respaldo a la red de escuelas vecinas.

Tanto las escuelas de Cuba como las escuelas rurales multigrado de Colombia han producido resultados de aprendizaje impresionantes. Los estudiantes de Cuba obtuvieron las calificaciones más altas en América Latina y el Caribe por un amplio margen en las pruebas regionales, y Colombia es el único país de la región donde los estudiantes de las escuelas rurales superan a sus pares de zonas urbanas. Desgraciadamente, no existen investigaciones rigurosas sobre la función que ha tenido el énfasis de estos sistemas en las recompensas profesionales respecto de otros factores para producir los resultados observados. Pero ambos se distinguen por el reconocimiento explícito, las oportunidades de ascenso y el prestigio que obtienen los profesores destacados.

No obstante, el panorama más amplio de la educación actual en América Latina se caracteriza por la bajísima proporción de profesores extraordinarios en relación a los de desempeño regular o deficiente. Esto significa no solo que existen relativamente pocos profesores excepcionales para observar y aprender de ellos, sino también que estas “excepciones” se pueden llegar a percibir como una amenaza a la cultura escolar reinante y no como un estímulo profesional para los colegas. Como se analizó en el capítulo 4, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú están avanzando para reforzar las recompensas profesionales para los profesores estableciendo procesos formales de evaluación individual de los docentes. Con una plataforma para identificar a los profesores que demuestran verdadero dominio, los sistemas escolares pueden centrarse en garantizar que estas personas reciban el reconocimiento, la recompensa adecuada y el aliento necesario para capacitar y orientar a otros. Sin embargo, en estos y otros países, un segundo paso importante será armonizar más sistemáticamente las asignaciones de clases, la rotación de escuelas y las decisiones sobre ascensos con los objetivos generales de excelencia docente y mejoramiento escolar.

Presión por rendir cuentas

En la mayoría de los sectores de la economía, los fuertes incentivos sobre el desempeño provienen de las presiones directas que los clientes y los supervisores ejercen sobre los empleados, reforzadas por la amenaza de despido. En los sistemas educativos de América Latina, esta presión directa por rendir cuentas es débil. Primero, la mayoría de los profesores de la región trabaja en el sector público y goza de una elevada seguridad laboral. Segundo, la supervisión del personal directivo es limitada; en la práctica, los profesores tienen una considerable autonomía cuando cierran la puerta del aula. Tercero, si bien la presión de los padres y los miembros de la comunidad se ha incrementado en varios países de América Latina y el Caribe mediante iniciativas de gestión basada en las escuelas, la elección de los directores, y otros esfuerzos por incrementar el “poder del cliente”, en la mayoría de los casos las presiones directas para rendir cuentas sobre los profesores individuales no son muy estrictas. En la mayor parte de los modelos de gestión basada en las escuelas, una escuela no puede despedir directamente a los profesores del sistema escolar ni puede determinar los salarios individuales.

Estabilidad laboral

Más del 80 % de todos los docentes de educación básica de América Latina y el Caribe trabajan en escuelas públicas, donde la protección de los empleados, al igual que en otras partes del sector público, es una característica fundamental del empleo. El grado extremo de protección del puesto de trabajo de los profesores en algunas partes de la región queda ilustrado con los casos de Perú y México. En Perú, hasta fines de 2012 el Ministerio de Educación no tenía la autoridad legal para despedir a docentes del sistema público, ni siquiera a quienes habían sido condenados judicialmente por abuso sexual de estudiantes o actos de terrorismo. En México, durante 2013, el sindicato de docentes realizó huelgas exitosas en varios estados contra los intentos del Gobierno por restringir el “derecho” de los docentes que se jubilaban a vender sus cargos o entregarlos a miembros de su familia. Las elevadas tasas de ausentismo docente son otro indicador de que los sistemas educativos de toda la región presentan limitaciones a la hora de responsabilizar a los docentes por su desempeño. En el sistema escolar del estado de São Paulo, en Brasil, se ha registrado formalmente que un 15 % de los profesores no asiste a la escuela cada día, pero tanto en este estado como en otros lugares, se calcula que los datos oficiales de ausentismo se ubican por debajo de las cifras reales. En un estudio de alcance mundial de 2003 se observó que, en un día promedio, el 11 % de los profesores peruanos y el 14 % de los docentes de Ecuador estaban ausentes durante las visitas no anunciadas a las escuelas (Chaudhury *et al.*, 2006).

Las principales excepciones de la región son Cuba, donde los profesores son responsables por el avance educativo de sus estudiantes y son despedidos si obtienen bajos resultados, y las escuelas particulares subvencionadas de Chile, que se rigen por el derecho laboral privado. El uso de contratos temporales, que en teoría permiten despedir a los profesores, está aumentando en toda la región, pero no existen evidencias claras de que se esté aprovechando esta flexibilidad. La mayoría de los docentes contratados inicialmente con contratos temporales pasan a ocupar puestos permanentes. Como se analizó en el capítulo 4, en la mayoría de los países existe un proceso formal de prueba para los nuevos docentes del sistema público, pero no es fácil encontrar casos en los que verdaderamente se controle de cerca el desempeño de los profesores durante los primeros años críticos, y es más difícil aún encontrar ejemplos de docentes con bajo desempeño a los que se les aconseje dejar la profesión.

No se cuenta con un análisis adecuado del abandono o salida de la profesión docente en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, ya sea en el caso de contratos temporarios o de puestos permanentes. En las escuelas particulares subvencionadas de Chile, donde son menores los impedimentos para despedir al personal, se calcula que entre el 7 % y el 25 % de los profesores reciben el despido o la recomendación de abandonar la profesión por causas de desempeño cada año. En Estados Unidos, donde la mayoría de los profesores goza de estabilidad contractual, se estima que se despide a menos del 3 % de la masa docente cada año por desempeño deficiente, debido a que existe un trámite administrativo relativamente complejo para documentar problemas de desempeño (Weisberg *et al.*, 2009; Bruns, Filmer y Patrinos, 2011)².

Existen dos vías por las cuales una excesiva estabilidad laboral puede incidir negativamente en la calidad del sistema educativo. Primero, si en un sistema escolar no se puede despedir a los profesores de mal desempeño, se pierde la oportunidad de reemplazarlos con profesionales más talentosos y eficaces y de elevar la calidad general de la fuerza laboral docente. En Singapur, el sistema de gestión para mejorar el desempeño (analizado en el capítulo 4) está específicamente diseñado para detectar al 5 % de profesores (y directores de escuela) menos eficaces de cada ciclo de desempeño, y los administradores del sistema no dudan en aconsejar a estas personas que abandonen la profesión si no mejoran.

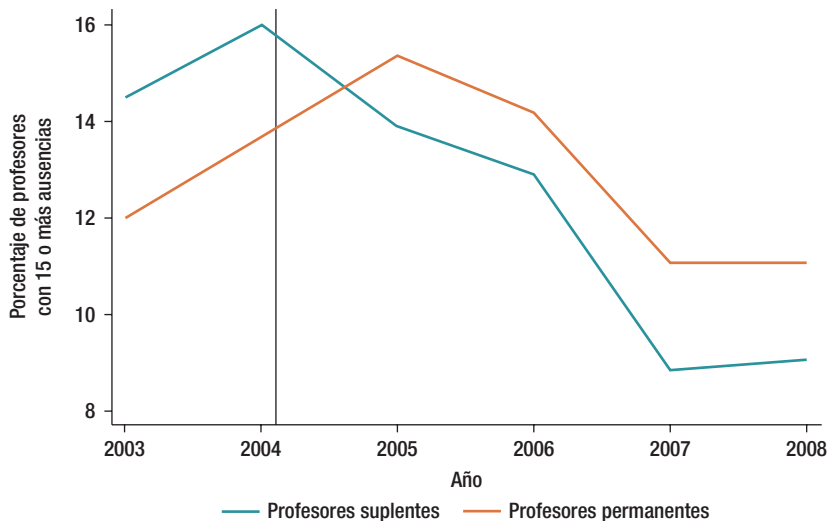
Hanushek (2011) calculó los posibles efectos en la calidad educativa de las políticas sistemáticas para identificar y “deseleccionar” a los profesores de más bajo desempeño en Estados Unidos. Según sus proyecciones, si los sistemas escolares del país reemplazan a la porción con peor desempeño (entre el 5 % y el 10 %) de los docentes actuales con docentes de eficiencia promedio, se incrementaría el nivel educativo de todos los estudiantes en 0,04 desviaciones estándares por año de educación aproximadamente, lo que equivale a una mejora del aprendizaje de 0,5 desviaciones estándares por estudiante durante todo el ciclo de educación primaria y secundaria. Este aumento del nivel de aprendizaje equivale aproximadamente a entre US\$10 000 y US\$ 20 000 anuales por clase en valor neto actualizado de las ganancias generadas durante toda la vida de un estudiante.

Reemplazar al 5 % de los profesores actuales con peor desempeño podría cerrar la brecha en términos de logros de aprendizaje de los estudiantes entre Estados Unidos y Canadá, que se ubicó 11 puestos por encima en la prueba PISA de 2009. Reemplazar al 8 % de esos docentes ubicaría a Estados Unidos en el nivel de Finlandia en dicho examen. Hanushek (2011) señala que es difícil identificar otra política específica que tenga impactos potenciales de esta magnitud en los resultados generales de aprendizaje. En sus estimaciones se da por sentada una oferta ilimitada de reemplazantes docentes de “calidad promedio”. En simulaciones más recientes, que toman en cuenta la posible necesidad de elevar los salarios docentes para atraer a reemplazantes adecuados, se observa —de todos modos— que el aumento en los ingresos de toda la vida de los estudiantes derivado de reemplazar al 5 % de docentes con peor desempeño con profesores de calidad promedio sería de aproximadamente unos US\$300 000 adicionales por estudiante. Esto es unas 10 veces superior a los costos salariales añadidos que se necesitan para atraer a profesores adicionales de calidad promedio que reemplacen a los de más bajo desempeño (Chetty, Friedman y Rockoff, de próxima aparición). La experiencia en escuelas públicas de la ciudad de Washington, donde la introducción de un sistema integral de evaluación docente desató un pronunciado aumento de la salida de docentes con bajo desempeño, constituye uno de los ejemplos más claros de la fuerza y la rapidez de esta política para elevar el desempeño del sistema escolar (véase un análisis detallado en el capítulo 4).

La segunda vía es la deformación más general de los incentivos al desempeño que puede producirse si no se prevén sanciones por desempeño deficiente. Las investigaciones de Estados Unidos indican que estos efectos también pueden ser considerables (Jacob, 2012). Mediante una política de 2004 en Chicago, se amplió la autonomía de los directores de escuela para despedir a docentes en etapa probatoria por un desempeño insatisfactorio. En los primeros cuatro años posteriores a la reforma, se despidió aproximadamente al 12 % de todos los docentes en etapa de prueba. Los investigadores descubrieron que, en comparación con sus colegas de la misma escuela, las tasas de ausentismo de los docentes despedidos eran considerablemente más altas (valor establecido en 15 o más ausencias por año escolar), sus calificaciones de desempeño laboral eran inferiores, y sus estudiantes presentaban menores avances de aprendizaje de un año a otro. Todo esto parece validar la facultad de los directores para señalar a los docentes de menor rendimiento. Un resultado imprevisto fue que, después del primer año de aplicación de la política, el ausentismo se redujo marcadamente no solo entre los docentes en etapa de prueba sino también entre los docentes confirmados (gráfico 5.2). En todas las escuelas, el ausentismo docente cayó un 10 % y la prevalencia del ausentismo frecuente se redujo un 25 %.

Un creciente número de países de América Latina y el Caribe están adoptando reformas para limitar la seguridad laboral de los profesores de bajo desempeño. En la reforma docente de Colombia de 2002 se estableció que los profesores que reciben una calificación insatisfactoria en dos evaluaciones anuales sucesivas deben ser despedidos. De igual manera, en el sistema de evaluación docente de Chile de 2004 se estipula que los profesores municipales que reciben calificaciones deficientes en dos evaluaciones en forma sucesiva deben ser separados del sistema. La reforma de la carrera docente de Ecuador (2009), una reforma docente de la provincia argentina de Buenos Aires y la reforma docente de Perú de 2012 constan

GRÁFICO 5.2: Tasas de ausentismo docente en las escuelas públicas de Chicago después del cambio en la política de período de prueba, 2004-08



Fuente: Jacob, 2012.

de disposiciones similares. Si bien es difícil obtener información sobre la cantidad real de profesores que han sido separados de sus cargos hasta la fecha, en todos los casos se trata aparentemente de un número menor y muy por debajo del 5 % por año.

La legislación aprobada en Chile en 2011 permite explícitamente que los directores de escuelas municipales despidan a un máximo de un 5 % de los profesores por año por problemas de desempeño (definidos en términos amplios). Junto con el sistema de evaluación docente de Chile, que genera información transparente sobre la observación de la práctica en clase de cada docente más una evaluación de colegas, en el país hoy existe más margen que en cualquier otro lugar de América Latina y el Caribe para recomendar a los docentes de peor desempeño que abandonen la profesión, lo que podría generar el tipo de impacto a nivel de sistema en el aprendizaje promedio de los estudiantes que calculó Hanushek (2011).

Si bien la ley chilena de 2011 constituye una fuerte reforma en el contexto de América Latina en general, en el ámbito nacional simplemente equipara las facultades de los directores de escuelas públicas con las de los directores de escuelas particulares subvencionadas, que se ajustan al derecho laboral privado y pueden despedir a los docentes. Otorgar a las escuelas municipales la misma autonomía para contratar y despedir profesores puede ser importante para lograr la eficiencia buscada con el sistema de subvenciones de Chile. Hasta 2011, aunque los estudiantes podían cambiarse libremente a las escuelas subvencionadas —trasladando simultáneamente los fondos de la subvención del Gobierno—, la estabilidad laboral del empleo público dejó a las escuelas municipales en una situación de disminución de la matrícula y caída de los ingresos por subvención, aunque sin la posibilidad de reducir el personal excedente. Como las escuelas particulares subvencionadas han crecido hasta abarcar más del 50 % de las matrículas en la educación básica, muchos municipios se han visto forzados a subsidiar a las escuelas con baja matriculación en vez de reducir su personal o cerrarlas. Si la oferta escolar no se puede ajustar completamente a los cambios en la demanda, no se obtienen los beneficios de eficiencia previstos en el sistema de subvenciones.

Los sistemas de evaluación docente adoptados en Colombia, Ecuador, Buenos Aires (Argentina) y en etapa de formulación en Perú permiten que los profesores identificados por su permanente bajo desempeño reciban una capacitación correctiva y, si las evaluaciones posteriores no mejoran, sean despedidos de la profesión. Si se implementan de manera eficaz, estas reformas tendrán el potencial para fortalecer la rendición de cuentas de los profesores por su desempeño. Sin embargo, la mayoría de estos cambios son muy recientes y su impacto depende de que se establezcan sistemas sólidos de evaluación del desempeño individual de los docentes, como se analiza en el capítulo 4.

Supervisión del personal directivo

El seguimiento del desempeño y los comentarios de los supervisores constituyen la segunda fuente de presión por rendir cuentas en la mayoría de las ocupaciones. Todos los países de la región presentan algún tipo de sistema formal de supervisión de escuelas. En países como Jamaica, donde las visitas periódicas de personal del distrito incluyen observaciones de clases y comentarios escritos, estos sistemas son relativamente sólidos. Sin embargo, aunque estos informes de supervisión pueden ser útiles para las escuelas, tienen pocas consecuencias para las carreras individuales de los profesores, ya sean positivas o negativas.

Frecuentemente, la supervisión de escuelas es intermitente y superficial. Muchas escuelas rurales de zonas remotas reciben visitas menos de una vez al año. Cuando hacen visitas, los supervisores se suelen centrar en la infraestructura de la escuela o en las cuestiones informadas por el director y dedicar muy poco tiempo a observar a los docentes en el aula.

Chile puso en marcha una iniciativa para reforzar la supervisión de directivos en 2012 con la creación de una institución independiente responsable de controlar el nivel educativo, la Agencia de Calidad de la Educación. Esta agencia está encargada de preparar evaluaciones exhaustivas de cada escuela primaria y secundaria (algo similar a la función de las entidades de acreditación en la educación superior) mediante el seguimiento de las calificaciones de las pruebas a estudiantes y los datos sobre la matrícula. Luego, la agencia realiza visitas a las escuelas que se encuentren en las tres categorías más bajas (medio, medio-bajo, insuficiente). Durante las visitas, la agencia evalúa las cuatro dimensiones de los estándares indicativos del desempeño: liderazgo, gestión pedagógica, formación y convivencia, y gestión de recursos. La agencia tiene el mandato de proporcionar a cada escuela recomendaciones aplicables y sugerencias sobre las esferas que deben mejorarse. Para promover la rendición de cuentas, también preparará informes públicos del desempeño de las escuelas. La agencia comenzó a funcionar en 2013 y las visitas a las escuelas empezaron en 2014; es un modelo interesante para observar y del que se puede aprender.

Independientemente de los órganos de supervisión de nivel superior, la fuente más directa de presión por rendir cuentas para los docentes de cualquier escuela es el director. Hace tiempo que las investigaciones señalaron la importancia central que tienen los directores para lograr la eficacia de la escuela. En Singapur y en Ontario (Canadá), identificar y desarrollar a directores de escuela talentosos es una de las máximas prioridades del sistema escolar. Ontario cuenta con requisitos excepcionalmente estrictos para quienes aspiran a ser directores, como experiencia en el aula y un título universitario (Pervin y Campbell, 2011; Schwartz y Mehta, 2014). En Singapur, los nuevos candidatos a docentes se someten a una evaluación de su potencial de liderazgo y quienes logran los resultados más prometedores pasan a un programa especializado para directores de escuela. En este curso, reciben una capacitación diseñada para desarrollar las principales competencias de gestión, incluidas la observación y la evaluación de la práctica docente en el aula, la práctica supervisada en puestos directivos, y pasantías para imitar a directores con más experiencia (Tucker, 2011). Actualmente, ningún país de América Latina cuenta con este tipo de medidas integrales para garantizar que los profesores estén respaldados y liderados por directores de escuela de gran calidad.

Las nuevas investigaciones ofrecen perspectivas sobre las estrategias de gestión que utilizan los mejores directores. En América Latina y en otras partes, aunque no se pueda despedir fácilmente a los profesores del sistema escolar, los directores están facultados para conformar el equipo docente en cada escuela a través de decisiones sobre contrataciones, ascensos y transferencias. Según investigaciones realizadas en Florida sobre escuelas para grupos de bajos ingresos con mejoras notables en el desempeño, se llega a la conclusión de que el factor determinante fue la gestión estratégica del personal docente por parte de los directores. En estos distritos escolares, al igual que en los sistemas latinoamericanos, la rotación de los profesores debe negociarse con las autoridades del distrito y con los maestros involucrados. Pero los investigadores documentaron que los directores de escuelas que estaban mejorando tuvieron mucho más éxito que los directores de otro tipo de escuelas a la hora de alentar a los profesores de bajo desempeño a pedir el traslado a otra escuela. En promedio, los directores de escuelas que están mejorando logran un cambio significativo en la fuerza laboral docente dentro de los cinco años de asumir el liderazgo (Boyd *et al.*, 2008; Kalogrides y Loeb, 2012).

Los investigadores también observan que la capacidad de los directores para identificar y separar de sus cargos a los docentes de menor desempeño está vinculada esencialmente con la posibilidad de atraer a profesores talentosos. Este tipo de profesional quiere trabajar para líderes escolares que valoren su capacidad y con colegas que demuestren un nivel de desempeño y compromiso similar al suyo (Loeb, Kalogrides y Bêteille, 2012).

Sin embargo, una tercera línea de investigación de Estados Unidos ha demostrado que una gran proporción de directores de escuela carecen de la capacidad para distinguir entre profesores de alto y bajo desempeño. En consecuencia, muchos más docentes con grandes aptitudes abandonan estas escuelas y su desempeño decae (Jacob, Vidyarthi y Carroll, 2012).

En las investigaciones se ha prestado escasa atención al rol de los directores como gestor del desempeño docente en América Latina. Un caso importante es el de Colombia, donde la reforma docente de 2002 (abordada más adelante en este capítulo) estableció nuevos parámetros de ingreso, un proceso de prueba y una nueva carrera profesional para los docentes. La reforma también confirió a los directores de escuela responsabilidad explícita por las evaluaciones anuales del desempeño de sus profesores, y una libertad considerable para llevar a cabo estas evaluaciones (otorgando 100 puntos entre varias dimensiones, como pedagogía, conocimiento del plan de estudio, capacidades de comunicación, opinión de padres, alumnos y colegas, e incluso el progreso del aprendizaje de los estudiantes). Más aún, confirió el poder de despedir a docentes con puntajes inferiores a los 60 puntos en dos evaluaciones de desempeño sucesivas. El nuevo régimen se aplica únicamente a docentes contratados desde 2004 (el primer año de implementación); en 2012, este grupo apenas representaba el 16 % de toda la fuerza laboral docente. Dado que el diseño de esta reforma es prometedor, es lamentable que exista poca investigación sobre su implementación. Las limitadas evidencias disponibles, que se analizan más adelante, indican que los directores se han mostrado reacios a ejercer su facultad de despedir a los profesores.

Con excepción de Cuba, el grado de supervisión de los profesores de la región parece ser marcadamente bajo. En Cuba, seguir el desempeño de los docentes es una responsabilidad básica de los directores de escuela. Carnoy (2007) destaca la considerable cantidad de tiempo que los directores pasan observando a los profesores y trabajando con ellos, y la forma directa que utilizan para responsabilizar a cada docente del progreso de sus estudiantes.

El modelo de gestión de Cuba se aparta bastante del resto de América Latina y el Caribe. No es común la idea de que los directores de escuelas deben ser “líderes de la instrucción” y asumir la responsabilidad de observar a los profesores en el aula y orientar su desarrollo. En Minas Gerais (Brasil), 604 directores de escuela de una muestra representativa de todo el estado ubicaron el tiempo promedio dedicado a observar a los docentes en el último lugar de las ocho tareas prioritarias que deben realizar, muy por debajo de la administración y la presentación de informes, la recolección de fondos y las reuniones con los padres (Instituto Hartmann Regueira, 2011). De hecho, la enorme variación, dentro de una misma escuela, en el uso del tiempo de instrucción es, a primera vista, evidencia de que los directores no están al tanto de estas cuestiones o no poseen la capacidad o la motivación para abordarlas (véase un análisis más detallado en el capítulo 2).

Algunos países de América Latina y el Caribe y los sistemas escolares de Brasil están comenzando a tratar esta cuestión. En 2009, Ecuador reformó radicalmente las normas y el proceso de selección de los directores de escuelas, que antes recibían nombramientos vitalicios. A una gran proporción de los directores de escuela del país se le ofreció el retiro anticipado y ahora un grupo más joven y mejor capacitado ha ocupado esos puestos. En el estatuto docente de Perú de 2012 también se establecen normas técnicas más elevadas para los

directores de escuela y se exige un sistema formal de evaluación regular de su desempeño, que se está preparando actualmente. En 2010 y 2011, Minas Gerais, el estado de Río de Janeiro y el municipio de Río de Janeiro adoptaron nuevas normas y procedimientos de selección para los directores de escuela, y han invertido en cursos dirigidos a mejorar la capacidad de los directores para evaluar y gestionar el desempeño docente y encabezar estrategias de mejoramiento de escuelas.

Comentarios de los clientes

La tercera fuente de presión por rendir cuentas en la mayoría de las profesiones son los comentarios directos de los clientes. En el ámbito de la educación, el poder del cliente proviene de las decisiones de los padres a la hora de matricular a sus hijos (“elección” entre posibles escuelas) o la participación, es decir, la manifestación directa de quejas o elogios relativos al personal de la escuela. Estos mecanismos de retroalimentación directa suelen denominarse la “vía rápida” para que los proveedores de servicios públicos rindan cuentas a nivel local, a diferencia de la “vía lenta”, que lleva a los ciudadanos a votar por la prestación de mejores servicios a través de canales electorales (Banco Mundial, 2004; Bruns, Filmer y Patrinos, 2011). En las escuelas privadas y en el sistema subvencionado de Chile, la “elección” es un elemento poderoso, ya que un padre insatisfecho con el desempeño de la escuela o los profesores puede dar lugar a una inmediata pérdida de estudiantes e ingresos escolares. Como se señaló anteriormente, la demanda de los padres en Chile ha impulsado un traspaso significativo de las escuelas municipales a las escuelas subsidiadas con fondos públicos, que ahora reciben aproximadamente un 55 % de las matrículas totales en educación básica (este valor era del 0 % en 1982 y del 30 % en 1995). Sin embargo, los investigadores han documentado que las decisiones que adoptan los padres sobre la matrícula en Chile no están fuertemente influenciadas por los datos sobre el desempeño escolar (Mizala y Urquiola, 2007).

En la mayor parte de la región, las oportunidades de los padres para elegir entre escuelas alternativas son limitadas. En el sistema público, los estudiantes están vinculados a una escuela específica en una zona geográfica de captación, y existen barreras prácticas (transporte, tiempo) y administrativas que impiden el cambio. Las escuelas privadas no son una alternativa accesible para la mayoría de los padres, aunque la proporción de matrículas en la educación básica en escuelas privadas (actualmente un 17 % en toda la región) está aumentando, especialmente en zonas urbanas. Las encuestas de hogares confirman que la nueva demanda proviene de padres de ingreso medio, y a veces ingreso bajo, que se sienten frustrados por la escasa calidad de las escuelas públicas.

En casi toda América Latina y el Caribe, la fuente más firme de este “poder del cliente” que tienen los padres en relación con el comportamiento de los profesores y los resultados escolares proviene de reformas dirigidas a aumentar la participación de los padres en la gestión de las escuelas. Algunos países centroamericanos, como El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras, así como varios estados de México y Brasil, han sido líderes mundiales desde principios de la década de 1990 en modelos de gestión escolar que empoderan a los padres y a las comunidades para participar a través de consejos escolares en decisiones clave a nivel de la escuela, desde el currículo, el presupuesto y los gastos hasta, a veces, el reclutamiento de los profesores y el director.

Las evidencias internacionales obtenidas hasta la fecha (resumidas en Bruns, Patrinos y Filmer, 2011) muestran que los modelos relativamente “sólidos” de gestión escolar —en los que los consejos escolares tienen la autoridad para contratar y despedir a los profesores

y directores de escuela y para controlar los presupuestos escolares— pueden tener efectos positivos en los resultados académicos. Pero varios estudios indican que esto no está garantizado si los padres y los miembros de la comunidad que intervienen en los consejos escolares carecen de la información o la capacitación necesaria para empoderarlos ante las autoridades escolares (Barrera-Osorio *et al.*, 2009; Duflo, Dupas y Kremer, 2012). Además, en la mayoría de los programas actuales de gestión escolar en América Latina y el Caribe no se delega la facultad de contratación y despido en el ámbito de la escuela. Incluso ciertos países que contaban con formas fuertes de gestión basada en las escuelas en la década de 1990, como El Salvador y Nicaragua, posteriormente han eliminado algunos de estos elementos. Una excepción reciente es la de Ecuador, que en 2008 estableció los Gobiernos Escolares Ciudadanos —consejos formados por representantes de los padres, los profesores y los estudiantes— y les confirió una función específica de evaluación del desempeño docente y selección de nuevos aspirantes.

Sin embargo, si se observa toda la región, la atención de los reformadores durante los últimos años parece alejarse de la confianza en el poder del cliente como estrategia de rendición de cuentas y orientarse hacia un mayor desarrollo de los otros dos factores que se han analizado: a) eliminar la estabilidad laboral de los docentes ineficaces y b) fortalecer la supervisión a cargo de los directores de escuela.

Incentivos financieros

En el capítulo 1 se documentaron los débiles incentivos financieros para los docentes talentosos en América Latina: bajos salarios medios en comparación con el nivel de educación formal de los docentes; una escala salarial muy comprimida, y ascensos casi siempre impulsados por la antigüedad y desvinculados del desempeño. En tres países de América Latina y el Caribe que se analizaron exhaustivamente, los salarios oficiales de los docentes mejor remunerados (a los que se llega habitualmente después de 30 años de servicio) son solo un 82 % superiores a los salarios de nivel inicial (113 % en el mejor caso y 57 % en el ejemplo de mayor compresión) (OCDE, 2012). Como ejemplo representativo de la región en general, los datos muestran que el 90 % del salario de un docente de cualquier parte de Brasil depende de la edad (una estimación de los años de servicio) y los años de educación. Esta estructura de compensación no es para nada coherente con la evidencia empírica de que los profesores con igual educación y misma edad de Brasil —y de otras partes— generan entornos de clase y resultados muy diferentes, ya sea en la observación directa del uso del tiempo de clase y la práctica docente o en los resultados de aprendizaje de valor agregado de sus estudiantes.

Estas cuestiones no afectan solo a América Latina. La mayoría de los sistemas de educación de todo el mundo se caracterizan por entornos salariales en los que el esfuerzo adicional, la innovación y los buenos resultados no reciben recompensa. Notoriamente, las investigaciones coinciden en que el esquema más común de progresión salarial relativamente plana durante la carrera profesional de los docentes y las políticas de ascenso que están estrictamente vinculadas con la antigüedad crean incentivos débiles, tanto para que las personas con ambición ingresen en la profesión como para que los profesores en servicio den lo mejor de sí (Umansky, 2005; Ballou y Podgursky, 2002; Delannoy y Sedlacek, 2001; Odden y Kelley, 2002; Hoxby y Leigh, 2004).

En el gráfico 5.1 se muestran tres instrumentos de políticas que pueden diferenciar las recompensas financieras y así fortalecer los incentivos de desempeño para los docentes: a) diferenciación salarial; b) pago de bonificaciones, y c) jubilaciones y otros beneficios.

En este análisis no se examina la política de jubilaciones, aunque es una dimensión importante de la compensación general a docentes y presenta algunas dificultades en América Latina y el Caribe. Los países que comenzaron la expansión masiva de la educación básica 30 o 40 años atrás experimentan, cada vez más, el impacto fiscal de que grandes cantidades de profesores alcancen la edad jubilatoria. En el estado brasileño de São Paulo, por ejemplo, casi la mitad de los 500 000 docentes de la nómina pública de 2012 eran personas retiradas que recibían una jubilación. Varias cuestiones de incentivos referentes a la política de jubilaciones comienzan a recibir mayor atención. Una es el atractivo relativo de las jubilaciones docentes, que suelen estructurarse como sistemas de beneficios definidos relativamente generosos, mientras que buena parte del sector privado ha avanzado a sistemas de contribuciones definidas menos costosos. La segunda cuestión es que, en países con sistemas de educación descentralizados, las diferencias entre las políticas de jubilaciones a nivel de estados, distritos o municipios (y la imposibilidad de trasladar las contribuciones jubilatorias entre jurisdicciones) crean incentivos diferentes para los docentes; así, pueden impedir o estimular el paso de un sistema a otro. La política de jubilaciones, claramente, forma parte de los incentivos generales para los docentes y es una cuestión cada vez más importante para los encargados de la formulación de políticas por sus repercusiones fiscales. Sin embargo, hasta la fecha no se conocen reformas ni análisis realizados en la región que se centren en las jubilaciones docentes; la mayoría de los análisis y esfuerzos de reforma han abordado el sector público en su conjunto.

Tampoco se ha intentado examinar las amplias experiencias en países de la región con diferenciación salarial, introducida con fines específicos, como atraer a personas que cubran la deficiencia de capacidades (en ciencias o matemáticas) o complementar los salarios u ofrecer incentivos en especie, como vivienda, para compensar condiciones de trabajo adversas (zonas rurales remotas o escuelas urbanas en situación de riesgo). Como se analizó en Vegas (2005), en el caso de América Latina, y Goldhaber (2009), en lo que respecta a Estados Unidos, existe evidencia de que esta forma de pago de incentivos recibe el respaldo general de los profesores y puede funcionar, pero también se producen problemas comunes. A menudo, los incentivos son demasiado pequeños para compensar totalmente a los docentes por la situación adversa. También son frecuentes las desigualdades en la implementación; los incentivos salariales que se otorgan a los maestros rurales de Bolivia y Perú no se eliminan cuando estos reciben la transferencia a escuelas que no plantean dificultades (Crouch, 2005, pág. 411; Urquiola y Vegas, 2005). Sin embargo, estas formas de pagos de incentivos suelen mantenerse al margen de la estructura salarial general.

En cambio, este análisis se centra en una nueva ola de experimentación en América Latina y el Caribe con incentivos financieros más amplios para los docentes. Algunos de ellos están a la vanguardia de las políticas a nivel mundial y podrían tener un impacto importante en la región.

Las reformas de la carrera docente, que suelen recibir el nombre de reformas de “ascensos y pagos basados en las competencias”, aumentan los incentivos financieros para docentes de alta calidad de dos maneras: a) descomprimiendo la escala salarial, lo que otorga una compensación mayor a los grados de mayor paga y mayores incrementos salariales asociados con el ascenso de grado, y b) haciendo depender los ascensos de las competencias y no solo de la antigüedad. Mientras que, antes de 2002, la Carrera Magisterial de México era el único programa de ascensos y pagos basados en competencias, posteriormente otros cuatro países adoptaron el sistema: Colombia, Ecuador, Perú y el estado de São Paulo, Brasil. Otros dos sistemas —en Chile y en el estado brasileño de Río de Janeiro— han desarrollado

programas “híbridos” que ofrecen aumentos de pago diferenciados y basados en las competencias a los profesores por un tiempo limitado, además del aumento tradicional basado en la antigüedad.

El pago de bonificaciones basado en las escuelas es la segunda tendencia de reforma importante. En 1996, Chile fue el primer país de la región en poner en marcha este tipo de programas, a través del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED). Desde 2008 este enfoque ha ido creciendo aceleradamente, en especial en Brasil, donde no menos de 20 estados y municipios han incorporado las bonificaciones vinculadas con el desempeño.

El objetivo básico de ambos tipos de reforma es crear incentivos financieros más sólidos para los docentes, pero existen distinciones clave que afectan su factibilidad administrativa y su impacto potencial. Primero, las reformas de la carrera profesional recompensan a los profesores en forma individual y, por lo tanto, se requiere un sistema para evaluar el desempeño y las competencias de una gran cantidad de personas. Por el contrario, en la mayoría de los esquemas de pago de bonificaciones basados en las escuelas, el principal requisito administrativo es un sistema de pruebas estandarizadas de los alumnos, que ya suele existir en muchos países.

Segundo, las reformas de la carrera docente habitualmente recompensan a los profesores por lo que son capaces de hacer, de conformidad con alguna medición de las competencias (habitualmente, una prueba de dominio de contenidos) que se supone que son una característica relativamente constante de la calidad de los docentes. El pago de bonificaciones, sin embargo, suele ser una recompensa por los resultados logrados durante un período anterior (habitualmente, el año escolar que ha finalizado), ya sea una contribución (aumento de la asistencia docente), un resultado (mejores calificaciones en las pruebas, tasas de graduación) o una medición combinada del desempeño.

Tercero, las reformas de la carrera profesional de la mayoría de los modelos presentan repercusiones fiscales a largo plazo porque incrementan el pago básico y las jubilaciones de los docentes. El pago de bonificaciones, por un lado, no aumenta los salarios básicos y permite un ajuste flexible del presupuesto fiscal anual porque se puede modificar el tamaño promedio del premio o la proporción de candidatos recompensados. Los programas de bonificaciones son más fáciles de suspender sin mucho aviso previo; dar marcha atrás con una reforma de la carrera profesional o adaptarla en forma considerable puede ser política y administrativamente complicado. Por otro lado, y precisamente porque las reformas de la carrera profesional determinan una trayectoria a largo plazo de posibles recompensas por desempeño, pueden tener más fuerza como incentivo para atraer a personas talentosas a la profesión docente.

Reformas de la carrera docente

En el cuadro 5.1 se muestra un resumen de las principales reformas de la carrera profesional en América Latina y el Caribe y los programas híbridos adoptados durante los últimos 10 años. Las reformas de la carrera docente casi siempre se implementan simultáneamente en todo el sistema y, por lo tanto, son difíciles de evaluar rigurosamente. No existe evidencia experimental —ya sea en América Latina y el Caribe o a nivel mundial— sobre las reformas de la carrera profesional y las evaluaciones de cualquier tipo son escasas. Debido a que estas reformas abordan en forma directa algunos de los problemas de incentivos al desempeño docente diagnosticados más comúnmente —ascensos desvinculados del desempeño y trayectoria salarial aplanada a lo largo de su vida—, son los instrumentos de política más obvios para atraer a

CUADRO 5.1: Reformas de la carrera docente

Pais (fecha de evaluación)	Tipo	Diseño y cobertura	Medición del desempeño	Proceso de otorgamiento	Previsibilidad	Seguimiento y respaldo	Escala salarial y distribución	Tipo de aumento	Costo total	Método y período de evaluación	Resultados
A. Ascenso basado en el dominio de contenidos por parte del profesor											
Colombia: Estatuto de Profesionalización Docente (2002)	Individual (indiv.)	Nacional. Voluntario para docentes en servicio; obligatorio para nuevos docentes.	Pruebas de dominio de contenidos, pedagogía, competencias relativas al comportamiento.	Puntaje mínimo del 80 % para el ascenso; los ascensos dependen de la disponibilidad presupuestaria (se da prioridad a quienes obtengan los mayores puntajes).	Prueba implementada anualmente desde 2010; 45 773 docentes hicieron la prueba en 2011; un 19 % alcanzó el puntaje mínimo para el ascenso.	Las pruebas fueron preparadas y tomadas por el ICFES, y calificadas por una universidad nacional.	Grado 1 (título de escuela secundaria), niveles A a D: 127 % a 204 % del salario básico (1A). Grado 2 (título de grado sin especialización), niveles A a D: 126 % a 230 % del salario básico. Grado 3 (título de grado con especialización): 137 % a 256 % del salario básico. Grado 3 (título de maestría), niveles A a D: 211 % a 357 % del salario básico. Grado 3 (doctorado), niveles A a D: 279 % a 475 % del salario básico.	Incremento del pago base. Debe permanecer tres años en el nivel antes de solicitar otro ascenso.	N. D.	Análisis de regresión del panel (2004-11).	Efectos dispares, positivos en algunos casos pero no en todos los grados y materias.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.1: Reformas de la carrera docente *(continuación)*

Pais (fecha de evaluación)	Tipo	Diseño y cobertura	Medición del desempeño	Proceso de otorgamiento	Previsibilidad	Seguimiento y respaldo	Escala salarial y distribución	Tipo de aumento	Costo total	Método y período de evaluación	Resultados
Perú: Carrera Pública Magisterial (2008; revisada en 2012)	Indiv.	Nacional. Voluntario para docentes en servicio; obligatorio para ingresantes.	Pruebas de dominio de contenidos y pedagogía.	Los docentes que alcanzaron el puntaje mínimo pasaron a la segunda etapa de evaluación a cargo de comités locales (para cargos específicos en escuelas de la CPM).	68 000 postulantes entre 2009 y 2011, de los cuales 24 966 se incorporaron en el sistema.	Los candidatos que no pasaron la prueba pueden volver a hacerla el año siguiente.	Nivel 1: 50 % de aumento respecto del salario básico. Nivel 2: 115 % respecto del básico. Nivel 3: 130 % respecto del básico. Nivel 4: 150 % respecto del básico. Nivel 5: 200 % respecto del básico.	Incremento del pago del salario básico. Debe permanecer 3 años en el nivel 1, 5 años en el nivel 2, 6 años en el nivel 3 y 6 años en el nivel 4.	S/38,7 millones (US\$10,8 millones) entre 2009 y 2011.	N. D.	N. D.
Brasil: Prova de Promoção (São Paulo) (2010; revisada en 2011)	Indiv.	Estatal. Voluntaria para docentes en servicio.	Prueba de dominio de contenidos, por disciplina.	Concurso, hasta el 20 % de los docentes que obtengan un puntaje por encima del umbral logran el ascenso.	96 042 docentes hicieron la prueba en 2010; 77 892 alcanzaron el puntaje mínimo; 43 397 (20 % del total de docentes) ingresaron en el nivel 1 de la nueva carrera profesional.	Los candidatos que no pasaron la prueba pueden volver a hacerla el año siguiente.	Nivel 1: Salario docente básico. Nivel 2: 125 % respecto del básico. Nivel 3: 150 % respecto del básico. Nivel 4: 175 % respecto del básico. Nivel 5: 200 % respecto del básico. En 2011 se revisó el esquema y se llegó al nivel 8, con un aumento salarial del 10,5 % por cada nivel.	Incremento del pago del salario básico. Debe permanecer 3 años en el grado.	N. D.	N. D.	N. D.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.1: Reformas de la carrera docente *(continuación)*

Pais (fecha de evaluación)	Tipo	Diseño y cobertura	Medición del desempeño	Proceso de otorgamiento	Previsibilidad	Seguimiento y respaldo	Escala salarial y distribución	Tipo de aumento	Costo total	Método y período de evaluación	Resultados
B. Ascenso basado en una evaluación integral del profesor											
Ecuador: Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio (2009)	Indiv.	Nacional. Voluntaria inicialmente; obligatoria desde 2011.	1) Pruebas de dominio de contenidos, por disciplina, y capacidades pedagógicas; 2) autoevaluación del docente; 3) evaluación a cargo de comisiones de excelencia.	Los docentes con calificación "excelente" (90/100) reciben el aumento salarial máximo; "muy bueno" (80-89), "bueno" (70-79), "muy bueno"; el "bueno" (61-79), ningún aumento y deben evaluarse nuevamente dentro de los dos años.	En la primera ronda (2009), el 2 % (de 2570 docentes) obtuvo la calificación "excelente"; el 24 % "muy bueno"; el 73 % "bueno", y el 3 %, "deficiente".	Actualmente, el Ministerio de Educación, pero hay planes de descentralización (organismo independiente). Los docentes que reciben una calificación "insuficiente" (60 o inferior) deben realizar una capacitación obligatoria y ser evaluados nuevamente el año siguiente. Dos evaluaciones sucesivas con un puntaje inferior a 60 conducen al despido.	En 2009, US\$1200 para docentes con calificación "excelente" (5,5 %, salario promedio) y US\$900 para los docentes con calificación "bueno".	Aumento del pago básico por 4 años.	N. D.	N. D.	N. D.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.1: Reformas de la carrera docente *(continuación)*

Pais de evaluaci3n	Tipo	Diseo y cobertura	Medici3n del desempeo	Proceso de otorgamiento	Previsibilidad	Seguimiento y respaldo	Escala salarial y distribuci3n	Tipo de aumento	Costo total	M3todo y periodo de evaluaci3n	Resultados
Peru: Ley de Reforma Magisterial (2012)	Indiv.	Nacional, Obligatoria.	Prueba de dominio de contenidos, por disciplina; observaci3n de clases, y evaluaci3n a cargo de colegas, estudiantes y padres.	Pruebas preparadas y tomadas por un organismo externo.	N. D.	A los profesores de bajo desempeo en las evaluaciones se les ofreci3 capacitación; los profesores que tuvieron dos evaluaciones Nivel 5: 170 % deficientes fueron despedidos.	Nivel 1: Salario b3sico, Nivel 2: 110 % respecto del b3sico. Nivel 3: 125 % respecto del b3sico. Nivel 4: 140 % respecto del b3sico. Nivel 5: 170 % respecto del b3sico. Nivel 6: 200 % respecto del b3sico. Nivel 7: 230 % respecto del b3sico. Nivel 8: 260 % respecto del b3sico.	Incremento del pago b3sico. Debe permanecer 3 a os en el nivel 1; los niveles 2, 3 y 4, y 5 a os en los niveles 5, 6 y 7.	S/.720 millones al a o	N. D.	N. D.
C. Ascenso basado en una evaluaci3n integral que incluye los resultados de pruebas a los estudiantes											
M3xico: Carrera Magisterial (1992)	Indiv.	Nacional, Voluntaria.	Pruebas de dominio de contenidos (28 %), resultados de las pruebas a los estudiantes (20 %)	Orden de jerarquía dentro de cada estado.	En los primeros a os de implementaci3n (1992-94), casi el 100 % de los docentes accedía a la Carrera Magisterial; despu3s de 2005, cerca del 1 % por a o.		25 % a 200 % del salario b3sico.	Incremento del pago b3sico.	N. D.	RDD, 4 a os.	Ningun impacto en los resultados de aprendizaje de los estudiantes entre profesores que reciben mayores y menores incentivos.
Santib3ñez et al. (2007)			Otros factores, como los cursos tomados, la antigüedad, y la evaluaci3n de colegas (52 %).								

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.1: Reformas de la carrera docente (continuación)

Pais (fecha de evaluación)	Tipo	Diseño y cobertura	Medición del desempeño	Proceso de otorgamiento	Previsibilidad y respaldo	Seguimiento y respaldo	Escala salarial y distribución	Tipo de aumento	Costo total	Método y período de evaluación	Resultados
D. Incentivos híbridos											
Chile: Asignación Excelencia Pedagógica (AEP) (2002)	Indiv.	Nacional. Abierta a profesores de escuelas municipales y particulares-subsvencionadas; voluntaria.	Pruebas de dominio de contenidos, una clase en video y muestras de su trabajo.	Los profesores que obtienen un puntaje superior al mínimo en medición integral del desempeño reciben el premio.	Solo el 20 % de los postulantes logra el premio cada año; desde 2012, solo el 4 % de todos los docentes ha obtenido el premio.		Hasta 2011, un aumento fijo de \$1250 por 10 años. Desde 2012, recompensas más importantes, proporcionales al salario. Recompensa promedio del 8 % del salario anual.	Aumento del pago básico por 10 años. Desde 2012, aumento del pago por 4 años.		RDD	Mayor puntaje de los estudiantes en las pruebas después de haber estado en contacto con un número mayor de profesores de la AEP.
Chile: Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI) (2004)	Indiv.	Nacional. Abierta a docentes de escuelas municipales únicamente; voluntaria.	Prueba de dominio de contenidos y pedagogía (para docentes con una calificación superior con competencia en el sistema nacional de evaluación integral docente).	Los profesores con puntaje de las tres categorías más altas (sobresaliente, competente o suficiente) reciben el premio.	15 % de los profesores (85 % de los profesores que toman el examen obtienen alguna bonificación, pero esto representa solo el 25 % de los docentes municipales de 2011).		Premio máximo: 25 % del salario anual; promedio: 7 %-11 % del salario anual.	Aumento del pago básico por 4 años.		RDD	Mayor puntaje de los estudiantes en las pruebas después de haber estado en contacto con un número mayor de profesores de la AVDI.
Eisenberg (2008), Bravo <i>et al.</i> (2008)											

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.1: Reformas de la carrera docente (continuación)

Pais (fecha de evaluación)	Tipo	Diseño y cobertura	Medición del desempeño	Proceso de otorgamiento	Previsibilidad	Seguimiento y respaldo	Escala salarial y distribución	Tipo de aumento	Costo total	Método y período de evaluación	Resultados
Estado de Río de Janeiro (Brasil): Programa de certificación docente (pendiente, 2015)	Indiv.	Estatal (solo escuelas publicas). Voluntario para profesores con más de un año en servicio.	Pruebas de dominio de contenidos y pedagogía, observación de clase en el nivel 3.	Los profesores que superan el puntaje mínimo reciben un aumento del pago básico por 5 años.	Aún no se ha implementado.	Pruebas preparadas y tomadas por un organismo externo. Los candidatos desaprobados reciben becas para financiar una capacitación adecuada.	Nivel 1: R\$500-R\$1000 adicionales por mes (aumento de 30 %-75 % respecto del salario básico). Nivel 2: R\$1000-R\$2000 adicionales por mes. Nivel 3: R\$2000-R\$4000 adicionales por mes.	Aumento del pago básico por 5 años. Pueden presentarse para pasar de nivel un año después. A menos que sean ascendidos o recertificados, los candidatos pierden el aumento de pago a los 5 años.	N. D.	N. D.	N. D.

Notas: N. D. = no disponible; R\$ = reales brasileños; RDD = diseño de regresión discontinua; S/ = nuevos soles peruanos.

la profesión a candidatos de mayor calibre a lo largo del tiempo. Las reformas de la carrera profesional también crean incentivos para los profesores individuales, que pueden tener impactos más sólidos en el desempeño docente por dólar de gasto que los incentivos grupales, dada la tendencia de algunos miembros de un grupo de rehuir al esfuerzo si sus niveles de participación no pueden controlarse fácilmente. Sin embargo, por el momento no se cuenta con evidencia adecuada de alcance mundial sobre ninguna de estas importantes cuestiones.

Si se comparan los programas de América Latina y el Caribe, no se observa un diseño uniforme. Los programas difieren en el modo en que se evalúa la competencia de los profesores, el tamaño de la recompensa financiera incremental y los responsables de realizar las evaluaciones. También es común que se rediseñen los programas, a veces drásticamente, en unos pocos años. Por último, a diferencia de la situación en Estados Unidos, donde la tendencia reciente es que las reformas de la carrera profesional incorporen los resultados del aprendizaje de los estudiantes en las evaluaciones de los profesores, ninguno de los programas de América Latina y el Caribe —excepto la Carrera Magisterial de México— ha incluido este concepto.

La característica común del diseño es que la mayoría de los países hacen que la nueva carrera sea obligatoria para los nuevos docentes, pero permiten que los profesores ya asignados accedan en forma voluntaria. Así, los profesores en actividad pueden permanecer en el sistema de ascensos basados en la antigüedad, pero para acceder a los nuevos grados y alicientes salariales, deben someterse a formas de evaluación más modernas. Esta condición ha llevado a una adopción lenta del sistema de incentivos por parte del cuerpo docente en muchos países, especialmente si se percibe que los nuevos estándares son elevados. En Colombia, después de 10 años, solo el 14 % de los profesores anteriormente en actividad (y el 38 % de todos los docentes) ha ingresado en la nueva carrera laboral. En Perú, solo el 10 % de los profesores en ejercicio ingresó en la CPM en los primeros tres años de implementación, lo que movilizó al ministerio a rediseñar el programa en 2012 y hacerlo obligatorio.

Se examinó la experiencia de implementación y las principales características de las mayores reformas de la carrera docente en la región, agrupadas en tres categorías amplias, según las mediciones de desempeño centrales utilizadas para determinar el ascenso: a) dominio de contenidos y capacidades pedagógicas, medidos con un examen; b) mediciones de las capacidades de los profesores (por ejemplo, comentarios de colegas y observaciones de clases), o c) mediciones integrales que incluían los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Esta última dimensión es importante porque la determinación de las calificaciones de los estudiantes en las pruebas de cada grado, materia y aula —algo que resulta necesario si las mejoras en la calificación de los estudiantes se incluyen en las evaluaciones del desempeño individual del profesor— aumenta considerablemente los costos y la complejidad de un sistema de evaluación estudiantil. Los programas híbridos se analizan como un grupo separado debido a sus características únicas de implementación.

Ascenso basado en pruebas sobre los conocimientos y las capacidades

Estatuto de Profesionalización Docente de Colombia (EPD), 2002. La reforma del EPD de Colombia continúa siendo uno de los esfuerzos más ambiciosos de la región para mejorar la calidad de los docentes a través de normas más exigentes, evaluaciones del desempeño y el desarrollo profesional. Estas son algunas de sus principales características:

- *Normas más exigentes para los nuevos reclutamientos:* Se permitió un ingreso más flexible a la carrera docente a estudiantes de distintas disciplinas académicas (es decir, no solo desde programas de formación docente previos al servicio) y

se introdujo un proceso de reclutamiento competitivo para todos los aspirantes a profesores administrado por la Comisión Nacional de Servicio Civil (en vez del Ministerio de Educación o autoridades educativas locales). El proceso de selección incluye pruebas de dominio de contenidos, capacidad y aptitudes, y una entrevista. Solo se contrata a los profesores con una calificación de 60 sobre 100 o superior (cerca de un 29 % de postulantes en 2009). Los docentes que no posean título universitario en el área de educación deben obtener uno después de la contratación.

- *Evaluación anual del desempeño para todos los profesores:* Los directores de escuela evalúan formalmente el desempeño de cada docente todos los años. Los profesores con una calificación de 60 sobre 100 o superior pueden continuar en servicio. Quienes obtengan menos de 60 en dos años consecutivos reciben el despido.
- *Ascenso basado en competencias:* En virtud del EPD, todos los ascensos se basan en las competencias y no en la antigüedad. Se necesita una puntuación de 80 sobre 100 o superior en una evaluación combinada de capacidades y calificaciones académicas para avanzar a un grado o nivel salarial superior. Las evaluaciones están a cargo del organismo nacional de evaluación (el ICFES) y los Gobiernos subnacionales, bajo la dirección del Ministerio de Educación. Sin embargo, el ascenso propiamente dicho de los profesores que logran un puntaje superior al umbral depende de la disponibilidad presupuestaria. Se han realizado evaluaciones en 2010, 2011 y 2012.

Todos los profesores contratados desde 2002 están alcanzados por el sistema de ascenso basado en las competencias del EPD, pero sus disposiciones son de aplicación voluntaria para quienes fueron contratados antes de ese año. El ingreso voluntario al sistema de los profesores en actividad ha sido bajo; pasados 10 años de su adopción, el EPD solo abarca a 112 000 (38 %) de los 295 000 docentes de Colombia. La carrera profesional ubica a los profesores y directores en tres grados diferentes, de acuerdo con su nivel de educación formal. Cada grado consta de cuatro niveles salariales (del nivel A al nivel D) que se alcanzan a lo largo de la carrera docente mediante la demostración de conocimientos, capacidades, actitudes, desempeño y valores. En 2011, el 83 % del total de profesores del EPD se concentraba en el grado 2 (con título profesional), el 15 % en el grado 1 y solo el 1 % en el grado 3. Dentro de los tres grados, el 94 % de los docentes se concentra en el nivel salarial más bajo (A). En general, el 69 % de los profesores del EPD entran en la categoría 2A.

La oportunidad de ascenso es difícil de alcanzar. Pasar de un nivel salarial a otro requiere: a) al menos tres años de servicio; b) un valor no inferior al 60 % en las evaluaciones anuales obligatorias de desempeño durante los dos años anteriores, y c) un valor del 80 % o superior en la evaluación de competencias del EPD, que abarca competencias de comportamiento, pedagógicas y específicas de cada disciplina. En 2011, menos del 19 % de los aspirantes logró el puntaje mínimo para ascender a un nivel salarial superior en su grado actual y menos de un 22 % logró un ascenso a un grado superior. Casi el 60 % de los profesores del EDP eligió no tomar la evaluación de competencias de 2011.

El escaso nivel de búsqueda de ascensos es sorprendente, dado que generan aumentos salariales considerables. En 2012, los salarios básicos del nivel D del grado 2 eran un 81 % superiores a los del nivel A, y en el grado 1 la diferencia era del 104 %. Sin embargo, los ascensos se otorgan solo si el presupuesto del año lo permite, y se concede prioridad a los profesores con los puntajes más altos.

Un factor que diferencia la economía política de la reforma del EPD en Colombia de otros casos de la región ha sido la preocupación por lograr que todo el presupuesto destinado a salarios sea fiscalmente sostenible. Mientras que las demás reformas han estado impulsadas por la intención de aumentar la remuneración docente en general al tiempo que se maximizan los incentivos al desempeño, el esquema de salarios y jubilaciones docentes de Colombia anterior a 2002 era muy generoso pero insostenible, y la mayoría de los profesores ya había alcanzado los niveles salariales más altos gracias a los ascensos basados en la antigüedad.

No obstante, la reforma no ha incidido en la oferta de aspirantes a docentes; en 2009, había más de nueve postulantes por puesto. Ya que no hay margen para integrar los dos regímenes, tanto el ministerio como los sistemas de educación departamentales continúan gestionando sus marcos docentes.

La reforma colombiana fue integral y coherente en su diseño, e incorporó muchos elementos que se consideran mejores prácticas mundiales, como un período formal de prueba para los nuevos aspirantes a profesores, la evaluación periódica de los docentes y una vía directa para despedir a los maestros ineficaces. Varios investigadores han intentado evaluar la reforma pero se encontraron con falta de uniformidad en los datos. Los estudios demuestran que los docentes del EPD, en promedio, recibieron una mejor educación que el resto de los docentes de la misma edad (Ome, 2012). Sin embargo, ha sido difícil documentar el impacto de la reforma en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Al no contar con buenos datos de tendencias anteriores a la reforma, Ome (2012) utilizó el análisis de regresión para establecer la correlación entre los resultados de las pruebas escolares con la presencia de docentes del EPD. Las escuelas con una mayor proporción de profesores del EPD tienen tasas de abandono más bajas y resultados de pruebas ligeramente superiores en algunos grados y disciplinas, pero la correlación no es uniforme (Ome, 2012).

Uno de los principales problemas de implementación que se identificó en Colombia es la falta de rigurosidad de los directores de escuela para realizar las evaluaciones anuales del desempeño docente. Prácticamente todos los profesores del país obtienen puntajes altos en la evaluación. Aparentemente, los directores otorgan puntajes elevados a todos los profesores como forma de evitar conflictos; se ha informado que algunos incluso delegan esta tarea en el personal administrativo. En consecuencia, se considera que las evaluaciones docentes en el ámbito de las escuelas son un indicador inexacto de la variación real en la práctica y eficacia de los profesores. Este resultado también anula el valor de las evaluaciones docentes como forma del estímulo y orientación para que los docentes mejoren la práctica en clase o de motivarlos para que se capaciten.

Si bien existen escasas evidencias de investigaciones firmes sobre su impacto, una evaluación general de la reforma de la carrera profesional del EPD en Colombia indica que su diseño impresionante se ha visto socavado por una implementación ineficaz. Una observación especialmente pertinente para los demás países es que depender exclusivamente de los directores de escuela para las evaluaciones del desempeño docente sin normas ni rúbricas bien definidas o sin la perspectiva de los evaluadores externos resulta problemático.

*Carrera Pública Magisterial de Perú (CPM), 2008*³. Como parte de un gran esfuerzo de reforma para elevar la calidad docente, en 2008 el Gobierno peruano introdujo normas más exigentes para los nuevos profesores y una carrera profesional con una remuneración considerablemente más alta. El ingreso al nuevo sistema era voluntario para los profesores del sistema público que ya estaban en servicio, pero obligatorio para las nuevas contrataciones y para los docentes con contratos temporales que buscaban la estabilidad en el cargo público.

El ingreso a la nueva carrera se efectuaba en dos etapas. En la primera etapa, los postulantes de la CPM completan una evaluación de dominio de contenidos definida a nivel nacional. Quienes superan un puntaje mínimo avanzan a la segunda etapa y compiten por puestos designados de la CPM en escuelas específicas. No era posible que los profesores recibieran un aumento salarial por la CPM in situ. En la segunda etapa, los comités de evaluación de las escuelas, incluidos los supervisores de distrito y regionales, entrevistan y evalúan a los candidatos antes de realizar una selección final. El hecho de controlar el número de puestos de la CPM cada año permitió administrar el impacto fiscal del programa.

El nivel 1 de la CPM ofrecía un salario anual que era aproximadamente un 50 % superior al ingreso existente para los profesores en etapa inicial. Después de tres años, los profesores que alcanzaban el nivel 2 podían recibir un incremento salarial adicional del 15 %, mientras que los de los niveles 3, 4 y 5 podían recibir aumentos del 30 %, 50 % y 100 %, respectivamente, por encima del salario del nivel 1. La CPM, por lo tanto, constituyó una descompresión considerable de la escala salarial anterior, en la que los salarios máximos eran solo un 6 % más altos que los de nivel inicial.

Una característica fundamental de la experiencia de implementación en el período 2008-12 fue que solo el 10 % de los 250 000 docentes en actividad con cargo público permanente (“nombrados”) optó por ingresar en el sistema. Ni los importantes aumentos salariales fueron suficientes para inducir a los docentes con estabilidad laboral a presentarse en la prueba de competencias, que se consideraba difícil. La gran mayoría de los postulantes a la CPM han sido nuevos candidatos a profesores y docentes con contratos temporales. Durante los primeros años, solo un tercio de ellos, en promedio, alcanzó el puntaje mínimo y un grupo minoritario logró, en definitiva, un puesto en una escuela para incorporarse al nuevo régimen. Es interesante mencionar que, en las observaciones de clases realizadas en Perú en 2011, se descubrió que los profesores de la CPM son considerablemente más eficaces que los docentes tradicionales a la hora de utilizar el tiempo de clase y mantener la atención de los estudiantes.

Hasta 2012, solo el 25 % del total de los profesores había ingresado en la CPM y el ministerio se mostraba preocupado por la perspectiva de gestionar regímenes laborales paralelos en los años siguientes. Mientras que los profesores de la CPM lograban ascensos basándose en sus competencias, estaban sujetos a una evaluación periódica y podían ser despedidos si obtenían resultados deficientes en evaluaciones sucesivas, el ministerio no contaba con esas herramientas para gestionar el desempeño de la mayoría de la fuerza laboral docente. Esto motivó una nueva reforma de la carrera profesional en 2012, a través de la Ley de Reforma Magisterial, que se describe en detalle más abajo.

Estado de São Paulo, Brasil: Prova de Promoção, 2009. El estado de São Paulo aprobó una reforma de la carrera docente que permitió que los profesores de la administración pública pudieran acceder a una escala salarial superior aprobando una evaluación de dominio de contenidos. En comparación con un salario promedio de R\$1830 (y un salario máximo de R\$3181) por mes en 2009, en la estructura de la *Prova de Promoção* el quinto nivel salarial (el más alto) se estableció en R\$6270 por mes, lo que descomprimió la proporción en salarios docentes mínimos y máximos del 73 % al 242 %. El salario máximo, equivalente a cuatro veces el PIB per cápita anual, también ubicaba a estos docentes de elite en el 10 % de profesionales con mejor salario a nivel nacional. El ingreso al programa se basó en pruebas de dominio de contenidos, pero el impacto fiscal de la reforma también se controló con una regla de concurso por la que solo los mejores profesores (20 % del total) de todos los que superaban el puntaje mínimo podían acceder al sistema cada año, siguiendo el orden de desempeño en la evaluación.

Dado el atractivo de los salarios más altos, 96 000 de los 230 000 profesores estatales decidieron realizar la *Prova de Promoção* en 2010. De estos, 77 000 alcanzaron el puntaje mínimo, pero solo 43 000 (20 %) pudieron ingresar en el sistema. Los profesores deben esperar tres años en el nuevo grado salarial hasta poder competir por un puesto en el nivel siguiente, con un puntaje mínimo más exigente. El objetivo del ex ministro de educación brasileño que diseñó el programa era crear incentivos mucho más atractivos para que los profesores más talentosos de São Paulo siguieran ejerciendo la profesión, que los docentes actuales continuaran reforzando sus conocimientos de contenidos y que ingresaran a la docencia personas nuevas y muy capacitadas.

Sin embargo, la implementación del programa parece haber quedado frenada por la falta de conexión entre el objetivo de una carrera profesional altamente selectiva y remunerativa y un diseño de evaluación que permitió que prácticamente todos los profesores superaran el puntaje mínimo. La restricción del concurso no tuvo aceptación. En 2011, el estado se vio forzado a revisar la reforma. Con cambios dirigidos a gestionar el flujo y las expectativas de las grandes cantidades de docentes que ya estaban en el nuevo sistema, el estado incrementó el número de niveles de la carrera de cinco a ocho y redujo los incrementos salariales entre grados. Ahora, cada ascenso equivale solo a un aumento salarial del 10,5 %, en lugar del 25 % anterior, y los grados adicionales confieren al estado la posibilidad de establecer mínimos más altos en las competencias para acceder a los ascensos. Si bien el ingreso al programa continúa siendo voluntario, hasta fines de 2012 se había incorporado una proporción considerable de la fuerza laboral docente. En consecuencia, los costos salariales generales se han incrementado. Por desgracia, no existen evaluaciones del impacto del programa de ascensos.

Ascensos basados en evaluaciones integrales del desempeño

Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio de Ecuador, 2009. Después de dos años de conflictos entre el sindicato de profesores y el Gobierno por la introducción de evaluaciones voluntarias del desempeño docente, en 2009 el Gobierno aprobó una reforma extensa de la carrera docente, por la que la evaluación periódica se volvía obligatoria y el negarse a participar constituía causal de despido inmediato.

El sistema de evaluación comprende a todos los nuevos postulantes a profesores, docentes en servicio y directores de escuela, y está conformado por una evaluación interna y externa. La evaluación interna incluye una autoevaluación del profesor, un examen de colegas y una evaluación a cargo de una comisión de excelencia. La evaluación externa es una prueba de habilidades de lectura, capacidades pedagógicas y dominio de contenidos en la propia disciplina del docente.

La carrera magisterial ecuatoriana incorpora incentivos para quienes demuestren buen desempeño. Los profesores y directores que reciben la calificación “excelente” (90 % o porcentaje superior) o “muy bueno” (80 % a 89 %) acceden a un aumento salarial, pero solo durante cuatro años; al cabo de ese plazo, deben ser reevaluados. El aumento es de US\$1200 para docentes con calificación “excelente” y US\$900 para quienes reciben una calificación de “muy bueno”. Los profesores que reciben una calificación de “bueno” (60 % al 79 %) no reciben un aumento salarial y deben ser reevaluados dentro de los dos años. Los docentes que obtienen menos del 60 % entran en la categoría “insuficiente” y deben someterse a capacitación obligatoria e integral; además, deben ser evaluados nuevamente el año siguiente. Si obtienen menos del 60 % por segunda vez, son despedidos del sistema educativo.

Los resultados de la evaluación presentados por el Ministerio de Educación hasta la fecha muestran que, de los 2570 profesores que realizaron la primera ronda de exámenes, 2 recibieron una calificación “excelente”; 624 (24,3 %), una calificación “muy bueno”; 1873 (72,9 %), “bueno”, y 71 (2,8 %), “deficiente”. Por desgracia, hasta la fecha no existen evidencias de evaluación del impacto de la reforma en el desempeño escolar.

Ley de Reforma Magisterial de Perú (LRM), 2012. La LRM de 2012 introdujo varios cambios clave en la CPM de Perú de 2008. Primero y principal, hizo que el sistema fuera obligatorio, por lo que todos los profesores, no solo quienes buscaban ascensos, estarían sujetos a una evaluación del desempeño en forma periódica. Segundo, establece vías explícitas para el despido de los profesores con antecedentes delictivos o dos exámenes de desempeño sucesivos con resultados inadecuados. Tercero, extiende la carrera profesional a ocho niveles y establece un salario máximo que es un 260 % superior al nivel de ingreso. Cuarto, establece que la progresión de la carrera docente se base en una evaluación integral del desempeño, que incluya observaciones de clases a cargo de profesionales capacitados y comentarios en “360 grados” de directores de escuela, colegas, estudiantes y miembros de la comunidad.

El diseño de la LRM incorpora las evidencias más recientes de todo el mundo sobre buenas prácticas. De especial interés es su enfoque integral sobre la evaluación docente. Como se analizó en el capítulo 4, la investigación más rigurosa realizada hasta la fecha indica que la eficacia de los docentes individuales para mejorar el aprendizaje de sus estudiantes (logros en el aprendizaje de valor agregado) se correlaciona con sus calificaciones en las mediciones de evaluación integral, que incluyen observaciones de clases a cargo de expertos capacitados y comentarios combinados de los directores, otros docentes, estudiantes y padres (Kane y Staiger, 2012). El considerable aumento de incentivos a lo largo de la carrera que representa la nueva escala salarial de Perú, los procesos explícitos para orientar el apoyo a los docentes con evaluaciones de desempeño deficientes, la posibilidad de separar de sus cargos a quienes muestran un desempeño deficiente continuado y el enfoque integral sobre la evaluación docente hacen que la reforma peruana sea un ejemplo prometedor para la región que merece seguimiento y evaluación cuidadosos.

Ascensos basados en mediciones, incluidos los resultados de aprendizaje de los estudiantes

Carrera Magisterial de México, 1992. En 1992, México se convirtió en el primer país latinoamericano en experimentar con una vía de mayor remuneración dentro de la profesión docente para profesores que voluntariamente accedieran a una evaluación del desempeño. La CM de México continúa siendo única en la región por su tamaño y su alcance⁴. Mediante este programa, se han otorgado aumentos salariales permanentes de entre un 25 % y un 200 % del salario básico a profesores que obtuvieron un puntaje superior al mínimo de la evaluación.

En la Carrera Magisterial se utilizó una medición compuesta del desempeño, en la que los conocimientos de contenidos del docente (en una prueba estandarizada) representan el 28 % del puntaje total. Se consideró que el instrumento de evaluación docente, que cubre el dominio de los temas y la pedagogía, tenía una exigencia cognitiva relativamente baja y los docentes realizaban la misma prueba tanto para ingresar en el nivel A (el más bajo) como para obtener un ascenso al nivel E (el más alto) (Santibáñez *et al.*, 2007). Otro 20 % del puntaje del profesor refleja el desempeño en términos de aprendizaje de sus alumnos en la prueba estándar ENLACE de México. Antes de 1998, las calificaciones de las pruebas a estudiantes representaban el 7 % del puntaje total de la evaluación de la CM.

La CM difiere de los demás programas de América Latina y el Caribe porque incluye las calificaciones de las pruebas a estudiantes en la evaluación del desempeño docente. También se ha distinguido del resto de los programas de América Latina y el Caribe porque le otorga mayor importancia en la evaluación (52 %) a factores tales como la antigüedad, el máximo título formal obtenido y los cursos de desarrollo profesional realizados, criterios sobre los que no existe mucha evidencia en lo que respecta a impacto en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. El elemento final es la calificación del examen de colegas, pero, en la práctica, la varianza ha sido mínima; casi todos los docentes recibieron 10 puntos sobre 10 en este factor (Santibáñez *et al.*, 2007).

En una evaluación cuasiexperimental de la CM, McEwan y Santibáñez (2005) utilizaron un diseño de regresión discontinua para comparar a profesores con incentivos sólidos (que necesitaban un esfuerzo adicional pequeño para aumentar su puntaje y llegar al mínimo exigido para el ascenso) con docentes que tenían menos incentivos (cuyos niveles de desempeño los ubicaban lejos del mínimo correspondiente al ascenso)⁵. De la investigación surgen evidencias de que los alumnos de los profesores que estaban en el grupo de incentivos firmes obtuvieron resultados ligeramente superiores a los del grupo de incentivos débiles. Sin embargo, este efecto se ha observado solo en un grupo muy pequeño de profesores de secundaria y no se ha detectado entre los docentes de primaria⁶.

En términos más amplios, Santibáñez y McEwan (2005) llegan a la conclusión de que la aplicación poco uniforme de la CM influyó negativamente en su impacto. Si bien el acceso anual a la CM después de 2005 se redujo a un valor muy restrictivo (1 % de postulantes), durante los primeros años del programa, más de 300 000 profesores (cifra superior a un tercio de todos los docentes de ese momento) se incorporaron automáticamente⁷. Las reglas del juego también cambiaron con el tiempo: las calificaciones de las pruebas a estudiantes se volvieron más importantes después de 1998. En forma similar a las experiencias de Colombia, con las evaluaciones de los directores de escuela, y de Chile, con las autoevaluaciones de los docentes, los investigadores señalan que se socavó la utilidad del proceso de examen de colegas de la CM porque prácticamente todos los docentes recibieron la puntuación máxima posible en esta dimensión.

Programas de incentivos “híbridos” para la carrera docente

La característica que define a un conjunto de programas de incentivos para la carrera profesional en América Latina y el Caribe que recibirán el nombre de “híbridos” es la búsqueda de objetivos comunes en la reforma de la carrera profesional sin la reforma legislativa general que suele resultar políticamente conflictiva. Estos programas son, por lo general, voluntarios, y los aumentos salariales que ofrecen no son permanentes. Después de un período fijo de cuatro o cinco años, los profesores deben ser reevaluados y obtener el premio nuevamente. Este enfoque tiene algunas ventajas. Ofrece un incentivo para que los docentes continúen asimilando y dominando los contenidos. También permite un mayor control presupuestario, ya que tanto el tamaño de los aumentos salariales como las condiciones para obtenerlos se pueden ajustar periódicamente.

Debido a que los nuevos incentivos se ofrecen simplemente como un agregado a la carrera profesional existente, los ascensos permanentes de grado y los aumentos del salario básico se siguen rigiendo por la antigüedad. Pero los “híbridos” incorporan dos cambios importantes: a) un proceso de evaluación transparente de los conocimientos y las capacidades de cada profesor y b) recompensas diferenciadas para los docentes más talentosos, tanto en lo que respecta a jerarquía (certificación de excelencia) como a aumentos de salario.

Los casos que existen hasta el momento (en Chile y un programa propuesto en el estado de Río de Janeiro) son modelos de buenas prácticas en lo que respecta a mediciones integrales de la competencia docente, incluidas pruebas de conocimiento de los contenidos y pedagogía, y disposiciones para realizar observaciones directas de la práctica en el aula.

Aunque estos programas ofrecen a los profesores un aumento temporal de los ingresos, conceptualmente son diferentes del pago de bonificaciones porque recompensan el conocimiento y las capacidades de cada docente, en vez de los resultados. Más que nada, estos programas parecen una respuesta innovadora de políticas educacionales a los desafíos de la política económica que plantean las reformas permanentes de la carrera docente. Su ventaja es que generan falta de uniformidad en los incentivos de la carrera; los docentes de más antigüedad con un desempeño indefinido pueden continuar ganando más que los profesores jóvenes y talentosos, y los maestros con escasos conocimientos y capacidades pueden evitar que se los evalúe al no ingresar en el programa. En términos generales, todavía existe poca evidencia del impacto de estos programas. Pero, con suerte, sus diseños atraerán la atención de los investigadores en el futuro.

Asignación Excelencia Pedagógica de Chile (AEP), 2002. Desde 2002, la AEP de Chile ha permitido que los profesores de las escuelas municipales y particulares subvencionadas realicen una evaluación voluntaria de sus conocimientos de contenidos y práctica en el aula, incluida la presentación de su trabajo y una clase grabada en video. Los profesores que aprueban la evaluación reciben una bonificación salarial durante 10 años. En el caso de los profesores de escuelas públicas, que están sujetos a evaluaciones periódicas en el marco del sistema nacional de evaluación, la clase grabada en video puede ser la misma que se utilizó para la evaluación obligatoria. Los profesores municipales también pueden utilizar sus resultados de la prueba de dominio de contenidos para solicitar una bonificación separada, la AVDI, que se analiza en la próxima sección (Louzano y Morduchowicz, 2011).

Los criterios de la AEP son estrictos, y las tasas de participación y de otorgamiento han sido bajas. En un año dado, solo cerca del 6 % de los profesores admisibles elige presentarse y solo cerca de un tercio de ellos consigue el premio. Hasta julio de 2012, solo un 4 % de todos los docentes de escuelas públicas o subvencionadas habían recibido la certificación de la AEP en sus 10 años de historia (Lieber, 2012). Hasta 2012, las bonificaciones alcanzaban, en promedio, los US\$1250 anuales (cerca de un 7 % de un salario anual) y se mantenían durante 10 años (Bravo *et al.*, 2008). A partir de 2012, la duración de la bonificación se redujo a cuatro años, pero las recompensas se incrementaron considerablemente; las bonificaciones para los profesores de mejor desempeño ahora llegan al 33 % del salario básico, más un 40 % adicional del salario básico para los docentes de las escuelas más favorecidas. También se invita a los docentes de la AEP a participar en la Red Maestros de Maestros, que apoya actividades de capacitación entre profesores, por lo cual obtienen una compensación adicional y reconocimiento público. Los profesores puede volver a acreditarse cada cuatro años.

Los datos del Ministerio de Educación muestran que la AEP resulta considerablemente más atractiva para los docentes jóvenes que para los profesores de más antigüedad. En 2010, el 61 % de los postulantes se ubicaba en el primer nivel (más bajo) de la carrera docente y el 22 %, en el segundo; del nivel 4 solo se presentó el 3 % de los profesores. Las tasas de aprobación de los postulantes del nivel 1 y 2 también son sustancialmente superiores (Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, sin datos).

Asignación Variable por Desempeño Individual de Chile (AVDI), 2004. La AVDI, el segundo programa chileno para recompensar individualmente a los profesores por sus

conocimientos y capacidades, se puso en marcha en 2004. Está disponible solo para los docentes del sistema de escuelas municipales. Como se señaló en el capítulo 4, la AVDI se basa en el sistema de evaluación docente obligatoria de Chile. Está disponible para profesores municipales cuyas evaluaciones de desempeño los ubican en los dos niveles más altos: sobresaliente (aproximadamente un 8 % de los docentes por año) o competente (aproximadamente un 60 %). Estos profesores pueden realizar el examen de la AVDI para obtener un aumento salarial durante cuatro años. El tamaño del premio de la AVDI (véase el cuadro 5.2) se calcula a partir de una combinación del puntaje de la evaluación docente y el desempeño en las pruebas. El premio máximo equivale al 25 % del salario básico (cuadro 5.2).

Después de cuatro años, los profesores deben ser reevaluados y calificar nuevamente para acceder a la AVDI. Debido a que la prueba de la AVDI se considera difícil, solo un tercio de los docentes que reúnen los requisitos eligen realizarla. De estos, cerca del 85 % obtiene un aumento salarial⁸. Pero como la prueba tiene un nivel de dificultad elevado, solo un 33 % obtiene una calificación correspondiente a las dos categorías de mejor desempeño y un 8 % no logra una recompensa (cuadro 5.3).

No ha sido posible llevar a cabo una evaluación rigurosa de la AEP ni de la AVDI, pero en un estudio de 2008 se llegó a la conclusión de que ambos programas han sido capaces de identificar a los profesores más eficaces de entre los postulantes y que los estudiantes de estos docentes tienen un mejor desempeño en las pruebas estandarizadas de Chile (Eisenberg, 2008; Manzi, 2008). Los investigadores también han descubierto que la correlación positiva entre las calificaciones de las pruebas a estudiantes y los docentes certificados de la AEP es mayor en escuelas con estudiantes desfavorecidos socioeconómicamente (Bravo *et al.*, 2008). Estos resultados son una confirmación útil de que las evaluaciones multidimensionales utilizadas para la AEP y la AVDI son válidas como medidas del conocimiento y las capacidades que hacen que algunos profesores sean más eficaces que otros en el aula. Pero el objetivo más importante de una reforma de la carrera docente —o un programa híbrido— es crear incentivos que atraen a los nuevos docentes talentosos a lo largo del tiempo. Las investigaciones realizadas hasta la fecha no han abordado esta cuestión. La pequeña proporción de profesores admisibles que se postulan para estos premios —especialmente la AEP— indica que su impacto en los incentivos generales para enseñar en Chile puede ser marginal.

*Programa de certificación docente del estado de Río de Janeiro, Brasil (propuesta)*⁹. El estado brasileño de Río de Janeiro propuso una reforma de la carrera docente en 2013 que, al igual que los programas chilenos, complementaría —en vez de reemplazar— la carrera docente actual, basada en la antigüedad. Si bien la reforma no ha avanzado, su diseño

CUADRO 5.2: Recompensas financieras del programa de bonificaciones AVDI de Chile, 2013

		Resultado de la prueba de la AVDI		
		Sobresaliente	Competente	Suficiente
Calificación en la evaluación nacional docente	Sobresaliente	25 % del salario básico	15 % del salario básico	5 % del salario básico
	Competente	15 % del salario básico	15 % del salario básico	5 % del salario básico

Fuente: MINEDUC, 2014.

CUADRO 5.3: Resultados obtenidos por los profesores en el programa de bonificaciones AVDI de Chile, 2013

Resultados de la AVDI	Proporción de profesores evaluados
Sobresaliente	2 %
Competente	31 %
Suficiente	59 %
No recibieron la AVDI	8 %

Fuente: MINEDUC, 2014.

innovador amerita un examen. El programa de certificación proponía aumentos salariales atractivos para los docentes que se presentaran voluntariamente. Se propusieron tres niveles de grados: las certificaciones de los niveles 1 y 2 aumentaban los salarios anuales un 25 % y 50 %, respectivamente; la certificación del nivel 3 ofrecía una duplicación del salario anual. La certificación de los niveles 1 y 2 se basaría en el desempeño docente en pruebas de competencia, que incluyen dominio de contenidos, estrategias pedagógicas y manejo de la clase. La certificación del nivel 3 exigiría, como requisito adicional, una observación y evaluación por parte de expertos de la práctica docente en el aula. Las pruebas de competencias y los instrumentos de evaluación de la práctica en el aula debían ser preparados y aplicados por un organismo externo. Los candidatos que no aprobaran podrían acceder a becas y cursos de capacitación para mejorar su desempeño.

En el marco del programa de certificación, los ascensos y los correspondientes aumentos salariales no serían permanentes: los docentes deben competir por el ascenso al grado siguiente o recertificar su nivel actual dentro de los cinco años. Si no tuvieran éxito en ninguno de los exámenes, deberían volver a su nivel y salario anteriores. Este diseño de “ascender o abandonar” crea incentivos más sólidos para que los docentes busquen el desarrollo profesional continuo y no se “dejen estar”. También aumenta los riesgos para los profesores que ingresan en el esquema y podría reducir las cantidades que lo hacen voluntariamente, como ha sucedido con este tipo de programas en otras partes. La credibilidad de un programa con este diseño, la fuerza de sus incentivos y su sostenibilidad a largo plazo dependerían en gran medida de la legitimidad atribuida y el rigor de las pruebas de certificación y el proceso de evaluación.

Conjunto de evidencias de las reformas de la carrera profesional

Las reformas de la carrera profesional —y los programas híbridos— abordan tres problemas centrales de los incentivos para la docencia en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe: la falta de recompensas para los mejores docentes, la falta de sanciones para los peores docentes y una trayectoria salarial total comprimida que es menos atractiva que la de la mayoría de las profesiones. A pesar de la evidente pertinencia en materia de políticas, las reformas de la carrera docente aún no son muy comunes en la región porque resultan complejas desde el punto de vista administrativo, reciben el rechazo de los sindicatos

docentes y presentan costos fiscales a largo plazo que deben gestionarse cuidadosamente. Tanto los beneficios potenciales como los costos relativamente altos son factores que exigen que se analice adecuadamente el grado de éxito de estas reformas y se determinen las características del diseño que serán más adecuadas. Dado que las evidencias de evaluación sobre este tipo de reforma son muy limitadas (excepto en el caso de la CM de México y la EPD de Colombia), solo se pueden formular unas pocas observaciones prudentes para orientar las políticas futuras.

Primero, *elegir medidas válidas de la calidad docente y calibrarlas* adecuadamente son pasos clave. La CM de México ofrecía sólidos incentivos financieros, pero basaba los ascensos, en gran medida, en factores que pueden manipularse y que pueden no servir para distinguir a los profesores que realmente son más eficaces que otros. Este problema se trató de abordar aumentando la importancia relativa de los resultados del aprendizaje de los estudiantes en los criterios de determinación de ascensos después de 2005, pero este y otros ajustes redujeron drásticamente la cantidad de personas que ingresaban al sistema y, en consecuencia, el impacto de los grupos promovidos más recientemente dentro de la fuerza laboral docente en general. Aunque, en teoría, la medida más importante de la eficacia individual de un profesor es su capacidad para producir logros en el aprendizaje de valor agregado en sus estudiantes en forma permanente, ningún sistema escolar del mundo tiene la capacidad para medir este tipo de logros en cada aula, grado y materia de la educación básica. Más de 30 estados de Estados Unidos, motivados por el programa *Race to the Top* del Gobierno de Obama, están incorporando sistemas de evaluación docente con logros en el aprendizaje de valor agregado, pero todos se enfrentan a desafíos en lo que respecta a cómo manejar la gran cantidad de profesores cuyos grados y materias no se examinan anualmente.

La nueva ola de reformas de la carrera docente en América Latina y el Caribe no apunta a medir las contribuciones individuales de los profesores a los logros de aprendizaje de los estudiantes, algo que parece justificado. En cambio, los países adoptan el enfoque pragmático de basar los sistemas de evaluación docente en una combinación de pruebas de competencia docente, observaciones de clases a cargo de expertos y comentarios en “360 grados” de colegas, estudiantes, padres y directores de escuela. La nueva LRM de Perú es un buen ejemplo de este modelo, y los sistemas de evaluación docente de Chile y Ecuador están diseñados de manera similar. Como se analizó en el capítulo 4, la realización de evaluaciones docentes integrales y periódicas es costosa y compleja desde el punto de vista administrativo. Pero estos sistemas no solo crean una plataforma para los ascensos basados en el mérito e incentivos financieros, sino que también generan comentarios y opiniones sobre el desempeño para los profesores individuales y temas prioritarios para los programas de capacitación dirigidos a profesores en servicio. Cuando las observaciones de clases se graban en video, como en el caso de Chile, el material tiene muchos usos posteriores.

En el caso de los sistemas escolares que incorporan los ascensos basados en las competencias y el pago de incentivos por primera vez, un paso práctico inicial puede ser recurrir únicamente a una prueba de dominio de los contenidos y los conocimientos pedagógicos. El diseño de la prueba es importante para que cada elemento se considere una medida legítima de lo que los profesores deben *saber* (contenidos), *ser capaces de hacer* (estrategias pedagógicas para transmitir contenidos en distintos niveles de grados) y *comprender* sobre el desarrollo de los niños y los estilos de aprendizaje. Un examen docente realizado en Perú a principios de la década de 2000 recibió duras críticas por incluir preguntas esotéricas. Además, las pruebas deben calibrarse cuidadosamente. En Chile y Colombia, los profesores se han mostrado reacios a utilizar los incentivos disponibles porque consideran que la prueba

es difícil, lo que en cierta medida contradice el objetivo de ofrecer un incentivo alternativo. Se intentan crear incentivos interesantes que estén vinculados a un alto desempeño, pero hay una clara dificultad para encontrar el equilibrio.

Segundo, la *pendiente de la trayectoria salarial* obviamente incidirá en la fuerza del incentivo en el comportamiento docente; sin embargo, no existe ninguna evidencia de la forma en que las escalas salariales o de ascensos más marcadas inciden en el aprendizaje de los estudiantes y el desempeño del sistema escolar a lo largo del tiempo. Existe una variación considerable entre los casos de América Latina y el Caribe en esta dimensión, desde una banda salarial máxima en Perú que equivale al 260 % del salario inicial a una banda salarial máxima en São Paulo (Brasil) (desde la revisión de 2011) que ahora equivale solo al 180 % del salario inicial. Los programas actuales de América Latina y el Caribe también varían considerablemente en lo que hace al número de niveles de carrera ofrecidos. La nueva carrera profesional de Perú cuenta con ocho niveles; Colombia tiene cuatro. Para los profesores que piensan en una carrera a 30 años, estos diseños pueden ofrecer mensajes muy diferentes sobre la posibilidad de avance. Puesto que la mayoría de estas reformas son muy recientes, se presenta una buena oportunidad para investigar sus impactos diferenciales en el reclutamiento de nuevos docentes con el paso del tiempo.

Tercero, las *repercusiones fiscales a largo plazo* de las reformas que aumentan el salario básico de los profesores son importantes. En los casos de América Latina y el Caribe se han utilizado diferentes estrategias para incorporar controles de mitigación. En Ecuador y Chile, los aumentos de salario se garantizan solo por cuatro años. En São Paulo (Brasil), se adoptó un enfoque de concurso (es decir, solo el 20 % de los profesores con mejor puntaje —en orden de jerarquía— accedían al ascenso) para gestionar el impacto fiscal de la reforma y mantener al mismo un potente incentivo financiero. Estos modelos contrastan con las reformas de la carrera profesional de Perú y Colombia, que ofrecen ascensos permanentes y aumentos del sueldo básico a los profesores. Según su tamaño, los aumentos permanentes pueden crear incentivos más sólidos, pero también es posible que obliguen a realizar concesiones fiscales en el tamaño de los premios.

Cuarto, es importante determinar *quién realiza la evaluación*. Perú, São Paulo (Brasil) y Ecuador han seguido el ejemplo de Chile de contratar a organismos externos para diseñar y aplicar las pruebas docentes y, en el caso de Perú, para realizar también las observaciones de clases propuestas y reunir y analizar comentarios sobre el desempeño docente en forma integral. La experiencia de Colombia demuestra que, si bien los directores de escuela son una fuente clave de comentarios sobre el desempeño docente, existen cuestiones técnicas y de políticas que van en contra de conferir, única o principalmente, a los directores la responsabilidad de la evaluación del desempeño docente. A los directores les resulta difícil tener una perspectiva de todo el sistema sobre el desempeño relativo de los profesores, y también les cuesta encargarse de las consecuencias inmediatas en la moral de los profesores de ascensos rechazados. Es importante utilizar expertos externos e independientes y basar las normas de evaluación y los comentarios en mediciones de desempeño utilizadas en todo el sistema.

Quinto, la *planificación cuidadosa de la implementación* de reformas tan complejas como estas es un elemento importante. La credibilidad de varios programas —en México, Colombia, el estado de São Paulo (Brasil) e, inicialmente, en Perú— se ha visto socavada por problemas que se deberían haber previsto y gestionado de manera diferente. En México, la gran proporción de profesores que recibieron acceso inmediato a ascensos cuando se puso en marcha la CM debilitó la fuerza de incentivos del programa y finalmente condujo a un ajuste considerable para hacer que el sistema fuera más restrictivo. En Colombia, delegar en los directores de

escuela las evaluaciones del desempeño generó problemas de política predecibles e incentivos contraproducentes. En São Paulo, se produjo una falta de convergencia perjudicial entre una regla de ascensos restrictiva (solo el 20 % de los profesores podían ascender) y un examen de competencias relativamente fácil (que la mayoría de los profesores podía aprobar). En Perú, la gran mayoría de los docentes públicos sentían que los riesgos de tener un bajo desempeño en la CPM eran superiores a los beneficios del incremento salarial, por lo que el Ministerio de Educación se quedó sin instrumentos para evaluar el desempeño de esos profesores. La reforma de Perú de 2012 cuenta con un diseño impecable pero la cantidad, la complejidad y la frecuencia de las evaluaciones docentes individuales que exige (no menos de 50 000 por año a partir de 2015) implica un gran desafío de implementación, dado que ni el ministerio ni las universidades locales, los grupos de estudio o las empresas de consultoría poseen en la actualidad suficiente capacidad en esta esfera.

Por último, el *poder de los incentivos* se basa en la convicción de que el programa se mantendrá en virtud de reglas de juego coherentes. Si bien la LRM de Perú de 2012 claramente mejora el diseño de la CPM de 2008, aún no se analizó cómo se implementa la nueva reforma ni cómo se integra la nueva carrera profesional en los sistemas anteriores. En São Paulo (Brasil), no está claro qué impacto han tenido los incentivos financieros blandos de las revisiones de 2012 de la escala salarial. Cuando los profesores perciben que los criterios de ingreso a una nueva carrera profesional pueden llegar a cambiar, flexibilizarse o eliminarse, los incentivos para adquirir nuevos conocimientos o aplicarlos en su profesión pierden fuerza. No obstante, es posible que las reformas de la carrera profesional que verdaderamente determinan recompensas financieras mucho mayores a largo plazo para los profesores más talentosos constituyan el camino más directo hacia el reclutamiento de candidatos a docentes de mayor nivel y una enseñanza más eficaz. Los encargados de la formulación de políticas de toda la región se verían beneficiados con los resultados de investigaciones específicas sobre la nueva ola de reformas de la carrera profesional en América Latina y el Caribe.

Pago de bonificaciones

Un segundo incentivo financiero es el pago de bonificaciones, la compensación variable basada en el desempeño. Los empleados de diferentes sectores utilizan las bonificaciones, o pago por mérito, para estimular una mayor productividad y eficiencia en los trabajadores. En el ámbito de la educación, en Estados Unidos ha habido cientos de programas de pago por mérito durante más de un siglo (Murnane y Cohen, 1986). El pago de bonificaciones o el “pago por desempeño” en la educación se estructura habitualmente como una recompensa anual única para los profesores basada en una medición de su desempeño relativo o su desempeño respecto de un objetivo. La recompensa puede ser por comportamiento, como la asistencia de los docentes, o por resultados, o por logros en el aprendizaje de los estudiantes. Las bonificaciones se pueden otorgar a los profesores en forma individual o a grupos; lo más común es entregarlas a toda la escuela.

Actualmente, hay gran interés e innovaciones de políticas en torno al pago por desempeño en la educación, tanto en la región de América Latina y el Caribe como en otras partes del mundo (cuadro 5.4). A diferencia de las reformas de la carrera docente, los programas de pago de bonificaciones habitualmente no requieren legislación adicional. No aumentan la base salarial y mantienen el interés de un incentivo anual. Son más fáciles de implementar, ajustar y suprimir, en caso necesario. Los países que buscan una estrategia rápida para inyectar incentivos por desempeño suelen optar primero por los programas de bonificaciones.

En regiones como América Latina y el Caribe, donde muchos países cuentan con sistemas de evaluación de los estudiantes, el pago de bonificaciones constituye una forma de vincular el pago a los docentes directamente con la medición de desempeño que ellos valoran más: el avance del aprendizaje de los estudiantes. Las bonificaciones grupales —que recompensan a todo el personal de una escuela por los resultados promedio de la entidad— también pueden crear incentivos para que los miembros de la escuela trabajen como equipo.

A pesar de su lógica y su atractiva implementación, el pago de bonificaciones continúa siendo controvertido, especialmente cuando las recompensas están vinculadas con los resultados de las pruebas de los estudiantes. Los críticos señalan que el pago de bonificaciones no será eficaz si los profesores carecen de la capacidad para aumentar los resultados deseados y que esto puede resultar injusto si dichos resultados dependen de factores ajenos al control del docente (como los antecedentes familiares de los alumnos). Algunos opinan que los incentivos monetarios pueden socavar los incentivos intrínsecos del buen desempeño. El pago de bonificaciones que se ofrece por los resultados individuales de un profesor también puede tener un efecto contraproducente en los resultados generales de las escuelas, porque socava la colaboración entre docentes y los lleva a no querer trabajar con estudiantes más problemáticos (Johnson, 1984; Firestone y Pennell, 1993).

Dos de las críticas más graves han quedado corroboradas por investigaciones en Estados Unidos. Primero, como los programas de pago de bonificaciones necesariamente otorgan prioridad a unos pocos objetivos explícitos y mensurables —como aumentar el desempeño de los estudiantes en algunos grados y temas examinados—, restan atención a otros objetivos y temas importantes, dada la naturaleza de múltiples actividades que plantea la profesión docente (Holmstrom y Milgrom, 1991). Segundo, el pago de bonificaciones basado exclusiva o principalmente en el desempeño de los estudiantes en las pruebas puede inducir a comportamientos inadecuados en los docentes, en especial a hacer trampa, como se documentó en varios sistemas escolares de los Estados Unidos (Jacob y Levitt, 2003).

Puesto que, a diferencia de las reformas de la carrera profesional, los programas de pago de bonificaciones pueden implementarse mediante experimentos de asignación aleatoria, cada vez existe más evidencia mundial sobre su impacto. En Bruns, Filmer y Patrinos (2011) se puede encontrar un examen de la evidencia correspondiente a experiencias de países en desarrollo hasta 2010; allí se agrupan programas en dos ejes que son pertinentes para el diseño y la implementación de políticas en esta esfera: a) *qué* se recompensa (contribuciones, como la asistencia de los docentes; resultados, como el aprendizaje de los estudiantes, o medidas integrales sobre la calidad y el desempeño de las escuelas)¹⁰, y b) *quién* recibe la recompensa, es decir, si la bonificación es grupal (a nivel de la escuela) o individual (docentes). En esta sección se actualiza ese análisis utilizando el mismo marco.

La gran mayoría de los programas de pago de bonificaciones *fuera* de América Latina y el Caribe se organizan en torno a recompensas por un resultado único: mejorar la calificación de los estudiantes en las pruebas. Dentro de la región, sin embargo, la mayor parte de los programas han evitado, hasta la fecha, basarse en la medición de un resultado único. El SNED de Chile, el primer programa de bonificaciones que se adoptó en la región, puesto en marcha en 1996, recompensa los resultados de la prueba SIMCE solo como una parte de un conjunto diverso de indicadores de la calidad escolar, desde las opiniones de los padres para el mejoramiento de la infraestructura hasta la inclusión de estudiantes con discapacidades. En Brasil, donde más de 20 estados y municipios han adoptado planes de pago de bonificaciones durante los últimos ocho años, la base de la bonificación también son los resultados de

CUADRO 5.4: Pago de bonificaciones

Pais (fecha de evaluación)	Tipo	Diseño y cobertura	Medición del desempeño	Proceso de otorgamiento	Previsibilidad	Seguimiento y respaldo	Tamaño y distribución de la bonificación	Frecuencia de la bonificación	Costo total	Método de evaluación	Resultados
A. Resultados de la bonificación por el aprendizaje de los estudiantes											
Individual											
Evidencia internacional: Andhra Pradesh, India (Muralidharan, 2012).											
Chicago Heights, IL (Fryer <i>et al.</i> , 2012).											
Nueva York, NY (Fryer, 2013).											
Nashville, TN (Springer <i>et al.</i> , 2010).											
México ALI, 2008-10	Indiv.	Piloto.	Calificaciones de las pruebas de matemáticas.	Pago a los profesores de matemáticas según las mejoras de sus estudiantes en la prueba.	94 % de los profesores obtuvo una bonificación.	Prueba preparada y aplicada por un organismo externo.	Hasta Mex\$25 000/año (10 % al 15 % del salario anual) si los estudiantes tenían un desempeño tan bueno como en el incentivo grupal.	Anual.	Costo por estudiante: Mex\$43 (US\$3.50).	RCT	Ningún impacto en las calificaciones de las pruebas.
Behrman <i>et al.</i> (de próxima aparición)		20 escuelas de tratamiento y 28 de control (escuelas federales de educación secundaria superior).					La bonificación real pagada alcanzó, en promedio, los Mex\$6332 por docente.				

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.4: Pago de bonificaciones (continuación)

Pais (fecha de evaluación)	Tipo	Diseño y cobertura	Medición del desempeño	Proceso de otorgamiento	Previsibilidad	Seguimiento y respaldo	Tamaño y distribución de la bonificación	Frecuencia de la bonificación	Método de evaluación	Resultados	
Grupal											
Evidencia internacional: Andhira Pradesh, India (Muralidharan, 2012). Chicago Heights, IL (Fryer <i>et al.</i> , 2012). Nueva York, NY (Fryer, 2013).											
Mexico ALI, 2008-10	Grupal.	Piloto. 20 escuelas de tratamiento y 28 de control	Calificaciones de las pruebas de matemáticas.	Pago a todos los docentes, administradores y estudiantes de la escuela a partir de mejoras generales en las calificaciones de las pruebas de matemáticas.	El 100 % de los profesores y estudiantes obtuvo una bonificación.	Prueba preparada y tomada por un organismo externo.	Bonificación promedio: Mex\$19 000 para los profesores de matemáticas; Mex\$7700 para los directores; Mex\$3900 para otros docentes y administradores; Mex\$900- Mex\$3500 para estudiantes (dependiendo del desempeño individual en las pruebas).	Annual.	Costo por estudiante: Mex\$3303 (US\$275) o el 15 % del gasto anual por estudiante.	RCT	Calificaciones de las pruebas: 0.3 a 0.6 desviaciones estándares superiores a las de las escuelas de control (con ajustes por casos de trampa). Considerable cantidad de estudiantes que hacen trampa ante los incentivos.
B. Bonificación por el aprendizaje de los estudiantes más otros resultados de los alumnos											
Individual											
Evidencia mundial: No existen casos recientes (véase Bruns, Filmer y Patrinos, 2011, para conocer casos anteriores a 2011). No hay casos en América Latina y el Caribe.											

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.4: Pago de bonificaciones (continuación)

Pais (fecha de evaluación)	Tipo	Diseño y cobertura	Medición del desempeño	Proceso de otorgamiento	Previsibilidad	Seguimiento y respeto	Tamaño y distribución de la bonificación	Frecuencia de la bonificación	Costo total	Método de evaluación	Resultados
Brasil: Desempenho Escolar (Pernambuco) (2008)	Grupal	Todo el estado (950 escuelas).	Los objetivos de mejoramiento a nivel escolar según el índice del IDEPE (calificación de los estudiantes en pruebas estatales y paso de grado).	Basado en objetivos, por cada elemento que supere el mínimo del 50 % del logro obtenido, hasta el 100 % del objetivo.	52 % de escuelas (479/929) en 2009; 79 % de escuelas (758/954) en 2010; 70 % de escuelas en 2011; 56 % de escuelas en 2012; 56 % de escuelas en 2013.	Evaluación del impacto de la reforma, incluidas las observaciones de clases.	Todo el personal de la escuela en condiciones de participar (docente y no docente). Bonificación pagada como porcentaje del salario mensual individual equivalente al porcentaje de objetivos escolares alcanzados.	Anual	2009: R\$28,8 millones (US\$15 millones); 2010: R\$40 millones (US\$21 millones); 2011: R\$48 millones (US\$27,5 millones); 2012: R\$60 millones (US\$29,5 millones); 2013: R\$60 millones (US\$27 millones).	DD con ocho estados vecinos del noreste.	Las calificaciones de las pruebas de matemáticas y lenguaje eran aproximadamente 0,12 desviaciones estándares (en distintos grados) más elevadas que las de 2007-11; reducciones considerablemente mayores en las tasas de abandono y repitencia. Impactos más débiles después de 2011. Impactos mayores para las escuelas pequeñas y los estudiantes desfavorecidos.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.4: Pago de bonificaciones (continuación)

Pais (fecha de evaluación)	Tipo	Diseño y cobertura	Medición del desempeño	Proceso de otorgamiento	Previsibilidad	Seguimiento y respaldo	Tamaño y distribución de la bonificación	Frecuencia de la bonificación	Método de evaluación	Resultados
C. Bonificación por los resultados de los estudiantes más otras mediciones del desempeño (no relacionadas con los alumnos)										
Individual										
Evidencia mundial: No existen casos recientes (véase Bruns, Filmer y Patrinos, 2011, para conocer casos anteriores a 2011). No hay casos en América Latina y el Caribe.										
Grupal										
Chile: SNED (1996)	Grupal	Nacional (todas las escuelas públicas y subsidiadas con fondos públicos de la educación básica = 90 % de las escuelas).	Calificación de las pruebas de los estudiantes (37 %); mejoras en el puntaje de las pruebas de igualdad de oportunidades (28 %); igualdad de la iniciativa de la escuela (6 %); incorporación de los padres (5 %); mejora de las condiciones laborales (2 %).	Concurso con orden de jerarquía para las escuelas, estratificado por región, grado de urbanización y SES. Realizada cada dos años.	Las mejores escuelas (que abarcan entre el 25 % y el 35 % de las matrículas en cada estrato) reciben el premio. El 90 % de la bonificación se paga directamente a los docentes; el 10 % lo asignan los directores de escuela.	Chile cuenta con numerosos programas de evaluación docente, y respaldo a escuelas que no están vinculados directamente con el SNED.	Inicialmente, el 40 % del salario mensual; desde 2006, el 80 % del salario mensual, 7 % del salario anual.	Distribución trimestral durante dos años.	Costo anual (2012-13): US\$106,5 millones.	Comparación de DD con escuelas privadas (que no entraron al programa). Efecto considerable en las calificaciones de las pruebas estandarizadas de matemáticas y lenguaje. De 0,16 a 0,25 desviaciones estándares para matemáticas y de 0,14 a 0,26 desviaciones estándares para lenguaje.

Notas: IDEPE = Índice de Desarrollo de Educación de Pernambuco; RCT = prueba controlada aleatoria; DD = diferencia dentro de diferencia entre los grupos de tratamiento y control; SES = situación socioeconómica.

los estudiantes, pero se utiliza un indicador combinado de mejoras en las calificaciones de las pruebas y los flujos de estudiantes (reducción de las tasas de abandono y paso de grado en la edad correcta), llamado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). El único ejemplo de un programa de América Latina y el Caribe basado en los resultados de las pruebas únicamente es el programa piloto de México denominado Alineando Incentivos para el Aprendizaje (ALI), implementado desde 2009 hasta 2012. Dado que el ALI se sometió a una evaluación rigurosa y aleatoria, sus resultados son importantes para la región. Pero hasta la fecha no hay señales de que otros países de América Latina y el Caribe estén considerando la aplicación de programas de bonificaciones basados únicamente en las calificaciones de las pruebas.

Bonificaciones basadas en los resultados de aprendizaje de los estudiantes

Uno de los mayores interrogantes —desde el punto de vista de las políticas públicas— sobre el pago de bonificaciones en la educación es si recompensar a los profesores individualmente por el avance de sus estudiantes es más eficaz que recompensar a las escuelas. Mientras que las recompensas individuales se consideran incentivos más potentes, los costos administrativos de medir los avances del aprendizaje de los estudiantes en cada aula cada año son extremadamente elevados, y los incentivos individuales pueden tener impactos negativos en la colaboración entre profesores y en su disposición a enseñar a los alumnos más problemáticos. Se han diseñado tres importantes estudios aleatorios para abordar esta pregunta específicamente: uno en Andhra Pradesh, India; otro en México, y el último en Chicago Heights, Illinois. En otros tantos estudios aleatorios realizados en Estados Unidos se han analizado las bonificaciones a docentes individuales o grupales y esto también ha servido como evidencia.

Programa de incentivos docentes de Andhra Pradesh, India. En India, Muralidharan y Sundararaman (2011 y 2012) comparan el impacto en tres grupos de escuelas asignados en forma aleatoria: uno con pagos de bonificaciones individuales, otro con pagos grupales (a todos los profesores de la escuela) y otro con escuelas de control. En los dos conjuntos de escuelas con incentivos, la bonificación se basaba en la mejora de los resultados de aprendizaje medios de los estudiantes en matemáticas y lenguaje durante un año escolar. En el primer año del programa, tanto los incentivos grupales como los individuales incrementaron los logros de los alumnos en valores similares: aproximadamente 0,16 desviaciones estándares más que en las escuelas de control. Pero después el desempeño se dividió: los estudiantes de las escuelas con profesores que recibían bonificaciones individuales aprendían sistemáticamente más que los alumnos de las escuelas con bonificaciones grupales. Durante varios años, las escuelas con bonificación grupal registraron mejores resultados que las escuelas sin incentivos docentes, pero al quinto año del programa, estos efectos comenzaron a disminuir.

En las escuelas con bonificaciones individuales, el aprendizaje de los alumnos ha mostrado una sólida mejora: los resultados de las pruebas fueron 0,54 y 0,35 desviaciones estándares más altos en matemáticas y en lenguaje, respectivamente, que en las escuelas de control al quinto año del programa. El aprendizaje también era más alto en materias que no reciben el incentivo de la bonificación, como ciencias naturales (0,52 desviaciones estándares) y ciencias sociales (0,3 desviaciones estándares). Estos son efectos importantes para una intervención en educación y, posiblemente, más notables si se tiene en cuenta el pequeño tamaño promedio de la bonificación (solo el 3 % de un salario mensual, en promedio). Muralidharan (2012) calcula que, en el contexto de India, el programa de bonificaciones individuales para docentes es entre 15 y 20 veces más eficaz en función de los costos para elevar las calificaciones de las pruebas que reducir la cantidad de alumnos por docente de 40 a 30.

En lo que respecta al canal por el que actúan los incentivos, los investigadores se mostraron algo sorprendidos al no ver impacto en las altas tasas de ausentismo docente (28 %), ya sea en las escuelas de bonificación individual o grupal. Dado que las escuelas son, en promedio, de un tamaño muy reducido (tres profesores por escuela), los docentes del incentivo grupal podrían llegar a supervisar el desempeño de sus colegas para evitar que algunos se beneficien sin hacer nada ya que este comportamiento suele debilitar los incentivos grupales. Pero las elevadas tasas de ausentismo indican que, en el contexto de India, las normas profesionales de los profesores impiden el seguimiento de la labor de los colegas. Sin embargo, en las encuestas, los profesores que reciben los incentivos informaron que trabajaban en forma más intensiva los días que estaban presentes en la escuela. Los maestros incentivados también informaron que asignaban más tarea para el hogar, daban más pruebas de práctica, se centraban en los estudiantes con más dificultades y realizaban más sesiones de tutoría después de clase que en las escuelas de control. Si bien la investigación demuestra claramente que, en el contexto de Andhra Pradesh, las bonificaciones individuales causaban más efecto que las bonificaciones grupales, aún quedan dudas sobre qué comportamientos llevaron a obtener mejores resultados. Los profesores de ambos grupos informaron que dedicaban más tiempo de preparación para las pruebas de fin de año, clases extracurriculares, etc., en comparación con los maestros de las escuelas de control.

Programa Alineando Incentivos para el Aprendizaje (ALI) de México. En el período 2008-10, 88 escuelas secundarias federales de gran tamaño de distintos estados de México pusieron en marcha un programa diseñado para comparar los impactos en el desempeño de los estudiantes en matemáticas a partir de la aplicación del pago de bonificaciones individuales, bonificaciones grupales y bonificaciones ofrecidas directamente a los estudiantes (Behrman *et al.*, de próxima aparición). El pago de bonificaciones grupales, que recompensaba a todos los docentes y personal administrativo, también incluía premios para los estudiantes. El programa se implementó asignando aleatoriamente las escuelas a los tres tratamientos y a un grupo de control, y el avance de los estudiantes se controló durante tres años escolares, siguiendo al grupo inicial de alumnos de noveno grado hasta la finalización de la educación secundaria.

A diferencia de los resultados obtenidos en el programa de India, las bonificaciones individuales de México no produjeron mejoras en las calificaciones de los estudiantes en matemáticas, en comparación con las escuelas de control. Pero incluir a los estudiantes en el pago de bonificaciones mejoró el aprendizaje considerablemente. Los mayores efectos se observaron en las escuelas con bonificaciones grupales, donde tanto estudiantes como profesores (y demás personal de la escuela) recibían recompensa. Ofrecer incentivos únicamente a los estudiantes incrementó las calificaciones de matemáticas entre 0,2 y 0,3 desviaciones estándares, dependiendo del grado y el año. Ofrecer el mismo grado de incentivos a los estudiantes, en combinación con incentivos para sus profesores y otro personal de la escuela, aumentó las calificaciones de las pruebas entre 0,3 y 0,6 desviaciones estándares. El incentivo de la bonificación para estudiantes fue tan fuerte que ha llevado a observar claros patrones de trampas de los alumnos en los dos tipos de escuelas en que se los recompensaba. Los investigadores utilizaron métodos estadísticos para identificar resultados de pruebas sospechosos y realizar los ajustes correspondientes a los impactos estimados del programa. Incluso con ajustes considerables, los resultados de la bonificación grupal que incluía a los estudiantes se mantenían entre los de mayor impacto de todas las formas de pago de bonificaciones a la educación en la literatura académica.

A partir de los cuestionarios que se distribuyeron a los participantes del programa, se estableció que ofrecer bonificaciones directamente a los estudiantes cambiaba su comportamiento. En las escuelas en las que solo se incentivaba a los profesores, no se informaron diferencias respecto a los hábitos de estudio de los alumnos en comparación con los de las escuelas de control. Pero en los dos conjuntos de escuelas en las que los estudiantes recibían una recompensa directa, informaron que dedicaban más tiempo a estudiar matemáticas y ponían “mucho esfuerzo” en su trabajo escolar. Los estudiantes también dijeron que era mucho menos probable que enviaran mensajes de texto o miraran televisión mientras hacían la tarea y mucho más factible que ayudaran a compañeros de clase.

En las mediciones del esfuerzo de los profesores, los resultados fueron menos concretos. Una mayor proporción de los profesores incentivados, tanto individual como grupalmente, informaron que pasaban más tiempo dentro y fuera de clase preparando a los estudiantes para sus exámenes. Si bien estas actividades estaban más difundidas entre los profesores que podían recibir la bonificación grupal, en la mayoría de las demás mediciones de esfuerzo docente, como el tiempo dedicado a preparar una clase, no se observaron diferencias.

Ofrecer pagos de bonificaciones a estudiantes en este caso claramente estimuló un mayor esfuerzo, el cual —en combinación con un mayor esfuerzo docente— puede producir mejoras contundentes en el aprendizaje de los alumnos. Durante tres años, los estudiantes de las escuelas con bonificaciones grupales completaron la educación secundaria con un dominio de matemáticas considerablemente más elevado que los estudiantes de las escuelas de control o las escuelas en las que solo los maestros recibían incentivos. Sin embargo, los costos de la bonificación grupal de este modelo inclusivo también eran elevados. Debido a que el pago de incentivos solo a docentes arrojó beneficios de aprendizaje marginales, los costos por estudiante de ese modelo fueron bajos: Mex\$43 (US\$3,50) por estudiante. Ofrecer la bonificación a los alumnos individualmente produjo mejores resultados y, por lo tanto, tuvo costos promedio de Mex\$2080 (US\$173) por estudiante. La bonificación grupal —recompensar a todos los profesores, administradores y estudiantes de una escuela por el avance de los alumnos— resultó más costosa, por el grado de inclusión y por los mejores resultados que producía: Mex\$3303 (US\$275 por estudiante), equivalentes al 15 % de gasto anual por alumno de estas escuelas secundarias.

Programa de bonificaciones para profesores de Chicago Heights, Illinois (Estados Unidos). En un programa experimental de un año que incluía a 150 profesores en 9 escuelas primarias de ingreso bajo se compararon las bonificaciones a docentes individuales y grupales con una modificación interesante: ambos tipos de bonificación se ofrecieron en dos formatos. En el primer formato, como en la mayoría de los programas, los profesores obtuvieron la bonificación al *final* del año escolar, sobre la base de la mejora de las calificaciones de sus estudiantes en matemáticas. En el segundo formato, se ofreció a los docentes un pago de US\$4000 (el premio medio previsto, equivalente al 8 % del salario anual promedio) *al principio* del año escolar; los profesores firmaron un contrato en el que se establecía que si el desempeño en matemáticas de sus alumnos al final del año se ubicaba por debajo del promedio, debían devolver la diferencia entre los US\$4000 y su premio final. Los objetivos de desempeño específicos, calibrados a partir del desempeño previo de los estudiantes de cada clase en matemáticas, y el monto de la bonificación eran idénticos en ambos formatos; la única diferencia fue el momento y el marco de la recompensa: si se ofrecía a los profesores una posible “ganancia” al final del año o la posible “pérdida” de una bonificación ya recibida.

Ni las bonificaciones individuales ni las grupales ofrecidas como una recompensa al final del año escolar produjeron mejoras en el aprendizaje de los estudiantes en comparación con las escuelas de control, pero se observaron mejoras considerables cuando los docentes recibieron la recompensa anticipadamente: las calificaciones de matemáticas mejoraron entre 0,21 y 0,39 desviaciones estándares en promedio, algo similar al aumento en los logros de los alumnos asociados con un aumento de 1 desviación estándar en la calidad de los profesores. Los impactos se midieron tanto en las pruebas de consecuencias importantes (porque los profesores sabían que eran la base de sus pagos de bonificaciones) como en un segundo conjunto de pruebas estatales que no se consideraban parte del cálculo de la bonificación. Los resultados fueron muy semejantes, lo que indica que los esfuerzos de los docentes no se dirigieron estrechamente a “enseñar para la prueba” que conduce a la bonificación. Ofrecer bonificaciones grupales o individuales al final del año escolar no tuvo impacto en el desempeño en matemáticas en ninguno de los dos casos, mientras que otorgar a los profesores incentivos del mismo tipo en forma anticipada con el riesgo de pérdidas si los resultados no mejoraban produjo considerables mejoras en los resultados de los estudiantes en ambas pruebas.

Otro tipo de evidencia experimental. Se evaluaron cuidadosamente otros dos programas de bonificaciones docentes de los Estados Unidos, en ambos casos durante períodos más prolongados que el programa de Chicago Heights. Springer *et al.* (2010) analizaron un programa de bonificaciones individuales que ofrecía una bonificación individual a 300 profesores de matemáticas de escuelas secundarias públicas de Nashville, Tennessee, si los estudiantes aumentaban sus calificaciones en matemáticas en la prueba estatal anual. Los profesores que se ofrecían para participar en el programa se asignaron en forma aleatoria a las escuelas de bonificaciones y de control. En las escuelas que recibían bonificaciones, los profesores ganaban premios de US\$5000, US\$10 000 o US\$ 15 000 si sus estudiantes llegaban a los percentiles 80, 90 o 95 en la prueba, respectivamente. Teniendo en cuenta que el salario anual promedio es de US\$40 000, las bonificaciones resultaban atractivas. Sin embargo, a lo largo de tres años, Springer *et al.* (2010) no encontraron diferencias en los resultados del aprendizaje de los estudiantes entre las escuelas con bonificaciones y las escuelas de control, ni tampoco diferencias significativas en las prácticas docentes.

En las escuelas públicas de la ciudad de Nueva York, Fryer (2013) estudió un programa de bonificaciones grupales que incluía a más de 20 000 profesores de más de 200 escuelas. Las escuelas que cumplían las metas de desempeño anuales establecidas por el Departamento de Educación del Estado de Nueva York podían obtener US\$3000 por empleado (aproximadamente un 5 % del salario promedio). Las escuelas que cumplían al menos el 75 % de la meta obtenían US\$1500 por empleado. Las escuelas gozaban de flexibilidad para decidir cómo asignar los fondos totales de bonificación; por ejemplo, podían optar por asignar una cantidad mayor a los profesores que supuestamente habían contribuido más a los resultados. No se observaron mejoras en los resultados de aprendizaje de los estudiantes en relación con las escuelas de control, ni tampoco se registraron cambios en el comportamiento docente. De las escuelas que obtuvieron la bonificación, prácticamente todas eligieron distribuir las recompensas equitativamente y se negaron a diferenciar el desempeño de sus profesores. Goodman y Turner (2013) examinaron el mismo programa en busca de evidencias de personas que se hayan beneficiado sin contribuir en nada. Así confirmaron que las escuelas más pequeñas tenían más probabilidades de obtener la bonificación. Esto guarda coherencia con la expectativa de que los incentivos de bonificaciones grupales tengan un efecto más potente en las escuelas pequeñas porque el personal puede supervisar mejor el esfuerzo de sus colegas y ejercer la “presión de los colegas” en lo que respecta a desempeño.

Bonificaciones basadas en los niveles de aprendizaje de los estudiantes más otros resultados de los alumnos

Programa de bonificaciones para escuelas Bonus de Desempenho Escolar (BDE), Pernambuco, Brasil. El estado de Pernambuco, en el noreste brasileño, introdujo en 2008 un programa para recompensar a sus 960 escuelas por una combinación de mejoras en los resultados de aprendizaje de los estudiantes en matemáticas y lenguaje y por la aprobación de grado de los alumnos. En el marco del programa, se preparan las metas anuales para cada escuela sobre la base de los resultados anteriores. Las escuelas deben cumplir el 50 % de sus objetivos para recibir cualquier tipo de bonificación; cuando superan ese mínimo, los montos de las bonificaciones son proporcionales a la proporción de la meta alcanzada. El estado incluye en su presupuesto un mes de pago anual para el programa; si menos del 100 % de las escuelas logra sus objetivos, los pagos de bonificaciones para las escuelas que tuvieron éxito pueden superar el mes de salario para cada empleado de la escuela. Durante los primeros cuatro años del programa, los pagos promedio han variado de un 168 % a un 221 % de un salario mensual, lo que representa un incentivo considerable en el contexto brasileño. A lo largo de esos años, la proporción de escuelas que lograba la bonificación (como reflejo de las variaciones en el nivel de dificultad de los objetivos y los cambios en el esfuerzo de la escuela) fluctuó entre un 50 % y un 85 %, y la cantidad de la bonificación promedio varió en forma inversa. El desempeño de las escuelas se calcula al final del año escolar y las instituciones reciben sus recompensas unos cinco meses más tarde. La nueva ronda de objetivos escolares también se comunica en esta etapa, lo que significa que las escuelas suelen tener solo la mitad del año escolar para responder a las metas específicas.

El programa de Pernambuco se implementó en todo el estado, por lo que no fue posible realizar una evaluación experimental. Pero la cantidad de pruebas a los estudiantes y los datos administrativos de Brasil permiten realizar una evaluación cuasiexperimental sólida, en la que se comparan las tendencias de Pernambuco antes y después de la introducción de la bonificación con las tendencias de ocho estados vecinos del noreste, que no contaban con programas de pago de bonificaciones. Una característica única del contexto brasileño es la existencia de una prueba del estado de Pernambuco en la que hay mucho en juego, porque determina los resultados de las bonificaciones, y una evaluación nacional con pocas consecuencias, que no se tiene en cuenta para la bonificación y permite una comparación directa entre el avance en el aprendizaje en Pernambuco y el de otros estados. En un análisis de los problemas asociados al diseño en programas de pago por desempeño en la educación, Neal (2012) señala que las evaluaciones separadas con bajas consecuencias son clave para ofrecer información confiable sobre el logro de los estudiantes en virtud de un régimen de pago de bonificaciones, ya que las evaluaciones con importantes consecuencias generan incentivos para hacer trampa. Utilizando los datos de la evaluación con menos consecuencias de Pernambuco y otros ocho estados vecinos del noreste durante un período de cinco años, Ferraz y Bruns (de próxima aparición) obtienen varios resultados clave¹¹.

Primero, el programa de bonificaciones ha producido mejoras considerables y sostenidas en el paso de grado de los alumnos, junto con una gran reducción de los casos de abandono y repitencia. Segundo, produjo mejoras considerables en los resultados de aprendizaje de los estudiantes en la mayoría de los grados y materias en los dos primeros años del programa (2008-10) pero estas fueron disminuyendo después. Esto puede estar justificado, en cierta medida, por la reducción de la tasa de abandono, lo que significa que las escuelas estatales de

Pernambuco están educando a un número creciente de estudiantes en riesgo académico, y esto dificulta la obtención de mejoras sostenidas en todo el sistema de aprendizaje.

Tercero, hubo una considerable heterogeneidad de impactos en las escuelas de distintos tamaños: las más pequeñas (menos de 10 profesores) muestran una mejora mucho más sólida en respuesta al incentivo. Como en el caso de la ciudad de Nueva York, a los profesores les resulta más difícil supervisar el comportamiento de sus colegas en las escuelas más grandes, y esto da lugar a quienes aprovechan para beneficiarse sin aportar nada. La mayoría de las escuelas estatales de Pernambuco son grandes, con 30 docentes en promedio, por lo que los resultados de las bonificaciones que se observaron son coherentes con lo que se anticipaba en teoría.

Cuarto, y probablemente lo más interesante, la bonificación también produjo impactos heterogéneos en los estudiantes. Los estudiantes que son de raza negra, que han repetido grados, que trabajan medio tiempo y que tienen padres con bajo nivel educativo han mostrado las mejoras más importantes.

Quinto, las observaciones de clases realizadas en un panel de 220 escuelas en 2009 y 2010 ayudan a explicar cómo lograron los resultados las escuelas más exitosas (Bruns, Evans y Luque, 2012). En 2009, los profesores de escuelas que pasaron a ganar la bonificación de ese año dedicaron más tiempo a la instrucción, mantuvieron más atentos a los alumnos y perdieron menos horas de escuela debidas al ausentismo. En 2010, el programa de bonificaciones también pareció estimular una pequeña mejora —en todo el sistema— del uso del tiempo de instrucción por parte de los docentes. En comparación con otros estados del noreste, los profesores de Pernambuco informaron que realizaban más actividades de aprendizaje en lenguaje y matemáticas desde que se incorporó la bonificación, tenían tasas de ausentismo más bajas y había menos escuelas con vacantes docentes.

Por último, el programa ha sido bien aceptado por los profesores y los directores de escuela. Según una encuesta realizada en 2009, un 68 % de los directores de escuela consideraba que el programa de bonificaciones tenía un impacto positivo en su escuela; en 2010, esa proporción había aumentado al 90 %. En 2009, un 67 % de directores creía que la política de bonificaciones era adecuada para mejorar la calidad escolar; en 2010, un 85 % de directores estaba de acuerdo con esta afirmación. En 2010, un 89 % de los directores de escuela manifestó que sentía que el programa de bonificaciones estaba teniendo un impacto positivo en la motivación y la tasa de ausentismo de sus profesores.

El BDE de Pernambuco es uno de los pocos programas de bonificaciones escolares del mundo que se implementó en escala y se evaluó rigurosamente durante varios años. El SNED de Chile es el otro caso. Si bien las evaluaciones de prueba aleatorias permiten obtener estimaciones directas y creíbles del impacto de un programa, muchas de ellas corresponden a programas piloto que no serían fáciles de llevar a una escala mayor, ya sea por cuestiones fiscales o administrativas. También es común que este tipo de programas piloto y sus evaluaciones sean de corta duración, lo que limita las conclusiones sobre cómo podrían desvanecerse —o intensificarse— los impactos del programa en un período más prolongado. La evaluación de Pernambuco, al igual que la evaluación de cinco años del programa de Andhra Pradesh de India, demuestra que los impactos de los programas de bonificaciones pueden, de hecho, cambiar en gran medida con el paso del tiempo. El hecho de que el entorno de evaluación único de Brasil posibilite el análisis del impacto del programa de Pernambuco en los resultados de aprendizaje de los estudiantes que no están relacionados con el incentivo refuerza la

credibilidad de los resultados. El BDE de Pernambuco ofrece evidencias de que una bonificación grupal bien diseñada, debidamente implementada y aplicada en todo el sistema puede ser la herramienta adecuada para estimular un logro más rápido de los resultados escolares clave, pero que puede haber una considerable heterogeneidad de efectos entre escuelas de distintos tamaños y una reducción de los impactos con el tiempo.

Bonificaciones basadas en los resultados de los estudiantes más otras mediciones del desempeño (no relacionadas con los alumnos)

Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos (SNED), programa de bonificaciones escolares de Chile. La primera experiencia de pago de bonificaciones grupales de América Latina y el Caribe fue el SNED de Chile, puesto en marcha en 1996. El SNED es una bonificación basada en las escuelas que se otorga cada dos años. El diseño del programa incluía muchas características innovadoras. Primero, recompensaba un conjunto especialmente amplio de resultados de nivel escolar, así como indicadores de aportes y calidad medidos a través de encuestas. El aprendizaje de los estudiantes corresponde al 65 % del puntaje total, con una medición combinada de los resultados de la escuela en la evaluación nacional del presente año (37 %) más una medición del valor agregado del cambio en el puntaje promedio en la prueba de la escuela en los últimos dos ciclos (28 %). Otros indicadores incluyen un cálculo de la “igualdad de oportunidades” de una escuela (22 %, basado en las tasas de retención y aprobación de grado y la ausencia de prácticas discriminatorias, medidas a través de los datos de las encuestas); la iniciativa de la escuela (6 %, basado en encuestas); la integración de los padres y tutores en las actividades escolares (5 %, basado en una encuesta de padres y miembros de la comunidad), y las condiciones de trabajo (2 %, basado en la presencia de un cuerpo docente completo, el reemplazo de los profesores ausentes y otros indicadores). Los distintos factores del cálculo del SNED están diseñados para ofrecer un panorama amplio e integral de la calidad relativa de las escuelas, tanto a las escuelas mismas como a los padres y la comunidad. También reducen los incentivos que derivan en la manipulación de las porciones de la medición que corresponden a los puntajes de las pruebas.

Segundo, el SNED es uno de los pocos programas de bonificaciones del mundo que se organiza con la modalidad de concurso. Después de que se calcula el puntaje del SNED para cada escuela, estas se ordenan por desempeño y se otorgan los pagos de bonificaciones y la categoría de “excelencia” al 25 % que obtuvo los mejores resultados. Los diseños de concurso evitan los desafíos administrativos de establecer objetivos *ex ante* para cada escuela, lo que plantea riesgos de que los objetivos sean demasiado ambiciosos o demasiado fáciles para cada escuela, o injustos si se comparan escuelas. En el diseño de concurso, los funcionarios del sistema escolar no deben tratar de predecir qué grado de mejora es posible; las escuelas pueden lograr incluso más de lo esperable porque están compitiendo directamente contra otras escuelas por los primeros lugares. Como señala Neal (2012), de esta manera también se consigue que los concursos sean más difíciles de manipular que los programas de incentivos basados en metas.

Tercero, el programa del SNED se diseñó cuidadosamente para hacer que la competencia interescolar sea justa. Las escuelas se estratifican según factores geográficos, institucionales y socioeconómicos para garantizar que compitan solo dentro de “grupos homogéneos” (véase el recuadro 5.1). Las escuelas del 25 % más alto de la clasificación en cada grupo reciben la bonificación total, y las escuelas que se ubican entre los percentiles 25 y 35 reciben el 60 % de la bonificación. El 90 % de los fondos se paga a los profesores de

acuerdo con la cantidad de horas de clase que tengan asignadas. El 10 % restante de los recursos se destina como bonificación especial a los profesores sobresalientes, distribuido según el criterio del director. El beneficio mensual se paga cada tres meses durante los dos años de validez de los resultados.

Contreras y Rau (2012) utilizan un análisis de “diferencias en diferencias”, cuidadosamente especificado, para calcular el impacto que tuvo la incorporación de la bonificación del SNED en 1996 en la calidad de la educación de las escuelas públicas y particulares subvencionadas con fondos públicos de Chile. Llegaron a la conclusión de que las calificaciones en matemáticas de todo el sistema público habían mejorado entre 0,16 y 0,25 desviaciones estándares y que las calificaciones de lenguaje mejoraron entre 0,14 y 0,25 desviaciones estándares en los dos primeros años desde la aplicación del programa. Sin embargo, señalaron que estos efectos están impulsados por un subconjunto de escuelas. A pesar de los esfuerzos del ministerio por garantizar que el sistema de concurso sea equitativo, aproximadamente un 60 % de las escuelas tiene una probabilidad constante elevada de ganar la bonificación, mientras que un tercio queda sistemáticamente fuera de la competencia.

Cabezas, Cuesta y Gallego (2011) contribuyeron con un esfuerzo atípico y bien recibido: estimaron la eficacia en función de los costos de la bonificación del SNED en comparación con otras intervenciones en educación. Así llegaron a la conclusión de que el programa es muy eficaz, porque su costo estimado es de US\$2 por un aumento de 0,1 desviaciones estándares en las calificaciones de las pruebas de lenguaje, en comparación con los US\$636 por un aumento de 0,1 desviaciones estándares en el programa escolar de jornada completa de Chile.

Evidencias disponibles sobre el pago de bonificaciones

El interés en el pago de bonificaciones en la educación continúa aumentando, tanto entre los encargados de la formulación de políticas como entre los investigadores. No obstante, el conjunto de evidencias de evaluación continúa siendo pequeño en comparación con la amplia variedad de diseños que utilizan los distintos programas en lo que respecta a qué se recompensa, a quién se recompensa y qué tamaño tienen las recompensas en relación con los salarios básicos. Las evidencias que existen hasta el momento sirven para respaldar unas pocas conclusiones prudentes.

Los programas de pago de bonificaciones pueden funcionar, especialmente en el contexto de los países en desarrollo. Las distintas formas de incentivos individuales y grupales con una variedad de diseños que se han aplicado en contextos de países en desarrollo de ingreso bajo y mediano han demostrado impactos positivos en los resultados del aprendizaje de los estudiantes. Los impactos medidos en los diferentes programas corresponden, en general, a mejoras de entre 0,15 y 0,3 desviaciones estándares en los resultados de las pruebas y, en algunos casos, a valores más elevados. Estos efectos son considerables para una intervención en educación. Si bien el número de casos continúa siendo reducido, los programas de pago de bonificaciones de países en desarrollo han producido más resultados sistemáticamente positivos que en contextos de países desarrollados hasta la fecha. Es alentador que los únicos dos casos de este tipo de programas aplicados en gran escala y que se evaluaron rigurosamente sean de América Latina y ambos hayan demostrado resultados positivos en el aprendizaje y el nivel escolar al que llegan los estudiantes. Una hipótesis razonable sería que los incentivos financieros de los resultados escolares son más productivos en los casos en que otros mecanismos de seguimiento del desempeño, rendición de cuentas y profesionalidad docente tienen menos fuerza (por ejemplo, supervisión de los directivos, supervisión escolar, interacción entre profesores).

Armonizar el diseño de incentivos con el contexto es clave. Buena parte de la evidencia experimental de todo el mundo proviene de estudios en los que se han probado distintos formatos de bonificaciones —incentivos grupales versus individuales; incentivos para docentes frente a incentivos para alumnos; otorgamiento de bonificaciones por grado de “ganancia” o de “pérdida”—, y es sorprendente el impacto que tienen estos factores de diseño en los resultados, incluso en un mismo contexto. Las bonificaciones individuales a docentes produjeron sólidas mejoras en los resultados de las pruebas en las zonas rurales de Andhra Pradesh, mientras que

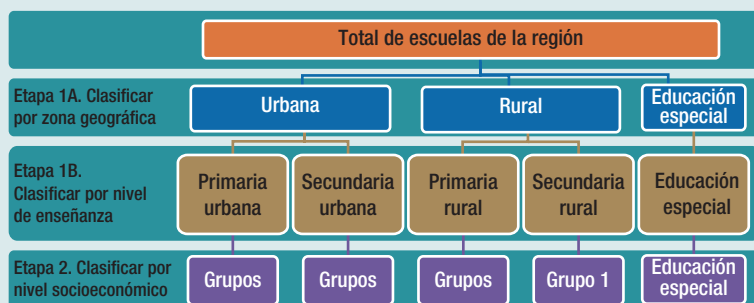
RECUADRO 5.1: Comparaciones equilibradas del desempeño de las escuelas: El diseño del SNED de Chile

Una característica importante del programa de bonificaciones en escuelas de Chile (SNED) es el esfuerzo realizado por garantizar que las escuelas en condiciones geográficas o socioeconómicas difíciles compitan de igual a igual con escuelas más aventajadas. Para lograr esto, el ministerio estratifica todas las escuelas públicas y particulares subvencionadas en 100 “grupos homogéneos”, y las escuelas compiten dentro de estos grupos. Las escuelas se clasifican según la zona geográfica (urbana o rural) y el nivel educativo (por ejemplo, solo educación primaria; solo educación secundaria; todos los niveles). Si hay menos de 10 escuelas en una categoría de zona geográfica y nivel educativo, no se realiza otra clasificación. Si hay más de 10 escuelas, se agrupan por nivel socioeconómico de acuerdo con las dos variables siguientes, como se muestra en el gráfico R5.1.1:

- índice de vulnerabilidad, calculado para cada escuela;
- nivel educativo promedio de los padres e ingreso del hogar.

Las escuelas de educación especial se incluyen en un grupo por región.

GRÁFICO R5.1.1: Construcción de grupos homogéneos en el SNED de Chile, por nivel de enseñanza



Fuente: Adaptado de MINEDUC, 2010.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 5.1: Comparaciones equilibradas del desempeño de las escuelas: El diseño del SNED de Chile (continuación)

Dentro de cada grupo, se calcula un índice del SNED para cada escuela y se establece el orden de las escuelas. Cada factor se mide utilizando indicadores específicos y se otorga un puntaje en una escala de 0 a 100. Los puntajes de los factores se ponderan y se combinan hasta obtener un puntaje final del SNED en la misma escala de 0 a 100 puntos (MINEDUC, 2010).

CUADRO R5.1.1: Seis componentes del índice SNED y sus respectivas ponderaciones

Factor SNED	Ponderación (porcentaje)	Indicador y fuente de los datos
1. Eficacia (resultados educativos)	37	Resultados de la evaluación nacional de estudiantes (SIMCE): promedio de las subpruebas de la prueba más reciente.
2. Mejora (cambio en las calificaciones de las pruebas)	28	Diferencia entre los últimos dos resultados de la SIMCE.
3. Iniciativa (capacidad para innovar e incorporar respaldo de agentes externos)	6	Trabajo pedagógico en grupos. Actividades complementarias de desarrollo docente. Disponibilidad de actividades extracurriculares e interescolares. El equipo de gestión escolar se reúne periódicamente. Existencia de una junta escolar. Los estudiantes con discapacidades se integran en las clases normales y se respaldan objetivos educativos y de gestión claros. Se ofrece un plan de estudios para la educación preescolar (Marco de Bases Curriculares de Educación Parvularia). Se ofrecen becas vocacionales y técnicas a estudiantes de la escuela secundaria.
4. Condiciones de trabajo de las escuelas	2	La escuela cumple con todos los procesos de incorporaciones, admisibilidad de los profesores, calificación y ascensos.
5. Igualdad de oportunidades: accesibilidad, retención e integración de la población escolar	22	Tasa de retención de los alumnos. Tasa de aprobación de grado de los alumnos. Estudiantes con discapacidades como porcentaje de la matrícula total. Incorporación de estudiantes con déficits múltiples o graves. Existencia y preparación de un programa de integración escolar. Ausencia de prácticas discriminatorias. Ausencia de sanciones indebidas a estudiantes.
6. Integración de docentes, padres y tutores en el plan educativo de la escuela	5	Existencia y funcionamiento de un consejo de docentes. Existencia y funcionamiento de un consejo de padres. Existencia y funcionamiento de un consejo de representantes de los estudiantes. Incorporación de la comunidad en los acuerdos educativos. Divulgación pública de los resultados del aprendizaje escolar (SIMCE). Divulgación pública de los resultados escolares del SNED. Comunicación con los padres y tutores.

Fuente: MINEDUC, 2010.

las bonificaciones grupales no tuvieron ningún efecto. En México, las bonificaciones grupales para profesores y alumnos produjeron muy buenos resultados y las individuales no generaron cambios. Tanto las bonificaciones grupales como las individuales otorgadas inicialmente y enmarcadas en la categoría de “pérdida” produjeron amplios impactos en Chicago Heights, pero las bonificaciones del mismo monto ofrecidas al final del año, con el formato habitual de premio al desempeño, no tuvieron ningún impacto en el aprendizaje de los estudiantes.

El tamaño de la bonificación es otro problema de diseño sobre el cual aún no hay suficiente orientación práctica proveniente de las investigaciones. Si bien resulta lógico pensar que una bonificación mayor generará impactos más fuertes, no existen investigaciones que permitan una comparación directa sobre la influencia de las bonificaciones mayores, manteniendo estables otras características del diseño. En una comparación de los programas evaluados, Bruns, Filmer y Patrinos (2011) observaron que el tamaño de la bonificación variaba del 36 % al 300 % del salario mensual, y los impactos más fuertes registrados en la bibliografía existente provenían de las bonificaciones más pequeñas que se habían registrado (en el caso de India). El conjunto de investigaciones actual no es suficiente para ofrecer una guía de los diseños de pago de bonificaciones más productivos en un contexto determinado. De todos modos, sirve para advertir que, si el impacto de un programa dado parece ser marginal, probablemente exista un diseño alternativo más eficaz.

Diseñar las mediciones del desempeño que se recompensará es un desafío considerable.

Basar el pago de bonificaciones únicamente en las calificaciones de las pruebas ha resultado problemático en varios contextos de Estados Unidos debido a que se documentaron casos de trampa en las pruebas y preocupaciones más generales respecto a si este método condiciona demasiado a los docentes a trabajar en temas específicos. Hasta la fecha, ningún país de la región ha incorporado el sistema de pago de bonificaciones únicamente por las calificaciones de las pruebas, estrategia que parece adecuada. El programa SNED de Chile define un extremo del espectro por su utilización de un conjunto extremadamente amplio de indicadores del desempeño que incluye las calificaciones de las pruebas (65 % de la ponderación) y tasas de retención/aprobación de grado de los estudiantes (22 %), pero también un gran número de otros indicadores cualitativos, de procesos y de comentarios que genera el Ministerio de Educación mediante evaluaciones institucionales y encuestas especiales. Dados estos costos y el grado de complejidad, el SNED es uno de los pocos programas en que la bonificación se ofrece solo cada dos años. Es difícil determinar si esto le resta fuerza como incentivo en comparación con las bonificaciones anuales. La evidencia de que el SNED ha tenido algún impacto positivo en los resultados de aprendizaje confirma que la ponderación asignada a las calificaciones de las pruebas en el indicador compuesto ha sido suficiente para motivar este resultado.

El indicador compuesto utilizado en Pernambuco es un modelo interesante que pueden tener en cuenta otros países. Está claro que la rápida difusión de los programas de pago de bonificaciones en Brasil durante los últimos siete años se relaciona con la preparación, por parte del Ministerio de Educación federal, de un índice compuesto de la “calidad de la educación básica”, llamado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Hasta la fecha, cada programa estatal y municipal de Brasil utiliza los aumentos del puntaje del IDEB de las escuelas como base para la bonificación. Debido a que el índice es el producto de las calificaciones de las pruebas y las tasas de aprobación, se evita que los estudiantes que no están aprendiendo pasen de grado y la estrategia inversa de retrasar a los niños o alentar el abandono escolar para mejorar los resultados de las pruebas. Mientras que el ministerio calcula el puntaje del IDEB cada dos años para cada escuela, municipio y estado de Brasil, basándose en los resultados de las evaluaciones nacionales,

los sistemas escolares que incorporan el pago de bonificaciones han creado evaluaciones de nivel estatal o municipal derivadas de la prueba nacional que se aplican en el año de intervención. La amplia validez de que goza el indicador del IDEB lo ha convertido en una plataforma útil para el pago de bonificaciones en Brasil.

Los programas pueden tener impactos distintos en cada tipo de escuela. En los (únicos) dos casos evaluados de programas de bonificaciones que están funcionando en gran escala, se ha observado una heterogeneidad considerable. En el programa SNED de Chile, cerca de un tercio de las escuelas nunca parece acceder a las bonificaciones de los concursos, a pesar de los grandes esfuerzos realizados para garantizar que las escuelas compitan únicamente con establecimientos similares (Mizala y Urquiola, 2007). En el caso de Pernambuco, la bonificación produce impactos más contundentes en las escuelas pequeñas, donde los profesores pueden colaborar entre sí y supervisarse unos a otros más fácilmente que en las escuelas grandes. La evidencia derivada de investigaciones de este tipo puede ofrecer orientaciones útiles para adaptar el diseño de un programa y aumentar su impacto.

Los estudiantes son un aliado clave en la producción de resultados de aprendizaje. El diseño innovador del experimento ALI de México generó evidencia contundente sobre esto. Este resultado también guarda coherencia con estudios sobre los resultados del PISA, por ejemplo, que demuestran resultados de aprendizaje más sólidos para países cuyos estudiantes deben aprobar exámenes con consecuencias importantes al final de la escuela secundaria (Fuchs y Woessmann, 2007). Mientras que los costos de mantenimiento de las bonificaciones vinculadas al aprendizaje para todos los alumnos y docentes de una escuela pueden ser prohibitivos, los resultados del programa ALI de México indican que los sistemas escolares pueden mejorar si encuentran formas de hacer que los estudiantes se sientan más involucrados en su progreso educativo.

Por último, a pesar del creciente volumen de evidencia que demuestra que los programas de bonificaciones escolares pueden estimular mejores resultados, aún no se puede comprender cabalmente cómo se logra esto. La lógica del pago de incentivos es estimular comportamientos docentes que ayuden a aumentar el aprendizaje de los estudiantes, ya sea un mayor esfuerzo de los profesores o un esfuerzo más eficaz. Sin embargo, en relativamente pocas evaluaciones se han documentado cambios en la práctica docente en el aula que puedan explicar el aumento del nivel de aprendizaje de los estudiantes, como el mayor tiempo dedicado a la instrucción, niveles de participación estudiantil más altos o menos pérdida de tiempo debido a ausentismo docente. Las investigaciones sobre la práctica docente en el aula se están volviendo más factibles, gracias a que bajan los costos de instalar cámaras de video en aulas seleccionadas o se utilizan métodos estandarizados para codificar y analizar la interacción entre profesores y estudiantes. La inclusión sistemática de este análisis en las evaluaciones del impacto de los programas de pago por desempeño no solo puede explicar cómo funcionan los medios por los que esos programas producen resultados, sino también generar evidencias y ejemplos de métodos de enseñanza eficaces que puedan beneficiar más ampliamente a estos sistemas escolares.

Conclusiones

Para lograr avances concretos y elevar la calidad de los profesores de América Latina y el Caribe, será necesario atraer a postulantes de alto nivel, separar continuamente de sus cargos a quienes demuestren el desempeño más bajo y motivar a las personas para que continúen refinando sus capacidades y trabajando arduamente durante una larga

carrera. Estos tres procesos caracterizan el mercado laboral de las profesiones más reconocidas en todo el mundo. En los países con sistemas educativos de alto desempeño, también se aplican a la docencia. En los capítulos anteriores se analizó la importancia de contar con sistemas eficaces para preparar, seleccionar y formar a los profesores. Este capítulo se ha centrado en la forma en que esos sistemas interactúan con tres clases amplias de incentivos que determinan el atractivo y el prestigio relativos de la docencia: las recompensas profesionales, las presiones para rendir cuentas y las recompensas financieras.

Aunque pueda parecer obvio que los tres tipos de incentivos son importantes, existe una profunda asimetría en los volúmenes de investigación. Se ha investigado muy poco sobre políticas o programas específicos para aumentar las recompensas profesionales para los docentes, y no existen evidencias rigurosas sobre el impacto o la eficacia de costos que puedan compararse directamente con los impactos de programas en las otras dos esferas. Existe más investigación sobre reformas destinadas a reforzar la presión para que los docentes rindan cuentas —especialmente a través de la gestión basada en las escuelas— pero muy poca evidencia sobre algunas cuestiones centrales, como el impacto de las políticas que reducen la estabilidad laboral de los profesores o que mejoran la capacidad de los directores de escuela de evaluar y gestionar el desempeño de los docentes. En las investigaciones, la atención se ha centrado más que nada en los incentivos financieros, especialmente el pago de bonificaciones. Pero este sesgo no debe llevar a pensar que los incentivos financieros son lo más importante. En todo caso, los estudios de países comparados indican que los incentivos profesionales son un componente muy poderoso en los sistemas educativos de alto desempeño. En Finlandia, por ejemplo, las recompensas profesionales para los docentes son muy importantes, mientras que la presión por rendir cuentas y los incentivos financieros son relativamente débiles.

También es probable que estos tres tipos de incentivos sean complementarios: si hay armonía entre ellos, tendrán mayor impacto; si no, se obstaculizarán entre sí. Si bien no existen investigaciones rigurosas sobre esto, en estudios de casos de los sistemas escolares de mejor desempeño del mundo, se muestran incentivos positivos en las tres esferas, aunque la intensidad de cada uno puede variar. En esta sección, se intenta recopilar todo lo conocido sobre los tres tipos de incentivos, su importancia relativa y su interacción.

Recompensas profesionales. Aunque prácticamente no existe evidencia experimental del impacto de estrategias alternativas para aumentar las recompensas profesionales en la docencia, en estudios comparativos entre países se observa que los sistemas escolares de alto desempeño ofrecen a sus profesores múltiples oportunidades que contribuyen a mantener *el dominio y el crecimiento profesional* y que los docentes destacados reciben un considerable *reconocimiento y prestigio*. En comparación con la mayor parte de América Latina y el Caribe, los países con sistemas educativos de alto desempeño invierten más recursos en el desarrollo profesional de los docentes —las 100 horas anuales pagadas que asigna Singapur a cada docente para el desarrollo profesional es uno de los principales ejemplos—, pero la calidad de esas inversiones es más importante. Los cursos están preparados por especialistas universitarios que trabajan en estrecha colaboración con los ministerios de educación, se basan en la evidencia de las investigaciones y se centran en cuestiones específicas sobre el cumplimiento adecuado de los planes de estudio, la práctica en el aula de los profesores más eficaces y las enseñanzas extraídas de sistemas educativos de otras partes del mundo.

En la mayor parte de la región, excepto en Cuba, el desarrollo profesional docente se deja en manos de terceros que no realizan investigación en el aula y producen cursos con poca pertinencia práctica para los profesores. Los sistemas de alto desempeño también respaldan el crecimiento profesional de los docentes gracias a que promueven la interacción

constante y la colaboración entre colegas. Los profesores finlandeses dedican a enseñar solamente el 60 % del tiempo que el promedio de los países de la OCDE consagra a esta tarea; el resto del tiempo, trabajan en conjunto para preparar nuevos contenidos de los planes de estudio, materiales didácticos y formas de evaluar el avance de los estudiantes. El programa de tutoría docente de Perú, el programa de *Ginásios Experimentais Cariocas* del municipio de Río de Janeiro y el enfoque *Teach for All* para el desarrollo docente son nuevos ejemplos de esfuerzos prometedores en la región de América Latina y el Caribe, destinados a promover el dominio profesional de los docentes a través de la colaboración entre pares. El programa Escuela Nueva de Colombia fue uno de los primeros sistemas de la región en ubicar el aprendizaje entre colegas en el centro de su modelo de desarrollo docente.

Los sistemas educativos de alto desempeño también otorgan considerable *reconocimiento y prestigio* a los profesores excelentes. Cuentan con mecanismos para evaluar el potencial y el desempeño de cada docente y promueven a los mejores profesionales a una condición especial de maestros de maestros o líderes en áreas específicas del plan de estudio, como matemáticas. En cambio, en América Latina, raramente se observa o se evalúa de cerca a los profesores, y aunque su desempeño sea sobresaliente o muy deficiente, los maestros de la mayoría de los sistemas avanzan igualmente de un nivel a otro basados en su antigüedad.

Presión por rendir cuentas. Las altas tasas de ausentismo docente en toda la región de América Latina y el Caribe y las observaciones de clases que indican que los profesores a menudo están muy poco preparados para usar los tiempos en el aula de forma eficaz son muestra de que las presiones que sienten los docentes para actuar de manera responsable suelen ser muy débiles. Entre las estrategias para reforzar la rendición de cuentas se incluyen medidas para *reducir o eliminar la estabilidad laboral docente, aumentar la supervisión de parte de los directivos y empoderar a los clientes* (padres y estudiantes) para supervisar o evaluar a los profesores. Hasta la fecha existe poca evidencia de investigaciones sobre alguna de estas estrategias, excepto el empoderamiento de los clientes: en algunos contextos, las formas más “sólidas” de gestión basada en las escuelas, en las que los padres y los miembros de la comunidad podían opinar sobre la contratación y el despido del personal de la escuela, han logrado reducir el ausentismo docente y aumentar los resultados de aprendizaje de los estudiantes (Bruns, Filmer y Patrinos, 2011).

En lo que respecta a estabilidad laboral, las nuevas reformas de Chile, Perú, Ecuador y una reforma anterior de Colombia han establecido una vía para desvincular de la profesión a los docentes con un desempeño insatisfactorio continuo. Aunque potencialmente es muy importante, la cantidad de profesores despedidos hasta la fecha en estos países ha sido mínima. Esto contrasta con la práctica habitual de Singapur, donde todos los docentes se evalúan periódicamente y se adoptan medidas en forma regular para aconsejar al 5 % de peor desempeño que abandone la profesión, y también con la práctica de la ciudad de Washington, donde el 33 % del cuerpo docente fue despedido o se retiró voluntariamente en los primeros cuatro años desde la introducción del sistema de evaluación docente. El mejoramiento radical de la profesión docente en América Latina y el Caribe requerirá medidas mucho más agresivas para descartar a los profesores de peor desempeño en forma sistemática.

Incentivos financieros. Las investigaciones de países comparados indican que las recompensas financieras por enseñar deben alcanzar un nivel de paridad con otras profesiones para atraer a los más talentosos. Como se mostró en el capítulo 1, los salarios promedio de algunos países y la trayectoria salarial en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se ubican actualmente por debajo de este umbral.

Los aumentos salariales generales —que son políticamente populares y fáciles de implementar— tienen el potencial para desplazar la curva general de oferta docente hacia afuera. Pero estos aumentos son ineficientes. Con el mismo gasto fiscal, los sistemas escolares pueden lograr mayor calidad aumentando el promedio salarial mediante una escala de pagos diferenciada por desempeño. Esto evita otorgar una compensación excesiva a quienes tienen un bajo desempeño, permite mantener en un nivel más bajo los cargos relativos a jubilaciones y crea incentivos más fuertes para las personas más talentosas.

Las dos principales estrategias de reformas financieras diferenciadas son las *reformas de la carrera docente* y el *pago de bonificaciones*. En las reformas de la carrera profesional, las promociones suelen depender del desempeño y no de la antigüedad, y amplían las diferencias salariales entre los grados de jerarquía. El número de países de América Latina y el Caribe que han implementado estas reformas es pequeño pero va en aumento. Si bien no existen investigaciones directas sobre este tema, por analogía con otras ocupaciones, es probable que las reformas de la carrera profesional tengan efectos de selección más potentes que el pago de bonificaciones a quienes ingresan en la docencia. Las reformas de la carrera profesional determinan una estructura permanente y acumulativa de recompensas por un alto desempeño, tienen una influencia atractiva en las jubilaciones y benefician individualmente a los docentes.

Estas son algunas de las principales enseñanzas que se pueden extraer de la experiencia de las reformas de la carrera profesional en América Latina y el Caribe hasta la fecha:

- *Elegir una medida válida de la calidad docente y calibrarla adecuadamente son pasos clave.* Las investigaciones mundiales indican que las mediciones integrales del desempeño docente son la base más sólida para las decisiones sobre ascensos. La nueva ley docente de Perú, por la que se proponen ascensos a partir de una combinación de pruebas de los conocimientos y las capacidades de los profesores, observaciones de la práctica docente en el aula a cargo de expertos y opiniones en “360 grados” de colegas, estudiantes, padres y directores de escuela, es un ejemplo que está en consonancia con las mejores prácticas internacionales. Aunque la evaluación integral es compleja y costosa desde el punto de vista administrativo, las investigaciones internacionales y la experiencia de los sistemas escolares, como las de las ciudades de Washington y Cincinnati (Ohio), demuestran que los beneficios pueden ser considerables.

En el caso de los sistemas escolares que incorporan por primera vez los ascensos y los pagos basados en las competencias, el mejor paso práctico inicial puede ser recurrir a una prueba bien diseñada del dominio de las materias y los conocimientos pedagógicos en sí mismos. Para que sean legítimas, las pruebas deben medir lo que *saben* los docentes en términos de contenidos, lo que *comprenden* del desarrollo de los niños y los estilos de aprendizaje, y lo que *son capaces de hacer* para adaptar las estrategias pedagógicas de transmisión de contenidos a los niveles de cada grado. Las pruebas también deben poder compararse adecuadamente con parámetros establecidos; si los ascensos se obtienen muy fácilmente, como cuando se inició la Carrera Magisterial en México, o son muy difíciles de lograr, los incentivos van perdiendo su fuerza. Por último, la nueva ola de reformas de la carrera docente en América Latina y el Caribe no apunta a medir las contribuciones individuales de los profesores a los logros de aprendizaje de los estudiantes, algo que resulta sensato. Primero, los requisitos de las pruebas para establecer medidas de aprendizaje de valor agregado son enormes y costosos; segundo, asociar consecuencias

importantes a las calificaciones de los estudiantes en las pruebas puede crear grandes presiones para hacer trampa que menoscaban la integridad y el valor del sistema de evaluación por completo.

- Es importante determinar *quién realiza la evaluación*. Si bien los ministerios de educación deberían controlar cuidadosamente el diseño y la implementación de las políticas de ascensos docentes, contratar a organismos externos para diseñar y llevar a cabo pruebas de competencia puede aumentar su legitimidad. En las observaciones de clases, es importante recurrir a expertos externos e independientes y basar las normas de evaluación y los comentarios en rúbricas y estándares de desempeño validadas y aplicadas con consistencia en todo el sistema.
- La *pendiente de la trayectoria salarial* incide en la solidez de los incentivos, pero existe poca evidencia al respecto como para orientar un diseño de reformas. En todas las reformas recientes se amplía el número de niveles de ascenso y se descomprime la banda entre los salarios iniciales y máximos. Pero estas dimensiones varían entre los nuevos programas: existen tres niveles de ascenso en Colombia, cinco en São Paulo (Brasil) y ocho en Perú. Los salarios máximos son un 100 % superior a los de nivel inicial en algunos sistemas, y casi un 300 % más alto en otros. Puesto que la mayoría de estas reformas son muy recientes, hay una buena oportunidad para investigar sus impactos diferenciales en el atractivo de la profesión para nuevos profesores de gran talento con el paso del tiempo.
- Las *estrategias para gestionar las repercusiones fiscales a largo plazo de las reformas de la carrera profesional son importantes*. Si bien la continuidad de los ascensos y los aumentos del pago básico es central para que se mantenga la solidez de los incentivos, se corre el riesgo de comprometer una compensación elevada para docentes que reciben un ascenso pero que después no mantienen su nivel de capacidades. Ecuador, Chile y el sistema propuesto en el estado de Río de Janeiro se protegen de esto exigiendo a los profesores que vuelvan a pasar la prueba cada cuatro años; caso contrario, pueden sufrir una degradación. Incorporar una estrategia de “mejorar o retroceder” en la reforma de la carrera docente es un enfoque ingenioso en América Latina y amerita una evaluación de los impactos.
- La *planificación cuidadosa de la implementación* de reformas tan complejas como estas es un elemento importante. La credibilidad de varios programas —en México, Colombia, estado de São Paulo (Brasil) y la reforma inicial de Perú de 2008— se ha visto socavada por problemas que se deberían haber previsto y gestionado de manera diferente.
- El *poder de los incentivos se basa en la convicción de que el programa se mantendrá* bajo reglas de juego constantes. Cuando los profesores perciben que los criterios de ingreso a una nueva carrera profesional pueden llegar a cambiar, flexibilizarse o eliminarse, los incentivos para adquirir nuevos conocimientos o aplicarlos en su profesión pierden fuerza. En cambio, es posible que las reformas de la carrera profesional que verdaderamente determinan recompensas financieras mucho mayores a largo plazo para los profesores más talentosos constituyan el camino más directo hacia el reclutamiento de candidatos a docentes de mayor nivel y una enseñanza más eficaz. Los encargados de la formulación de políticas de toda la región se verían beneficiados con los resultados de investigaciones específicas sobre la nueva ola de reformas de la carrera profesional en América Latina y el Caribe.

El *pago de bonificaciones* es el otro instrumento principal para aumentar las recompensas financieras para la docencia. Los programas de pago de bonificaciones están proliferando en América Latina y el Caribe, especialmente en Brasil. Son política y técnicamente más fáciles de implementar que las reformas de la carrera profesional y no tienen repercusiones fiscales o jubilatorias a largo plazo. Los programas de bonificaciones suelen ofrecer una suma única para los docentes (o escuelas) por resultados específicos logrados durante el año escolar que finalizó. Aún no hay evidencias del impacto de estos programas en el tema clave y a largo plazo de la selección de docentes: ¿los programas de pago de bonificaciones son un incentivo financiero suficientemente fuerte para atraer candidatos de alto nivel a la profesión? Sin embargo, las experiencias recogidas en América Latina y el Caribe y otras regiones ofrecen evidencia de impactos a corto plazo en el desempeño de docentes y escuelas, así como algunas enseñanzas para el diseño de los programas:

- *Los programas de pago de bonificaciones pueden funcionar, especialmente en el contexto de los países en desarrollo.* Si bien el número de casos continúa siendo reducido, los programas de pago de bonificaciones de países en desarrollo han producido más resultados sistemáticamente positivos que en países desarrollados hasta la fecha. Resulta alentador que los únicos dos casos de este tipo de programas aplicados en gran escala y que se evaluaron rigurosamente (el SNED de Chile y el pago por desempeño en Pernambuco, Brasil) son de América Latina y ambos han demostrado resultados positivos en el aprendizaje y el nivel escolar al que llegan los estudiantes. Los impactos medidos en los programas evaluados en las investigaciones internacionales señalan, en general, mejoras de entre 0,15 y 0,3 desviaciones estándares en los resultados de las pruebas, lo que se considera un efecto significativo para las intervenciones en educación. Una hipótesis razonable es que los incentivos financieros para resultados escolares son más productivos en los sistemas en que los mecanismos existentes de seguimiento del desempeño, rendición de cuentas y profesionalidad docente son débiles.
- *Armonizar el diseño de incentivos con el contexto es clave.* Buena parte de la evidencia experimental proviene de estudios en los que se han probado diseños alternativos de bonificaciones —incentivos para la escuela versus incentivos individuales a los docentes; incentivos para profesores o para alumnos; otorgamiento de bonificaciones por grado de “ganancia” o de “pérdida”—, y es sorprendente cuánto puede variar el impacto de bonificaciones con diseños alternativos en un mismo contexto. El tamaño de la bonificación es otra cuestión de diseño sobre la que casi no existe orientación práctica en las investigaciones; algunos de los impactos más grandes que se han registrado corresponden a programas de bonificaciones ofreciendo un incremento muy pequeño del pago mensual a los docentes. El conjunto de investigaciones actual no es suficiente para ofrecer un guía de los diseños de pago de bonificaciones más productivos en un contexto determinado. De todos modos, indica que, si el impacto de un programa dado parece ser marginal, probablemente exista un diseño alternativo más efectivo.
- *Diseñar las mediciones del desempeño que se recompensarán es un desafío clave.* Basar el pago de bonificaciones únicamente en las calificaciones de las pruebas ha resultado problemático en varios contextos de Estados Unidos debido a que se documentaron casos de trampa en las pruebas y preocupaciones más generales respecto a si este método condiciona demasiado a los docentes a trabajar solo en

temas específicos. Hasta la fecha, ningún país de la región ha incorporado el sistema de pago de bonificaciones únicamente por las calificaciones de las pruebas, y esta estrategia parece sensata. El indicador compuesto utilizado en Brasil, que es el producto de las calificaciones de las pruebas y las tasas de aprobación, es un modelo con posible relevancia para otros países, ya que evita que los estudiantes que no están aprendiendo pasen de grado y la estrategia inversa de retrasar a los niños o alentar el abandono escolar para mejorar los resultados de las pruebas.

- *Los programas pueden tener impactos distintos en cada tipo de escuela.* En ambos programas de bonificaciones en gran escala en América Latina y el Caribe que han sido evaluados, se ha observado una heterogeneidad considerable en sus impactos. En el programa SNED de Chile, cerca de un tercio de las escuelas nunca acceden a las bonificaciones de los concursos, a pesar de los grandes esfuerzos del Ministerio para garantizar que las escuelas compitan únicamente con establecimientos similares. En el caso de Pernambuco (Brasil), la bonificación produce impactos más contundentes en las escuelas pequeñas, donde los profesores pueden colaborar entre sí y supervisarse unos a otros más fácilmente que en las escuelas grandes. La evidencia derivada de investigaciones de este tipo puede ofrecer orientaciones útiles para el diseño de programas.
- *Los estudiantes son un aliado clave en la producción de resultados de aprendizaje.* El diseño innovador del experimento ALI de México ha generado evidencias concretas de que los sistemas escolares pueden mejorar si encuentran formas de hacer que los estudiantes se sientan más involucrados en su progreso educativo.
- *Aún no se pueden comprender cabalmente los mecanismos que hacen que el pago de bonificaciones mejore los resultados estudiantiles.* La lógica del pago de incentivos es estimular comportamientos docentes que ayuden a aumentar el aprendizaje de los estudiantes, ya sea un mayor esfuerzo de los profesores o un esfuerzo más eficaz. Sin embargo, en pocas evaluaciones se han documentado cambios en la práctica docente en el aula que puedan explicar las mejoras en el aprendizaje de los alumnos. Las investigaciones sobre la práctica docente en el aula se están volviendo más factibles, gracias a los costos a la baja de instalar cámaras de video en muestras de aulas y se incrementa el uso de métodos estandarizados para codificar y analizar la interacción entre profesores y estudiantes. La inclusión sistemática de este análisis en las evaluaciones del impacto no solo explicará cómo funcionan esos programas sino que también generará evidencia y ejemplos de métodos de enseñanza eficaces que pueden beneficiar más ampliamente a estos sistemas escolares.

Por último, los estudios de países comparados indican que ningún sistema educativo puede lograr una elevada calidad docente sin armonizar los tres tipos de incentivos: recompensas profesionales, presiones para rendir cuentas e incentivos financieros. Pero estos estudios también indican que las combinaciones específicas que tienen más éxito dependen en gran medida del contexto. Finlandia, Singapur y Ontario (Canadá), por ejemplo, han establecido sólidas recompensas profesionales para la docencia, pero las presiones para rendir cuentas son mucho más fuertes en Singapur que en Finlandia u Ontario. Y en ninguno de los casos se sigue un enfoque estandarizado sobre los incentivos financieros. Finlandia logró un marcado mejoramiento de la calidad docente durante las últimas décadas con poco aumento de los salarios relativos. Singapur continúa llevando los salarios docentes a la par de los de otras profesiones y ofrece bonificaciones por un desempeño elevado,

pero el escalafón de los salarios en general es mucho más limitado que otros. Ontario paga salarios competitivos, pero la clave de su estrategia es el desarrollo profesional en equipo a nivel de las escuelas, que está respaldado por expertos externos pero sin otros incentivos. Estos ejemplos indican que existen muchos caminos para llegar al objetivo: un conjunto equilibrado de incentivos que sean suficientes para atraer a postulantes talentosos, establecer la rendición de cuentas por los resultados y motivar el crecimiento profesional continuo y la búsqueda de la excelencia.

Notas

¹ En Bruns, Filmer y Patrinos (2011), se presenta un resumen de las evidencias de países en desarrollo en relación con una amplia gama de reformas escolares basadas en la rendición de cuentas, en particular la gestión basada en las escuelas, la información para la rendición de cuentas y los incentivos docentes vinculados con la rendición de cuentas escolar.

² La renovación general en los sistemas escolares de los Estados Unidos es mucho mayor: cerca del 33 % de todos los docentes contratados dejan su puesto dentro de los tres años y casi la mitad, antes de los cinco años. La opinión general es que estos son los docentes más talentosos de la profesión, que encuentran carreras más atractivas fuera de la enseñanza.

³ La CPM se creó a través de la Ley 29 062 en julio de 2007.

⁴ Cientos de miles de profesores y millones de estudiantes se han evaluado cada año como parte del examen anual.

⁵ Los profesores deben obtener un mínimo de 70 sobre un total de 100 puntos para lograr el ascenso. Hasta 80 de estos puntos pueden considerarse exógenos, porque aumentan automáticamente cada año o se mantienen sin cambios (por ejemplo, los puntos otorgados por antigüedad y máximo título alcanzado); casi no tienen variación (como en el caso del componente de examen de colegas), o dependen del control del docente (puntos otorgados por lograr el desarrollo profesional o aprobar la prueba docente). Los docentes con un puntaje exógeno inferior a 50 o superior a 70 se ubican en el grupo de menores incentivos. Los profesores con puntaje exógeno entre 50 y 70 tienen un gran incentivo para mejorar el logro académico de los estudiantes, que vale 20 puntos y los podría colocar por encima del umbral mínimo para la incorporación (McEwan y Santibáñez, 2005).

⁶ Véanse McEwan y Santibáñez (2005); Santibáñez *et al.* (2007).

⁷ Esto se realizó para considerar la situación de los docentes que, antes de la CM, se ubicaban en una escala salarial diferenciada, llamada “Esquema Básico de Educación”. Debido a que esta escala se eliminó con la introducción de la CM, estos profesores ingresaron automáticamente en el primer nivel de la CM (nivel A) y recibieron un aumento salarial.

⁸ Todos los profesores que realizan la prueba de la AVDI obtienen una pequeña recompensa de US\$100 (MINEDUC, 2010), independientemente de sus resultados.

⁹ A principios de 2014, el programa propuesto estaba suspendido.

¹⁰ Los programas de India (Duflo y Hanna, 2005) y Kenya (Kremer *et al.*, 2011) que otorgan un pago de bonificaciones por la asistencia a los docentes se han evaluado rigurosamente, y los resultados han sido dispares. Debido a que, hasta la fecha, no existe un programa de bonificaciones en América Latina y el Caribe que se base únicamente en la asistencia de los docentes —y se considera improbable que esto se produzca en el futuro—, no se ha incluido esta investigación en la presente publicación. Los resultados pueden verse en Bruns, Filmer y Patrinos (2011).

¹¹ Los datos de las evaluaciones nacionales muestran características demográficas de los estudiantes y de las escuelas prácticamente idénticas (tamaño promedio; tamaño de la clase promedio) entre los 57 000 estudiantes y 750 escuelas (cifras aproximadas) evaluados en cada ciclo en Pernambuco y unos 225 000 estudiantes y 3500 escuelas evaluados en los otros ocho estados del noreste.

Bibliografía

- Ballou, D. y M. Podgursky (2002), “Returns to Seniority among Public School Teachers”, *Journal of Human Resources* 37 (4), págs. 892-912.
- Banco Mundial (2004), Informe sobre el desarrollo mundial 2004: *Servicios para los pobres*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Barber, M. y M. Mourshed (2007), *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*, Londres, McKinsey.
- Barrera-Osorio, F., T. Fasih, H. A. Patrinos y L. Santibáñez (2009), *Decentralized Decision-Making in Schools: The Theory and Evidence on School-Based Management*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Behrman, J., S. Parker, P. Todd y K. Wolpin (de próxima aparición), “Aligning Learning Incentives of Students and Teachers: Results from a Social Experiment in Mexican High Schools”, *Journal of Political Economy*.
- Boyd, D., P. Grossman, H. Lankford, S. Loeb y J. Wyckoff (2008), *Who Leaves? Teacher Attrition and Student Achievement*, documento de trabajo 14022, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA.
- Bravo, D., D. Falck, R. González, P. Manzi y C. Peirano (2008), *La Relación entre la Evaluación Docente y el Rendimiento de los Alumnos: Evidencia para el Caso de Chile*, Santiago, Centro de Medición de la Universidad Católica (MIDE UC). http://microdatos.cl/docto_publicaciones/Evaluacion%20docentes_rendimiento%20escolar.pdf.
- Bruns, B., D. Filmer y H. A. Patrinos (2011), *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Bruns, B., D. Evans y J. Luque (2012), *Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Cabezas, V., J. Cuesta y F. Gallego (2011), “Education Outcomes in Low-Income Sectors: Evidence from Two Randomized Evaluations in Chile”, manuscrito inédito, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Carnoy, M. (2007), *Cuba's Academic Advantage: Why Students in Cuba Do Better in School*, Palo Alto, CA, Stanford University Press.
- Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) (sin fecha), *Asignación de Excelencia Pedagógica*, Santiago, Ministerio de Educación de Chile. <http://aep.mineduc.cl>.
- Chaudhury, N., J. Hammer, M. Kremer, K. Muralidharan y F. H. Rogers (2006), “Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries”, *Journal of Economic Perspectives* 20 (1), págs. 91-116.
- Chetty, R., J. N. Friedman y J. E. Rockoff (2014), “Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood”, *American Economic Review*.
- Clotfelter, C. T., H. F. Ladd y J. Vigdor (2005), “Who Teaches Whom? Race and the Distribution of Novice Teachers”, *Economics of Education Review* 24, págs. 377-92.
- Conger, D. (2005), “Within-School Segregation in an Urban School District”, *Educational Evaluation and Policy Analysis* 27 (3), págs. 225-44.
- Contreras, D. y T. Rau (2012), “Tournament Incentives for Teachers: Evidence from a Scaled-up Intervention in Chile”, *Economic Development and Cultural Change* 91 (1), págs. 219-46.

- Crouch, L. (2005), "Political Economy, Incentives, and Teachers' Unions: Case Studies in Chile and Peru", *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, editado por E. Vegas, págs. 389-424, Washington, DC, Banco Mundial.
- Delannoy, F. y G. Sedlacek (2001), *Brazil: Teachers Development and Incentives: A Strategic Framework*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Duflo, E., P. Dupas y M. Kremer (2012), "School Governance, Teacher Incentives and Pupil-Teacher Ratios: Experimental Evidence from Kenyan Primary Schools", documento de trabajo 17939, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA.
- Duflo, E. y R. Hanna (2005), "Monitoring Works: Getting Teachers to Come to School", documento de trabajo 11880, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA.
- Eisenberg, N. V. (2008), "The Performance of Teachers in Chilean Public Elementary Schools: Exploring Its Relationship with Teacher Backgrounds and Student Achievement, and Its Distribution across Schools and Municipalities", tesis doctoral, Universidad de California, Los Ángeles.
- Fernández, C. y M. Yoshida (2004), *Lesson Study: A Japanese Approach to Improving Mathematics Teaching and Learning*, Londres, Lawrence Earlbaum Associates.
- Ferraz, C. y B. Bruns (de próxima aparición), "Paying Teachers to Perform: The Impact of Bonus Pay in Pernambuco, Brazil", manuscrito, Banco Mundial, Washington, DC.
- Firestone, W. A. y J. R. Pennell (1993), "Teacher Commitment, Working Conditions, and Differential Incentive Policies", *Review of Educational Research* 63 (4), págs. 489-525.
- Fryer, R. (2013), "Teacher Incentives and Student Achievement: Evidence from New York City Public Schools", *Journal of Labor Economics* 31 (2), págs. 373-407.
- Fryer, R., S. Levitt, J. List y S. Sadoff (2012), "Enhancing the Efficacy of Teachers Incentives through Loss Aversion: A Field Experiment", documento de trabajo 18237, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA.
- Fuchs, T. y L. Woessmann (2007), "What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-Examination Using PISA Data", *Empirical Economics* 32 (2), págs. 433-64.
- Gasparini, L. (2000), "The Cuban Education System: Lessons and Dilemmas", *Education Reform and Management Publication Series*, vol. 5. Washington, DC, Banco Mundial.
- Goldhaber, D. (2009), *Teacher Pay Reforms: The Political Implications of Recent Research*, Washington, DC, Center for American Progress.
- Goodman, S. F. y L. J. Turner (2013), "The Design of Teacher Incentive Pay and Educational Outcomes: Evidence from the New York City Bonus Program", *Journal of Labor Economics* 31 (2), págs. 409-20.
- Hanushek, E. A. (2011), "The Economic Value of Higher Teacher Quality", *Economics of Education Review* 30 (3), págs. 466-79.
- Holmstrom, B. y P. Milgrom (1991), "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design", *Journal of Law Economics and Organization* 7 (edición especial), págs. 24-52.
- Hoxby, C. y A. Leigh (2004), "Pulled Away or Pushed out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States", *American Economic Review* 94 (2), págs. 236-40.
- Instituto Hartmann Regueira (2011), *Pesquisa sobre a qualidade do ensino nas escolas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, Brasil, IHR.
- Jacob, B. (2012), "Teacher Labor Markets: Current Evidence and Continuing Questions", presentación en la Reunión de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe, noviembre de 2012, Lima.
- Jacob, B. y S. Levitt (2003), "Rotten Apples: An Investigation of the Prevalence and Predictors of Teacher Cheating", *Quarterly Journal of Economics* 118 (3), págs. 843-77.

- Jacob, A., E. Vidyarthi y K. Carroll (2012), “The Irreplaceables: Understanding the Real Retention Crisis in America’s Urban Schools”, TNTP, Nueva York. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED533959.pdf>.
- Johnson, S. M. (1984), “Merit Pay for Teachers: A Poor Prescription for Reform”, *Harvard Educational Review* 54 (2), págs. 175-186.
- Kalogrides, D. y S. Loeb (2012), *Different Teachers, Different Peers: The Magnitude of Student Sorting Within Schools*, Palo Alto, CA, Center for Education Policy Analysis, Stanford University.
- Kane, T. J. y D. O. Staiger (2012), *Gathering Feedback for Teaching: Combining High-Quality Observations with Student Surveys and Achievement Gains*, Seattle, WA, Measures of Effective Teaching Project, Fundación Bill y Melinda Gates.
- Kremer, M., D. Chen, P. Glewwe y S. Moulin (2001), “Interim Report on a Teacher Incentive Program in Kenya”, documento inédito, Universidad de Harvard, Cambridge, MA.
- Levin, B. (2012), “Building Capacity for Sustained School Improvement”, *Teacher Education around the World: Changing Policies and Practices*, editado por L. D. Hammond y A. Lieberman, Nueva York, Routledge.
- Libeer, C. (2012), *Área de Acreditación y Evaluación Docente*, Santiago, Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, Chile, Ministerio de Educación de Chile.
- Loeb, S., D. Kalogrides y T. Bételle (2012), “Effective Schools: Teacher Hiring, Assignment, Development, and Retention”, *Education Finance and Policy* 7 (3), págs. 269-304.
- Louzano, P. y A. Morduchowicz (2011), *Formación Docente en Chile*, Santiago, PREAL. <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones/PREAL%20Documentos/PREALDOC57V.pdf>.
- Manzi, J. (2008), “Individual Incentives and Teacher Evaluation: The Chilean Case”, documento preparado para la Conferencia Conjunta de la OCDE y México, sesión sobre incentivos y estímulos docentes, “Calidad de la Educación”, ciudad de México.
- McEwan, P. J. y L. Santibáñez (2005), “Teacher and Principal Incentives in Mexico”, *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, editado por E. Vegas, págs. 213-54, Washington, DC, Banco Mundial.
- Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC) (2010), *SNED: Hacia la excelencia académica*, Santiago. http://www.mineduc.cl/usuarios/sned/doc/201108031652330.Documento_SNED.pdf.
- (2014), *Resultados AVDI 2013*, Santiago, MINEDUC. <http://www.avdi.mineduc.cl/>.
- Mizala, A. y M. Urquiola (2007), “School Markets: The Impact of Information Approximating Schools’ Effectiveness”, documento de trabajo 13676, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA.
- Mourshed, M., C. Chijioko y M. Barber (2010), *How the World’s Most Improved School Systems Keep Getting Better*, Londres, McKinsey. http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/How-the-Worlds-Most-Improved-School-Systems-Keep-Getting-Better_Download-version_Final.pdf.
- Muralidharan, K. (2012), “Long-Term Effects of Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India”, documento de trabajo, Universidad de San Diego, San Diego.
- Muralidharan, K. y V. Sundararaman (2011), “Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India”, *Journal of Political Economy* 119 (1), págs. 39-77.
- Murnane, R. J. y D. K. Cohen (1986), “Merit Pay and the Evaluation Problem: Why Most Merit Pay Plans Fail and a Few Survive”, *Harvard Educational Review* 56 (1), págs. 1-18.
- Neal, D. (2012), “The Design of Performance Pay in Education”, *Handbook of the Economics of Education*, editado por E. A. Hanushek, S. Machin y L. Woessmann, vol. 4, cap. 6, Amsterdam, North-Holland.
- Odden, A. y C. Kelley (2002), *Paying Teachers for What They Know and Do: New and Smarter Compensation Strategies to Improve Schools*, Thousand Oaks, CA, Corwin Press.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, París, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>.
- Ome, A. (2012), "The Effects of Meritocracy for Teachers in Colombia", manuscrito, Bogotá, Centro de Investigación Económica y Social Fedesarrollo, Bogotá.
- Pervin, B. y C. Campbell (2011), "Systems for Teacher and Leader Effectiveness and Quality: Ontario, Canada", *Teacher and Leader Effectiveness in High-Performing Education Systems*, editado por L. D. Hammond y R. Rothman, págs. 23-32, Washington, DC, Alliance for Excellent Education y Stanford, CA, Stanford Center for Opportunity Policy in Education.
- Pink, D. H. (2006), *A Whole New Mind: Moving from the Information Age to the Conceptual Age*, Nueva York, Riverhead Books.
- Sahlberg, P. (2011), *Finnish Lessons: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?*, Nueva York, Teachers College Press.
- (2012), "The Most Wanted: Teacher and Teacher Education in Finland", *Teacher Education around the World: Changing Policies and Practices*, editado por L. D. Hammond y A. Lieberman, págs. 1-21, Nueva York, Routledge.
- Santibáñez, L., J. Martínez, A. Datar, P. McEwan, C. Setodji y R. Basurto-Dávila (2007), *Breaking Ground: Analysis of the Assessment System and Impact of Mexico's Teacher Incentive Program "Carrera Magisterial"*, informe técnico de RAND Corporation, Santa Mónica, CA.
- Schleicher, A. (2011), *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the World*, París, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264113046-en>.
- Schwartz, J. y J. Mehta (2014), "Ontario: Harnessing the Skills of Tomorrow", *Lessons from PISA for Korea, Strong Performers and Successful Reformers in Education*, editado por la OCDE, París, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190672-en>.
- Springer, M. G., D. Ballou, L. Hamilton, V. Le, J. R. Lockwood, D. F. McCaffrey, M. Pepper y B. M. Stecher (2010), *Teacher Pay for Performance: Experimental Evidence from the Project on Incentives in Teaching*, Nashville, National Center on Performance Incentives. <http://www.performanceincentives.org/data/files/pages/Point%20REPORT.9.21.10.pdf>.
- Tucker, M., editor (2011), *Surpassing Shanghai: An Agenda for American Education Built on the World's Leading Systems*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Umansky, I. (2005), "A Literature Review of Teacher Quality and Incentives", *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, editado por E. Vegas, págs. 1-20, Washington, DC, Banco Mundial.
- Urquiola, M. y E. Vegas (2005), "Arbitrary Variation in Teacher Salaries", *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, editado por E. Vegas, págs. 187-212, Washington, DC, Banco Mundial.
- Vegas, E., editor (2005), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Vegas, E. e I. Umansky (2005), "Improving Teaching and Learning through Effective Incentives", *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, editado por E. Vegas, págs. 21-62, Washington, DC, Banco Mundial.
- Weisberg, D., S. Sexton, J. Mulhern y D. Keeling (2009), *The Widget Effect: Our National Failure to Acknowledge and Act on Differences in Teacher Effectiveness*, Brooklyn, NY, New Teacher Project.

6

Gestionar el aspecto político de las reformas docentes

Los profesores no solo son fundamentales para lograr resultados en la educación, sino que también constituyen el sector con más influencia en el proceso de reforma educativa. Ningún otro actor del sistema educativo es tan organizado, visible y políticamente influyente como el cuerpo docente (Grindle, 2004). Debido a la singular autonomía de la que gozan dentro del aula, los profesores también tienen un enorme poder para determinar en qué medida las nuevas políticas pueden implementarse con éxito. Según los parámetros internacionales, los sindicatos docentes de América Latina y el Caribe han sido considerados particularmente fuertes: a lo largo de su historia han utilizado con eficacia tanto la influencia electoral directa como las acciones callejeras disruptivas para impedir reformas que consideraban una amenaza para sus intereses. Sin embargo, la dinámica política tradicional parece estar cambiando. Un creciente número de países están aplicando en sus políticas docentes reformas que eran impensables hasta hace poco. En este capítulo se analiza esta evolución.

La dinámica política de la reforma educativa está determinada por tres factores clave:

- el modo en que la reforma afecta los intereses de los actores involucrados;
- el poder relativo de los actores involucrados;
- la eficacia de sus estrategias políticas.

En la primera sección de este capítulo se describen los principales tipos de reforma educativa que se llevan adelante en América Latina y el Caribe y se los analiza desde la perspectiva de los intereses de los profesores. Al igual que el resto de las organizaciones de trabajadores, los sindicatos docentes existen para defender los derechos ganados legítimamente mediante negociaciones y para oponerse a cambios de políticas que pongan en peligro esos derechos. La búsqueda de estos objetivos por parte de los profesores y sus representantes está totalmente justificada, y los sindicatos docentes han sido, históricamente, una fuerza progresista que ha logrado la igualdad de salarios y el tratamiento equitativo para las mujeres y los miembros minoritarios. Pero también es cierto que los objetivos de las organizaciones

docentes no siempre coinciden con los de los encargados de la formulación de políticas educativas ni con los intereses de los beneficiarios de la educación, entre los que figuran los estudiantes, los padres y los empleadores que requieren trabajadores calificados. En la primera sección se describen algunas de las esferas en las que estos intereses se contraponen y unas pocas en las que están alineados.

En la segunda sección se documenta la estructura y la base del poder de los principales sindicatos docentes de los países de América Latina y el Caribe hoy en día. Se analiza su capacidad para la acción colectiva —una de las principales fuentes de poder sindical— y su opuesto, la fragmentación sindical. También se examinan cinco estrategias básicas empleadas por los sindicatos para promover sus intereses.

En la tercera sección, se estudia la dinámica política en cuatro casos recientes de grandes reformas docentes: Chile, México, Perú y Ecuador. Los programas son similares, pero en cada caso las estrategias específicas adoptadas para la reforma y la fuerza relativa del poder sindical y del liderazgo político del Gobierno generaron dinámicas distintas. Se busca extraer de estos casos las enseñanzas que resulten más pertinentes para los países de la región.

Las políticas educativas desde la perspectiva de los intereses de los profesores

Los países de América Latina y el Caribe (como los de otras regiones) aplican una amplia gama de estrategias para elevar la calidad educativa y mejorar la eficiencia. Los sindicatos docentes se resisten a varias de ellas, ya sea impidiendo su adopción o socavándolas durante su implementación. La resistencia sindical a las reformas en general se debe a que representan una amenaza a los beneficios de sus afiliados (salarios, pensiones y estabilidad laboral), a sus condiciones de trabajo y sus desafíos (cambios de los currículos, pruebas a los alumnos, evaluación del desempeño docente y presiones para rendir cuentas), o a la supervivencia del propio sindicato. Los sindicatos docentes perciben que las políticas que afectan su tamaño o su estructura (que van desde las propuestas de descentralización hasta las reformas de la carrera profesional dirigidas a diferenciar los salarios según las competencias) pueden fragmentar su composición y socavar su capacidad para la acción colectiva, fuente esencial del poder sindical.

Por el contrario, los sindicatos docentes en general presionan en favor de aumentos de salarios y beneficios para sus miembros, y de políticas que generen condiciones de trabajo más favorables. Entre los reclamos referidos a las condiciones laborales, uno de los más importantes es el de reducir el número de alumnos por clase, pedido del que también se hacen eco los padres, por considerarlo una estrategia para mejorar la calidad educativa. Los sindicatos conforman un actor organizado e influyente que con frecuencia propone el aumento del gasto público en educación y la reducción del número de alumnos por clase.

En esta sección se analizan los principales tipos de reforma educativa que se llevan adelante en América Latina y el Caribe y su grado de convergencia con los intereses de los profesores.

Reformas que se perciben como amenazas a los beneficios de los profesores

Pérdida del cargo. Desde hace mucho tiempo, los cargos docentes en el sector público ofrecen un alto grado de estabilidad laboral, y por lo general los sindicatos se oponen a las propuestas que la pongan en peligro. Sin embargo, en los últimos 10 años, varios Gobiernos de la región, como los de Colombia, Chile, Ecuador y Perú, han aprobado nuevas leyes que permiten a las autoridades retirar a los profesores de desempeño insatisfactorio la protección del empleo público. En la mayoría de los casos, fue necesario otorgar algún tipo de concesión política para lograr la aprobación de la ley, por ejemplo, acompañar la nueva reforma con incrementos salariales o exceptuar de las nuevas disposiciones a los docentes en ejercicio y aplicarlas solo a los nuevos contratados. Los líderes sindicales progresistas quizá calculen estratégicamente que sus perspectivas de supervivencia en el largo plazo serán mayores si no desperdician su capital político en los miembros más débiles y permiten su sustitución gradual por profesores más competentes. Este movimiento no pone en peligro el tamaño ni la estructura del sindicato y, en el largo plazo, puede colocarlos en un lugar más destacado.

Reducción o pérdida de otros beneficios. En la mayor parte de América Latina y el Caribe, los profesores se jubilan a una edad relativamente temprana, pero la mayoría de los Gobiernos no ha ahorrado los fondos suficientes para garantizar las jubilaciones docentes. Varios Gobiernos han intentado elevar la edad de retiro y reducir los beneficios jubilatorios de los profesores. En todos los casos, los sindicatos han combatido estas propuestas, a menudo con el argumento de que las prescripciones de la política en cuestión son impuestas por organismos internacionales como parte de un canon neoliberal que tendrá consecuencias negativas para la sociedad. No obstante, también es posible que los profesores tengan opiniones divididas respecto del tema de las pensiones: los jóvenes pueden estar mucho más dispuestos a resignar beneficios jubilatorios a cambio de aumentos salariales. En una investigación realizada recientemente en Estados Unidos (Koedel, Podgurksy y Shi, 2013), se concluyó que las mejoras jubilatorias no son una estrategia eficiente para elevar la calidad de la enseñanza, pues generan una renta que capturan los profesores de más edad e imponen una fuerte carga sobre los futuros profesores y los empleadores, socavando así la capacidad de los sistemas escolares para reclutar a los mejores en la profesión.

Reformas que se perciben como amenazas a las condiciones laborales

Reforma de los currículos. Con frecuencia los profesores se oponen a las reformas de los planes de estudio, en especial si creen que las autoridades educativas no los han consultado de manera adecuada. En 2001, el sindicato docente de Colombia se opuso férreamente a una iniciativa del Ministerio de Educación dirigida a estandarizar las orientaciones curriculares y establecer criterios comunes para evaluar el desempeño de los estudiantes¹. En Honduras, en 2004 el Currículo Nacional Básico encontró una resistencia similar. Los programas que incorporan nuevas tecnologías en el aula también suelen ser vistos por los profesores como una imposición y, en cierta medida, una amenaza. No obstante, las iniciativas referidas a las TIC tienden a encontrar menos resistencia sindical organizada, quizá debido a su popularidad entre los padres y los alumnos. La adopción de nuevas tecnologías en el aula, sin embargo, a menudo se ve socavada en la práctica (ya sea como forma de protesta o por simple falta de competencia) por el singular poder de los profesores de controlar qué cosas se implementan en la escuela.

El caso de Uruguay pone de manifiesto los peligros que entraña no consultar debidamente a los sindicatos docentes antes de modificar los planes de estudio. En 1995, se introdujo una reforma que cambió de manera radical el plan de estudio del nivel secundario, que dejó de basarse en materias separadas (por ejemplo, historia, geografía y sociología) para estructurarse en áreas más amplias (como ciencias sociales). El cambio obligó a los profesores a incluir en sus cursos elementos ajenos a su área de especialización (los profesores de historia debían incorporar geografía y sociología, por ejemplo) y provocó un profundo descontento en el sindicato docente (Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria [FENAPES]). La reforma incluía también la modificación de los programas de capacitación docente previa al servicio, en los que también se eliminaba la enseñanza basada en materias. Esto dio lugar a una áspera confrontación entre el Gobierno y el sindicato docente que se extendió durante 1997 y 1998. Finalmente, el plan de estudio basado en áreas para la escuela secundaria fue eliminado con la Ley General de Educación de 2008, que restableció la estructura anterior de materias.

Pruebas a los estudiantes. La aplicación de pruebas estandarizadas se ha extendido enormemente en América Latina en los últimos 10 años, en consonancia con el creciente interés de los Gobiernos y la sociedad civil por “medir” el desempeño de los sistemas educativos, tanto en relación con parámetros internos como internacionales. Los sindicatos se han opuesto a las pruebas estandarizadas con diversos argumentos, muchos de los cuales están avalados por las evidencias recogidas en el ámbito internacional: las pruebas no son una medida válida de la totalidad de los conocimientos de los estudiantes, no tienen en cuenta las diferencias socioeconómicas entre los alumnos, alientan la reducción del plan de estudio y la enseñanza a los contenidos de la prueba, pueden socavar los incentivos de los profesores para enseñar a alumnos problemáticos o para trabajar en equipo con otros docentes si se evalúa el desempeño de cada profesor en función de los resultados obtenidos por sus estudiantes. Pero también en estos argumentos subyace la percepción racional de los profesores respecto de que las calificaciones de las pruebas exponen públicamente su desempeño y el de las escuelas, e incrementan la presión por rendir cuentas en su entorno laboral.

No obstante, muchos Gobiernos de toda la región han logrado establecer sistemas de pruebas nacionales y participar en ejercicios internacionales de gran visibilidad, como las pruebas PISA de la OCDE. Sin embargo, en el modo en que se han implementado las pruebas estandarizadas en la región se observan signos de concesiones políticas. A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, en general los países de América Latina y el Caribe han evitado adjudicar a los puntajes de los alumnos en estas pruebas consecuencias importantes en cuanto a la rendición de cuentas, tanto para los profesores individuales como para las escuelas. Aun los países que ya contaban con mecanismos nacionales de evaluación de estudiantes, como Chile, no han intentado incluir los resultados del aprendizaje entre los indicadores de desempeño de los sistemas de evaluación de profesores². En la región de América Latina y el Caribe, los únicos incentivos vigentes vinculados con los puntajes de los alumnos en estas pruebas son grupales y positivos: pago de bonificaciones para toda la escuela en función de su desempeño promedio. En la actualidad, ningún programa de la región impone sanciones a las escuelas que hayan tenido un desempeño poco satisfactorio en las pruebas. En el caso de Uruguay, se ha llegado a una solución intermedia singular: se ha establecido un sistema de pruebas estándar, pero los resultados no se dan a conocer públicamente y solo los conocen los propios docentes.

Sin embargo, la proliferación de pruebas a los alumnos ha sido un factor crucial en la dinámica política de las reformas educativas en América Latina y el Caribe. Los resultados

de las pruebas estandarizadas (y en especial los de pruebas internacionales, como las PISA) han tenido amplia difusión en los medios de comunicación y han influido en las percepciones del público sobre la baja calidad educativa y la necesidad de introducir reformas. Desde que los países de América Latina y el Caribe se incorporaron al PISA y comenzaron a participar en evaluaciones regionales del aprendizaje auspiciadas por la Unesco, hace casi 15 años, se ha producido un incremento perceptible tanto en el número como en la visibilidad de los grupos de la sociedad civil que presionan para que se reforme la educación. Diversos presidentes y líderes políticos han utilizado de manera destacada los datos de las pruebas internacionales en sus estrategias de comunicación para concitar apoyo público a las reformas. El hecho de contar con datos sobre los resultados del aprendizaje de los alumnos en la región parece haber fortalecido de manera notoria el poder relativo de las autoridades gubernamentales frente a los sindicatos.

Sistemas de evaluación de los profesores. Algunos de los conflictos más profundos con los sindicatos docentes, no solo en América Latina y el Caribe, se originan en las evaluaciones del desempeño de los profesores. Si bien las propuestas suelen incluir incentivos tentadores para las personas de buen desempeño y prometen asistir a quienes necesiten mejorar, las sanciones contempladas para los profesores que muestran repetidamente un desempeño insatisfactorio (entre las que figura el despido) incitan la controversia. En Colombia, México, Ecuador y Perú, los sistemas de evaluación del desempeño docente han generado resistencias, e incluso dieron pie a huelgas prolongadas y violentas en Ecuador y Perú. En Honduras y Jamaica, las propuestas surgidas en 2013 para establecer reformas similares estuvieron rodeadas de polémicas.

Chile es el único país de la región donde se adoptaron las evaluaciones docentes (para los profesores de escuelas municipales) sin mayores conflictos, si bien en un principio fueron voluntarias y solo tiempo después (cuando se consideró que su grado de aceptación crecía con demasiada lentitud) se hicieron obligatorias. Sin embargo, en Chile, menos de la mitad del total de profesores trabaja en escuelas municipales y está sujeto a estas evaluaciones. En cambio, en México en 2011 se llegó a un acuerdo con el sindicato docente para establecer evaluaciones obligatorias, pero solo el 35 % de los profesores se presentó a rendir los exámenes implementados en julio de 2012, y el ministerio se encontró con que carecía de un mecanismo eficaz para hacer cumplir la obligatoriedad de las pruebas. No obstante, esta escasa participación generó fuertes críticas en los medios de prensa e intensificó el debate público sobre la necesidad de que se cumplieran las evaluaciones, como se analiza más adelante en este capítulo.

Reformas percibidas como amenazas a la estructura y el poder del sindicato

Descentralización. En las últimas décadas, varios países de América Latina y el Caribe han aplicado estrategias para descentralizar la prestación de los servicios públicos, incluida la educación. Entre los objetivos de estos enfoques figura el deseo de lograr mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos llevando la responsabilidad gerencial y política de los diversos programas más cerca de los clientes y, en algunos casos, fortalecer el proceso de democratización (Di Gropello, 1999).

Los sindicatos docentes ven la descentralización como una amenaza, pues puede fragmentar sus organizaciones y reducir el número de sus integrantes si se forman sindicatos más pequeños en el nivel subnacional; además, dificulta la coordinación de los esfuerzos, lo que socava su poder de negociación. La descentralización también conlleva el peligro de

que se transfiera la responsabilidad por la educación a niveles de gobierno que carecen de los recursos fiscales adecuados para cumplir con los compromisos presupuestarios referidos a los salarios de los profesores y sus beneficios de largo plazo. Se mencionarán a continuación tres ejemplos que ilustran el modo en que los sindicatos se han opuesto a las políticas de descentralización y, en varios casos, han influido en su aplicación.

En Colombia, cuando el Gobierno intentó en 1989 transferir la gestión educativa de las autoridades departamentales a las municipales, el sindicato, denominado Federación Colombiana de Educadores (FECODE) logró oponerse estableciendo una coalición estratégica con los municipios (Lowden, 2004; López, 2008). La actuación de la FECODE también fue crucial para bloquear en 1991 una iniciativa de municipalización, que como consecuencia se aplicó solo parcialmente.

El confuso marco institucional surgido a partir de esta situación creó incentivos para que los Gobiernos subnacionales contrataran nuevos profesores sin ampliar necesariamente la cobertura de la educación (Lowden, 2004). Los Gobiernos departamentales acumularon grandes deudas y el Gobierno nacional, si bien estaba obligado a cubrir los gastos en educación, se vio imposibilitado de hacerlo (López, 2008). A pesar de que el gasto educativo se incrementó con la ley de descentralización, el financiamiento no fue suficiente para cubrir el incremento en la cantidad de profesores y los aumentos de salarios, y no se generaron incentivos para que los Gobiernos subnacionales actuaran con responsabilidad fiscal. La crisis financiera en la educación se extendió a otros sectores y puso en peligro la estabilidad económica nacional, lo que eventualmente allanó el camino para que en la década de 2000 se llevara adelante una amplia reforma de descentralización.

En Perú, después de una serie de intentos fallidos de descentralización, en 2007 el Gobierno del presidente Alan García puso en marcha un programa piloto para ceder a los municipios el control del presupuesto destinado a los salarios de los profesores y los servicios básicos, como el suministro de agua y electricidad. El sindicato docente se opuso a esta medida, argumentando que constituía un intento velado de privatizar la educación. Durante la campaña presidencial de 2010, el candidato opositor Ollanta Humala obtuvo el apoyo del sindicato prometiendo revertir la descentralización. Después de ser elegido presidente en 2011, Humala efectivamente eliminó el programa señalando como justificación el temor de que los alcaldes carecieran de la capacidad fiscal y administrativa necesaria para manejar las responsabilidades de la educación³.

En México, los intentos de descentralización encarados a lo largo de varias décadas provocaron conflictos entre el Gobierno federal y el sindicato de los profesores. Luego de resistir con éxito varias iniciativas gubernamentales de descentralización educativa, a comienzos de la década de 1990, el sindicato aceptó el proceso después de obtener garantías institucionales de que conservaría el monopolio de la representación de los trabajadores de la educación. El sindicato logró también obtener grandes concesiones salariales y diversos beneficios, entre ellos, el control de la implementación del programa de pagos por mérito, denominado Carrera Magisterial (analizado en el capítulo 5). En última instancia, la descentralización desdibujó la división de las responsabilidades entre las autoridades federales y subnacionales en la educación, mientras que el sindicato pudo retener el monopolio de la representación. En vista de las concesiones otorgadas, el sindicato terminó beneficiándose con la descentralización y amplió su control sobre distintos cargos en la gestión educativa, tanto a nivel federal como de los estados, control en virtud del cual los administradores muestran lealtad al sindicato y no al ministerio o a las autoridades subnacionales (Street, 1992; Cook, 1996; Fernández, 2012a).

Opción entre diversas escuelas. Las propuestas de abrir la educación pública a la competencia canalizando una parte de los fondos públicos hacia escuelas administradas por privados también son percibidas por los sindicatos docentes como amenazas a su tamaño y su estructura. Los profesores de las escuelas subvencionadas, “chárter” o en concesión están en general amparados por las leyes de trabajo del sector privado y no por las regulaciones del sector público. El caso de Chile es único por la extensión del sistema de escuelas subvencionadas por el sector público, que creció del 30 % al 56 % de la matriculación total desde 1990. Es probable que el crecimiento de este sector en el largo plazo haya contribuido a atenuar el poder del sindicato. Pero, como se analiza más adelante en este capítulo, los niveles de conflicto relativamente bajos en torno a las grandes reformas de la política docente en Chile también se deben en gran parte al continuo apoyo de los Gobiernos democráticos elegidos después de 1990 al profesionalismo en la docencia y al aumento sostenido en la remuneración de los profesores.

Colombia ha establecido un sistema mucho más pequeño de escuelas en concesión, en el que se contratan institutos privados exitosos para que administren establecimientos educativos públicos según estándares de desempeño claros⁴. La dirigencia sindical también considera que estas escuelas son una amenaza a su poder, y como tal las ha resistido. Por último, en Honduras, el Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), iniciativa de gestión basada en la escuela, permite a los padres y la sociedad civil participar en las decisiones sobre contratación y despidos en el nivel de las escuelas, y los profesores que trabajan en ellas no están afiliados a los sindicatos. En el marco del SAT de Honduras (analizado en el capítulo 3), los profesores también son contratados por asociaciones comunitarias y no están afiliados a los sindicatos. Las asociaciones docentes se han opuesto al PROHECO con el argumento de que no es equitativo que los profesores que trabajan en las escuelas de dicho programa no se beneficien con las condiciones laborales estipuladas en el estatuto docente (Barahona Mejía, 2008).

Estándares más altos para los profesores. Uno de los principales desafíos para la región de América Latina y el Caribe es lograr que la docencia sea una profesión más selectiva. Aun cuando esta transición podría significar en el futuro mayor prestigio y mejores salarios para los profesores, las organizaciones docentes de la región por lo general han resistido la imposición de estándares más estrictos en el reclutamiento, ya se trate del requisito de poseer mejores antecedentes académicos formales o de la aplicación de pruebas de competencias más exigentes. Dichas políticas pueden poner en peligro la expansión de la cantidad de profesores, que los sindicatos perciben como una fuente esencial de poder. En los casos en que se impuso la exigencia de contar con un título de nivel superior, como con la reforma de 1997 del *Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental* (FUNDEF) en Brasil, las concesiones políticas otorgadas a cambio incluyeron por lo general el amplio financiamiento de programas de mejora docente dirigidos a brindar a los profesores en ejercicio el mismo nivel de calificación.

Certificación alternativa. Los sindicatos afirman de manera consecuente que la enseñanza debería estar tan solo en manos de egresados de programas de educación docente y se oponen a que profesionales de otras áreas compitan por cargos en la enseñanza. Si bien los profesores contratados por certificación alternativa pueden también ser miembros de los sindicatos y, por lo tanto, no necesariamente representan una amenaza a su tamaño, es posible que generen (y a menudo lo hacen) la fragmentación de los miembros respecto de sus antecedentes, su cultura y sus intereses. La posición oficial de los sindicatos por lo general afirma que las personas contratadas por certificación alternativa carecen de

las habilidades y de la capacitación necesarias para ser profesores eficaces. No obstante, en las investigaciones realizadas en Estados Unidos y señaladas en el capítulo 3, no se encontraron en general diferencias sistemáticas en la eficacia de los profesores tradicionales y los de certificación alternativa, y, en algunos casos, estos últimos mostraron mejor desempeño (Kane, Rockoff y Staiger, 2008). En diversos sistemas educativos urbanos de Estados Unidos, como el de la ciudad de Nueva York, se ha hecho uso estratégico de los programas de certificación alternativa para elevar la calidad de los profesores; hoy en día, cerca de la mitad de los docentes de la ciudad están contratados con esta modalidad, principalmente a través de los programas *Teach For America* y *New York Teaching Fellows*.

A partir de 2007 comenzó a extenderse por América Latina (y otras regiones del mundo) el modelo de contratación alternativa de *Teach for America*, con la denominación genérica de *Teach for All*. Los programas implementados en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú han demostrado una “prueba de concepto”: los egresados talentosos de universidades de primer nivel que en un principio no contemplaban una carrera docente se han mostrado dispuestos a dedicarse durante dos años a enseñar en escuelas de zonas desfavorecidas. Hasta la fecha, en todos los países de América Latina el número de aspirantes ha sido muchísimo mayor que el número de cargos docentes que puede financiar el programa.

Pero los sindicatos se han resistido a la introducción de *Teach for All* en las escuelas públicas. En Chile, Perú y Colombia, los profesores de este programa trabajan en escuelas subvencionadas, escuelas religiosas (Fe y Alegría) o en concesión. En Brasil, donde las alternativas privadas de este tipo son escasas, el sindicato de profesores municipales de Río de Janeiro logró bloquear la asignación de docentes de este programa a cargos ordinarios de enseñanza en las aulas, limitándolos a trabajar como tutores fuera del horario escolar. De este modo, no solo se redujo su posible impacto sino que se evitó la posibilidad de establecer comparaciones de desempeño individual con los profesores tradicionales. Luego de dos años de funcionamiento limitado, el programa fue suspendido en Brasil.

Pago individual basado en las capacidades o en el desempeño. Si bien uno de los principales objetivos de las organizaciones docentes es lograr salarios más altos para sus miembros, los sindicatos por lo general se oponen a los sistemas de pago que generen recompensas diferenciadas para los profesores individuales. Ya sea que se basen en mediciones de la competencia (capacidades y conocimientos) o en evaluaciones del desempeño individual de los profesores, los sindicatos consideran que estas medidas reducen la cohesión. La estrategia política preferida por los gremios es argumentar que todos los profesores están mal pagados y, por lo tanto, procurar obtener aumentos generales de salarios. Los investigadores han señalado que es mucho más fácil convocar a una huelga cuando se reclama un porcentaje de aumento uniforme, que cuando los miembros obtienen incrementos distintos y los profesores mejor pagados pueden no adherir a la medida (Mizala y Schneider, 2014). Los sindicatos también sostienen que los pagos diferenciados socavan los incentivos para que los profesores trabajen de manera cooperativa dentro de la misma comunidad escolar. Defienden las carreras profesionales basadas en la antigüedad y en los títulos académicos, elementos transparentes, ampliamente accesibles y al alcance de sus miembros. En cambio, las escalas salariales basadas en la medición de las capacidades o en evaluaciones de desempeño son menos controlables, pueden verse afectadas por la subjetividad o la injusticia, y pueden introducir heterogeneidad entre los miembros, lo que daría como resultado la fragmentación de sus intereses.

A pesar de esta resistencia, en varios países de la región, como Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y el estado de São Paulo, en Brasil, se están comenzando a aplicar escalas salariales diferenciadas que se basan en las capacidades y el desempeño. Los Gobiernos

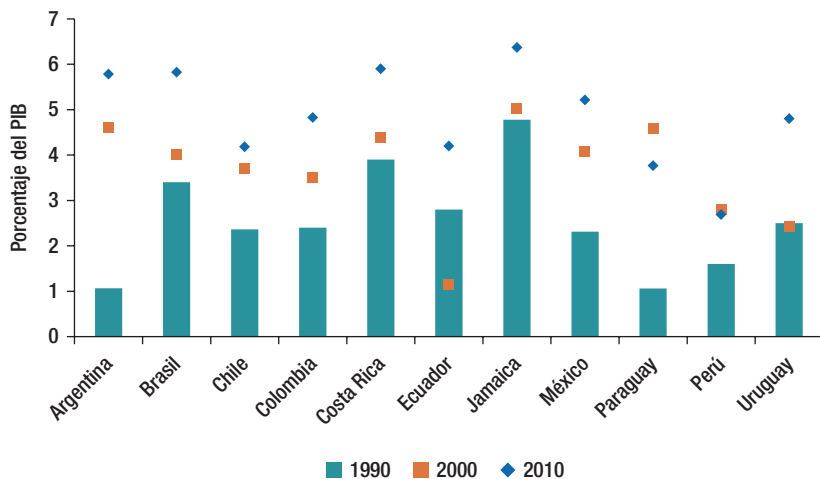
parecen percibir que la fragmentación de los intereses que amenaza el poder de los sindicatos puede generar también posibles aliados dentro del cuerpo docente que apoyen sus propuestas. Esta división se manifestó con claridad en el proceso de reforma de la carrera docente en Estados Unidos. En 2009, en la votación final de los profesores de la ciudad de Washington respecto del sistema de evaluación docente, que ofrecía la posibilidad de obtener grandes aumentos salariales (hasta el doble) a quienes estuvieran dispuestos a renunciar a la estabilidad de sus cargos y someterse a evaluaciones anuales de desempeño, la mayoría de los docentes jóvenes optó por el cambio, con lo que el voto del sindicato se dividió y la reforma pudo avanzar. En algunos casos latinoamericanos se comienza a observar una dinámica similar.

Reformas congruentes con los intereses sindicales

Si bien muchas reformas clave de la educación suelen ser resistidas por los sindicatos docentes, hay tres políticas importantes que los gremios respaldan con firmeza, lo que tiene consecuencias importantes en los sistemas educativos.

Incremento del gasto. Los sindicatos docentes promueven públicamente el incremento del gasto en educación, en especial en la forma de alzas salariales generales y aumento del gasto no salarial. Desde el punto de vista político, el hecho de contar con un gran número de profesores mal pagados genera una base sólida a partir de la cual presionar en favor del incremento del gasto. En los últimos 20 años, todos los países importantes de América Latina y el Caribe han sucumbido a esta presión: la proporción del PIB destinado a la educación pública ha aumentado en todos los países y, en algunos de ellos, muy marcadamente (gráfico 6.1). En cierta medida, los intereses de los sindicatos docentes convergen con los de los estudiantes y los del público en general respecto del aumento del gasto en educación: los incrementos

GRÁFICO 6.1: Creciente gasto público total en educación como porcentaje del PIB en países de América Latina y el Caribe, 1990-2010



Fuente: Banco Mundial y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

son necesarios para ampliar la cobertura del sistema y mejorar su calidad. Pero estos intereses no necesariamente coinciden en cuanto al modo en que se emplea el gasto adicional. Para que los incrementos salariales tengan impacto sobre la calidad docente, deben estar vinculados con los tipos de reformas analizados en los capítulos 3, 4 y 5, a los que los sindicatos suelen resistirse.

Con respecto al gasto no salarial, los intereses de los profesores convergen con los de los estudiantes y los padres. Los sindicatos docentes presionan a los Gobiernos para que aumenten no solo los salarios, sino también los presupuestos con los que se solventan los insumos para la enseñanza, la mejora de la infraestructura escolar, el mantenimiento de las escuelas y el apoyo extracurricular a los alumnos (por ejemplo, programas de deporte, arte, tutoría y orientación). En el transcurso de las negociaciones por las reformas implementadas en México durante el Gobierno de Calderón en el marco de la Alianza por la Calidad en la Educación, el sindicato docente produjo avisos televisivos en los que se ponía énfasis en las deficiencias de la infraestructura escolar de todo el país. Esos avisos también subrayaban el modo en que las demandas sindicales habían empujado al Gobierno a mejorar las condiciones de las escuelas. La campaña tuvo eco en el público y ratificó la importancia del aumento del gasto en infraestructura e insumos escolares como parte de la Alianza.

Pago de bonificaciones por los resultados en las escuelas. Si bien los sindicatos se oponen a los pagos por el desempeño individual de los profesores, la dinámica política en torno a los programas de bonificaciones para las escuelas es ligeramente distinta. Este tipo de bonificaciones también vincula los resultados con recompensas financieras, pero para los sindicatos no genera tantas divisiones ni representa una amenaza como las bonificaciones individuales. Esto se vio con claridad en el estado de São Paulo, donde el programa de bonificaciones para escuelas establecido en 2008 no generó oposición alguna en el sindicato docente, mientras que el programa impulsado el año siguiente, que ofrecía fuertes incrementos salariales para los profesores individuales según sus resultados en pruebas de competencias, fue férreamente resistido. Como se analizó en el capítulo 5, esta asimetría (y las evidencias obtenidas en diversas investigaciones, que indican que los programas bien diseñados de bonificaciones para escuelas *pueden* estimular la mejora en su desempeño) ofrece a los Gobiernos la oportunidad de introducir una reforma en favor de la calidad que se corresponde con los intereses de los profesores.

Proporción alumno-docente más baja. Entre las reformas que se alinean con los intereses de los sindicatos docentes, la de consecuencias políticas más importantes es la reducción del número de alumnos por clase. Las organizaciones de profesores tienen enormes incentivos para ejercer presión política en esta área. En primer lugar, sus miembros prefieren las clases pequeñas, porque les facilitan el trabajo. En segundo lugar, las aulas poco numerosas contribuyen a incrementar el poder de los sindicatos, pues conllevan la contratación de más profesores y el incremento de los miembros del sindicato. Las organizaciones de profesores insisten con vehemencia en que, para mejorar la calidad de las escuelas y poder atender más adecuadamente las necesidades de aprendizaje de cada estudiante, es necesario que la proporción alumno-docente sea baja⁵.

La convergencia de estos argumentos con las percepciones de los estudiantes y los padres respecto de que las clases más pequeñas mejoran la calidad de la escuela genera una de las orientaciones más potentes de la política educativa: la fuerte tendencia de todos los sistemas escolares a reducir el tamaño promedio de las clases. A menos que los Gobiernos tomen medidas conscientes y políticamente impopulares para mantener o aumentar el tamaño de las clases, es casi inevitable que este comience a reducirse una vez lograda la cobertura

universal, por el simple efecto de las tendencias demográficas. Como se indicó en el capítulo 3, este fenómeno ya se ha manifestado en diversos países de América Latina y el Caribe, en particular en el Cono Sur, donde el número de alumnos por clase se ha reducido de manera constante en los últimos 20 años. En nueve países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay), la proporción alumno-docente es inferior a 20 a 1, esto es, más baja que en algunos países de la OCDE de alto desempeño.

Los dos grupos de actores aliados en apoyo de las clases pequeñas (es decir, profesores y padres) identifican de inmediato los beneficios de esta política, pero rara vez perciben sus enormes costos en el largo plazo. Como se señaló en el capítulo 3, no hay evidencias contundentes de que la reducción del número de alumnos en el rango que va de 30 a 15 tenga efectos positivos en los resultados del aprendizaje, a pesar de su elevado costo (Hanushek, 2002). La reducción de la proporción alumno-docente se financia implícitamente sacrificando otras inversiones en calidad educativa que, según muestran las investigaciones, pueden resultar más eficaces en función de los costos. La alternativa más obvia consiste en priorizar la conformación de un cuerpo docente más pequeño, mejor capacitado y mejor pagado. Pero si bien quizá este resultado de largo plazo sea el más conveniente para todas las partes involucradas en la educación (futuros profesores, padres y alumnos, sector empresarial y el público en general), en la mayoría de los países no puede lograrse sin alterar drásticamente el statu quo.

En los debates sobre política educativa de América Latina y el Caribe, casi nunca se explicita esta correspondencia. Hacerlo supone el riesgo de poner en marcha la aplanadora política conformada por la oposición de sindicatos, padres y actores de la sociedad civil unidos en una causa común. Sin embargo, por no enfrentar este tema (y por no considerar explícitamente las inversiones alternativas que podrían financiarse con una política que impulsara una proporción alumno-docente más alta o aun constante), los sistemas educativos quedan encerrados en un patrón inercial en el que el gasto por alumno es más alto pero su impacto en la calidad, escaso. La cantidad de profesores (y de escuelas) no se reduce porque el camino político que genera menor resistencia es el de evitar recortar el número de docentes o unificar escuelas. Pero en estas circunstancias, aun si se incrementa el gasto educativo como porcentaje del PIB, en la mayoría de los países se hace imposible financiar una escala de remuneraciones más elevada y diferenciada que permita atraer a los individuos talentosos hacia la enseñanza.

Fuentes del poder sindical

En un trabajo de gran influencia, Olson (1965) describió el poder que los intereses organizados dentro del sector público pueden adquirir a través de la acción colectiva para influir sobre las decisiones gubernamentales. Los trabajadores sindicalizados del sector público tienen la capacidad organizativa necesaria para procesar la información que afecta su área política de influencia y están mejor preparados para vigilar las actividades gubernamentales que el público en general (Grossman y Helpman, 2001; Lohmann, 2003). A diferencia de muchos sindicatos del sector privado, los empleados públicos sindicalizados suelen estar protegidos de la competencia general, de modo que, durante las negociaciones salariales, ni ellos ni su empleador gubernamental enfrentan la presión de las fuerzas del mercado. Gracias a las contribuciones obligatorias que deben efectuar sus integrantes, los sindicatos a menudo disponen de enormes recursos financieros. A través de su accionar político,

CUADRO 6.1: Características de los sindicatos docentes de América Latina y el Caribe

País	Sindicato docente	Densidad del sindicato	Fragmentación	Relación con los partidos políticos	Nivel de conductas disruptivas	Captura del Ministerio de Educación
Argentina	La Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) es el sindicato más importante, pero hay también otras organizaciones de nivel provincial que no pertenecen a la CTERA.	50,8 % (234 000).	Elevada fragmentación (pero con coordinación eficaz a través de la CTERA).	Diversas estrategias y alianzas.	Elevado (varía según la provincia).	No en el nivel nacional, pero algunos sindicatos provinciales han participado en juntas disciplinarias y consejos escolares.
Brasil	La Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) es el sindicato más importante, pero hay otras organizaciones municipales y estatales que no pertenecen a la CNTE.	44,2 % (925 229).	Elevada fragmentación (con coordinación solo parcial a través de la CNTE).	Cercana al Partido de los Trabajadores.	Intermedio (varía según el municipio y el estado).	Nivel intermedio (algunos cargos están ocupados por ex dirigentes de la CNTE).
Chile	Colegio de Profesores.	53,3 % (71 982).	Monopolio de la representación.	Formalmente no, pero respaldó a los candidatos presidenciales de la coalición de izquierda denominada Concertación de Partidos por la Democracia.	Bajo.	No.
Colombia	Federación Colombiana de Educadores (FECODE).	81,6 % (no se dispone de datos sobre el número de integrantes).	Monopolio de la representación.	Si bien formalmente no está vinculada a ningún partido político importante, la FECODE se alió recientemente con Polo Democrático.	Intermedio (las conductas disruptivas han mermado en los últimos años).	No.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6.1: Características de los sindicatos docentes de América Latina y el Caribe *(continuación)*

País	Sindicato docente	Densidad del sindicato	Fragmentación	Relación con los partidos políticos	Nivel de conductas disruptivas	Captura del Ministerio de Educación
Costa Rica	Asociación Nacional de Educadores (ANDE), Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Ciencias y Artes (COLYPRO), Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC), ANDE y APSE son los sindicatos principales para la educación primaria y secundaria, respectivamente.	100 % (número de miembros estimado entre 140 000 y 200 000).	Fragmentación por nivel educativo.	La relación con los partidos políticos refleja los temas comunes de corto plazo, y no hay alianzas sistemáticas formales con ningún partido político que abarquen distintos temas o que perduren en el tiempo.	Bajo.	Algunos miembros de alto rango del sindicato y la asociación son reclutados por el Poder Legislativo y el Ejecutivo para realizar tareas legislativas o burocráticas.
Ecuador	Unión Nacional de Educadores (UNE); competencia poco significativa del Frente Unionista de los Trabajadores de Educación del Ecuador (FUTE). Las organizaciones regionales giran en torno a la UNE.	79 %-90 % para la UNE durante la década de 1990, 79 % después de 2000. No se dispone de datos sobre la cantidad de miembros desde 2010.	Monopolio de la representación.	La dirigencia sindical no es parte del Gobierno en términos formales, pero se identifica públicamente con el Movimiento Popular Democrático, de izquierda.	Entre intermedio y alto (protestas, huelgas; 62 entre 1998 y 2007; según algunos observadores, se organizan protestas al menos una vez al año).	Tradicionalmente tuvieron influencia sobre la carrera docente; relación tensa con el presidente Correa debido a las políticas que buscan limitar la influencia de la UNE en el sistema educativo.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6.1: Características de los sindicatos docentes de América Latina y el Caribe *(continuación)*

País	Sindicato docente	Densidad del sindicato	Fragmentación	Relación con los partidos políticos	Nivel de conductas disruptivas	Captura del Ministerio de Educación
Honduras	Colegio Profesional para la Superación Magisterial de Honduras (COLPROSUMAH), Primer Colegio Profesional Hondureño de Maestros (PRICPHMA), Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras (COPEMH). La Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras (FOMH) representa un esfuerzo por unificar los gremios docentes del país, pero no es un sindicato formal; el COLPROSUMAH es la agrupación más grande.	Afiliación obligatoria (no se dispone de datos sobre el número de miembros) (Arcia y Garguilo, 2010).	Fragmentado.	—	Alto.	No.
Jamaica	Asociación de Profesores de Jamaica (JTA).	76 %-89 % (22 000).	Monopolio de la representación.	No se alía formalmente con ningún partido político, pero está más cerca del Partido Nacional Popular (PNP).	Bajo.	No.
México	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).	100 % (número de miembros estimado entre 1,2 millones y 1,5 millones).	Monopolio de la representación.	Diversas alianzas (tradicionalmente ha demostrado capacidad para formar alianzas con distintos partidos gobernantes).	Intermedio (las conductas disruptivas varían según el estado; Guerrero, Michoacán y Oaxaca presentan altos niveles de protestas).	Si (varios cargos, tanto en el nivel federal como de los estados, incluidas las secretarías y subsecretarías de educación de los estados).

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6.1: Características de los sindicatos docentes de América Latina y el Caribe *(continuación)*

País	Sindicato docente	Densidad del sindicato	Fragmentación	Relación con los partidos políticos	Nivel de conductas disruptivas	Captura del Ministerio de Educación
Paraguay	Federación de Educadores de Paraguay (FEP); Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP); Agronomía de Docentes y Funcionarios de la Educación Paraguaya (ADOFEF) y Federación de Educadores de Capital e Interior (FECI).	55 % para la FEP y la OTEP (no se dispone de datos sobre el número de miembros de la ADOFEF y la FECI).	Fragmentado.	Diversas estrategias y alianzas.	Bajo.	No.
Perú	Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) y Sindicato de Docentes de Educación Superior del Perú (SIDESP). El SUTEP es el sindicato docente más importante.	41,9 % (número de miembros estimado entre 145 000 y 200 000).	Monopolio de la representación.	Relaciones históricas estrechas entre el sindicato y Patria Roja.	Elevado, aproximadamente 88 protestas entre 1998 y 2007.	No (relación tensa con el Ministerio de Educación durante los Gobiernos de García y Humala).
Uruguay	Federación Uruguaya de Magisterio-Trabajadores de la Enseñanza (FUM-TEP) para la enseñanza primaria y Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) para la secundaria.	77 % primaria (16 000) y 34 % secundaria (5500).	Fragmentación por nivel educativo.	Alianza con el Frente Amplio.	Bajo.	No (los profesores son miembros de los comités de evaluación, pero no como representantes de los sindicatos docentes).

Fuente: Fernández, 2012b.

Nota: — = no disponible.

pueden también influir directamente en las elecciones y, por lo tanto, actuar “en ambos lados de la mesa de negociación” (Hannaway y Rotherham, 2006). Los sindicatos con gran cantidad de afiliados pueden además usar las protestas callejeras o las huelgas políticamente dañinas para obtener sus demandas (Corrales, 2003; Kaufman y Nelson, 2004; Palamidessi y Legarralde, 2006).

En la mayoría de los países, no solo en América Latina, los profesores conforman los sindicatos más poderosos del sector público debido a la gran cantidad de miembros y a la escasa diferenciación interna en sus intereses. Cuando los sindicatos docentes tienen el monopolio de la representación en el nivel nacional, su fuerza y su influencia sobre las políticas educativas se incrementan. El monopolio de la representación reduce los problemas de coordinación y facilita la negociación, pues se elimina la competencia entre sindicatos (Golden, 1993). Si el resto de las circunstancias es igual, un único sindicato docente de nivel nacional puede exigir con más éxito las demandas compartidas por mejores salarios y más beneficios y defender la estabilidad laboral y los cargos.

En el cuadro 6.1 se muestra un panorama general de los principales gremios docentes de América Latina y el Caribe. Si bien la competencia por el liderazgo dentro de los sindicatos puede generar fragmentación (Corrales, 1999; Murillo, 2001), las dos fuentes de fragmentación más sistemáticas son la separación geográfica y la organización en estructuras distintas en los diversos niveles de prestación del servicio. En países como Brasil y Argentina, donde la educación está descentralizada, los sindicatos se organizan geográficamente en el nivel estatal, provincial o municipal. La fragmentación geográfica puede dar lugar a variaciones regionales significativas en el poder y la dinámica política de los sindicatos. En Brasil, algunos estados y municipios tienen una relación relativamente armoniosa con los docentes, mientras que otros se ven amenazados con frecuencia por acciones sindicales disruptivas.

En otros países, como Costa Rica, Honduras o Uruguay, los sindicatos están fragmentados por nivel educativo. Este tipo de fragmentación debilita la capacidad colectiva, porque se incrementan los problemas de coordinación y la competencia por los miembros. Por ejemplo, en Paraguay, según datos del Ministerio de Justicia y Trabajo, en 2007 había 22 sindicatos docentes registrados. Las tres organizaciones principales (FEP, OTEP y la Unión Nacional de Educadores [UNE]) no han podido coordinar su acción para bloquear propuestas tales como las nuevas condiciones para la jubilación aprobadas en 2003 (Becker y Aquino Benítez, 2008). En Costa Rica, desde 1969 un tercer sindicato compite por la representación con dos gremios más antiguos que representan a los profesores primarios y secundarios: ANDE y APSE.

En Uruguay, la FUM-TEP representa a los docentes del nivel preescolar y primario, y cuenta con 16 000 miembros (el 77 % de los profesores de estos niveles). El sindicato que representa a los profesores secundarios, la FENAPES, tiene una densidad menor, cercana al 34 % de los docentes de las escuelas secundarias públicas. Una característica interesante de Uruguay es que estos sindicatos son actores clave del sector educativo y participan formalmente en el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN)⁶.

Cuando los sindicatos fragmentados logran trabajar a través de organizaciones más amplias para articular sus intereses y demandas, incrementan su influencia en las políticas educativas. En Argentina, los numerosos sindicatos docentes provinciales han podido coordinar su acción a través de una confederación nacional, la CTERA. Esta representa aproximadamente al 35 % de los profesores (Rivas, 2004) y agrupa a sindicatos de las 23 provincias y de la capital federal. La Unión de Docentes Argentinos (UDA) es el segundo sindicato en importancia a nivel nacional. Al igual que la CTERA, tiene también filiales en las

provincias y cuenta con aproximadamente 50 000 miembros, es decir, el 6 % de los docentes del país (datos de la UDA para 2005; datos del censo nacional de docentes para 2004)⁷.

En Honduras, las diversas organizaciones de profesores fragmentadas por nivel educativo también han intentado unirse en los últimos años a través de la Federación de Organizaciones Magisteriales⁸.

En cambio, los sindicatos de México, Jamaica, Colombia, Ecuador y Perú han mantenido o construido un sistema casi monopólico de representación en el nivel nacional. Tradicionalmente, el SNTE de México ha sido el sindicato docente más poderoso de la región, con cerca de 1,4 millones de miembros (el 100 % del total), profesores de los niveles preescolar, primario y ciclo inferior del secundario de escuelas públicas⁹. El SNTE surgió como sindicato centralizado tras la unión de cuatro gremios en 1943 (Murillo, 2001, pág. 122) y desempeñó un papel fundamental en la expansión del sistema educativo en México. La contribución obligatoria del 1 % de los salarios de sus miembros le genera importantes ingresos, que históricamente se usaron para movilizar apoyo electoral para el partido oficialista (Solís Sánchez, 2011). Las poderosas alianzas políticas del SNTE han ayudado a obtener más beneficios para los profesores, así como puestos formales en la estructura que rige el sistema educativo, tanto en el nivel federal como en el subnacional.

El sindicato se adaptó con éxito al proceso de democratización de México de los últimos 20 años, acomodándose a las necesidades electorales de los principales partidos para incrementar su influencia en las políticas educativas. Durante décadas, el SNTE tuvo prácticamente el poder de veto frente a los programas de reforma de la educación del país, por lo que logró bloquear o socavar la implementación de iniciativas tales como la descentralización, la Carrera Magisterial y el nuevo proceso de evaluación de los profesores propuesto en 2008. Sin embargo, como se analiza más adelante en este capítulo, en 2013 se produjo en México un importante realineamiento de fuerzas políticas, que provocó la fragmentación del poder del SNTE: la oposición a las reformas se concentra ahora en grupos de profesores disidentes de un puñado de estados, en particular, Oaxaca, Guerrero y Michoacán.

En Jamaica, la JTA también tiene prácticamente el monopolio de la representación de los profesores de escuelas primarias y secundarias, y la densidad del sindicato se ubica entre el 76 % y el 89 %. La JTA ha demostrado una gran capacidad para influir en la política educativa oficial. Por ejemplo, el Gobierno aún está trabajando en la reforma de la escala salarial docente para incluir la calidad de la enseñanza como criterio de evaluación, a pesar de que este tema es objeto de negociaciones desde hace ya varios años. El sindicato rechaza la propuesta gubernamental de instaurar pagos basados en el desempeño desde que un grupo de estudio convocado por el Gobierno recomendó la medida en 2004 (Petrina, 2004). En diciembre de 2010, el ministro de Educación anunció un plan de tres años de duración para incrementar el índice de alfabetismo en el país y declaró que el ministerio estaba preparado para recompensar y, de ser necesario, apartar a los profesores en función del desempeño de sus alumnos en la prueba de alfabetización de cuarto grado (Hill, 2011). Sin embargo, después de que su partido perdió las elecciones generales en 2011, el cambio propuesto para la escala salarial docente quedó inconcluso y no se ha llegado a un acuerdo para aplicar un sistema de pago basado en el mérito.

Hasta 2008, la UNE de Ecuador representaba el 80 % de los profesores (Gindin, 2009; Vaillant, 2005), lo que le otorgaba una influencia significativa sobre las políticas del área. Cuando en 2006 el Gobierno central firmó acuerdos con las administraciones locales para ampliar la participación de los padres en la evaluación de los profesores, la UNE organizó numerosas protestas y, seis meses después, un decreto presidencial revocó la propuesta.

No obstante, como se analiza más adelante en este capítulo, la dinámica política de la reforma educativa en Ecuador también cambió en los últimos años. Así, se logró avanzar con modificaciones importantes a las políticas docentes, como la instauración de nuevos mecanismos para seleccionar profesores y evaluar su desempeño en el aula, a pesar de la oposición, las protestas y las huelgas de la UNE.

En Colombia, la FECODE, constituida durante la nacionalización del sistema educativo en la década de 1960, ha consolidado su poder como actor centralizado (López, 2008; Lowden, 2004). La FECODE representa oficialmente a los profesores de nivel primario y de los ciclos inferior y superior de la secundaria de los 32 departamentos de Colombia y el distrito de Bogotá. Casi todos los profesores del sector público del país están afiliados a la FECODE¹⁰. No obstante, si bien a principios de la década de 1990, el sindicato logró oponerse a la descentralización de la educación, su influencia se ha ido reduciendo en los últimos 10 años. A partir del año 2000 se implementaron importantes medidas de descentralización y se llevó a cabo una amplia reforma de las políticas docentes.

El sindicato docente más importante de Perú es el SUTEP, fundado en la década de 1970. Incluye a profesores de todos los niveles y cuenta con unos 200 000 miembros (Grindle, 2004; Zegarra y Ravina, 2003)¹¹. Tradicionalmente, el SUTEP ha tenido una fuerte influencia en la política educativa de Perú: hasta 2012, el Gobierno no podía echar a profesores de sus cargos en la administración pública aun cuando hubieran sido condenados en la justicia por abuso sexual o por actos terroristas. Sin embargo, desde 2007, los sucesivos presidentes han luchado con el sindicato por dos importantes reformas a la carrera docente, ya analizadas en el capítulo 5. La primera, conocida como Carrera Pública Magisterial, permitió elevar los estándares exigidos a los nuevos profesores a cambio de un salario más alto, pero su aplicación era voluntaria para los docentes en ejercicio. En 2012 se aprobó un cambio aún más profundo a través de la Ley de Reforma Magisterial. Esta norma dispone la obligación de realizar evaluaciones periódicas del desempeño de todos los profesores y elimina la estabilidad laboral para aquellos que obtengan magros resultados en evaluaciones consecutivas. Más adelante en este capítulo se analizan la dinámica política de este proceso de reforma y sus resultados.

El Colegio de Profesores de Chile tiene el monopolio de la representación de los docentes del sector público y ha sido un actor de peso desde que se inició la transición a la democracia en el país, en 1990 (Vaillant, 2005). Pero el contexto chileno presenta características políticas únicas que han configurado la dinámica de sus reformas. En primer lugar, Chile es el único país de América Latina en el que las escuelas públicas compiten en gran escala con escuelas particulares subvencionadas, financiadas por el sector público pero administradas por privados. El número de estas escuelas se ha incrementado significativamente desde la década de 1990, lo que ha erosionado el poder monopólico del Colegio, que representa solo a los profesores del sector público (municipal). Cabe señalar, no obstante, que la política gubernamental también ha sido importante para establecer con el sindicato una relación que permitió generar el espacio político necesario para emprender reformas de gran envergadura (Mizala y Schneider, 2014). Los Gobiernos democráticos que se sucedieron desde 1990 procuraron explícitamente reconstruir la confianza política de los docentes después de las conflictivas relaciones mantenidas durante la dictadura y, durante más de 20 años, aplicaron una estrategia de negociación continua y respetuosa sobre las políticas educativas. Asimismo, durante este período el Gobierno incrementó de manera sostenida el salario docente. En la sección final de este capítulo se detallan estas estrategias y otros factores, y se analiza también la dinámica política de las principales reformas.

Estrategias políticas de los sindicatos

Huelgas y protestas. Los sindicatos docentes emplean diversas estrategias para hacer valer los intereses de sus miembros. La más visible es la demostración de acción colectiva, ya sea a través de huelgas o de grandes manifestaciones públicas. Las huelgas de profesores y la amenaza de huelgas docentes son sumamente disruptivas. De inmediato, los padres se ven enfrentados al desafío de buscar alguna alternativa para cuidar a sus niños. Según el Observatorio para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, durante los primeros meses de 2006 (el año más reciente para el que se dispone de datos), en 16 de los 18 países de la región se registraron conflictos entre los sindicatos docentes y los Gobiernos.

La mayoría de las acciones disruptivas tuvo como meta mejorar las condiciones económicas de los profesores (60 % de las protestas). Otro 23 % estuvo vinculado a otros aspectos de la política educativa (Gentili y Suárez, 2004; Gindin, 2007). Argentina, Brasil y México fueron los países donde se produjo el mayor número de protestas entre 1998 y 2003. La mayoría de las acciones estuvieron dirigidas a los Gobiernos nacionales, si bien casi la tercera parte de las protestas del período tuvieron como destinatario las autoridades locales o del estado. Las acciones sindicales duraron en promedio 11 días. México fue el sitio con más días de conflicto por año (21). Le siguen Argentina, Ecuador y Brasil, con 14 días cada uno. Ninguna de las protestas observadas durante este período en América Latina duró menos de tres días.

La aplicación de estrategias disruptivas para defender demandas es una práctica muy arraigada en la región, y en muchos casos logra su cometido. En un análisis de la distribución de las transferencias al sector educativo en México entre 1996 y 2008, se observó que los estados con niveles más elevados de protestas recibieron donaciones federales más cuantiosas para educación (Fernández, 2012a). Ese mismo análisis también documentó una correlación empírica entre el aumento del gasto realizado por las autoridades subnacionales en educación primaria y en el ciclo inferior de la secundaria y la mayor incidencia de las conductas sindicales disruptivas en esos niveles educativos.

Nexos con los partidos políticos. Una segunda estrategia básica es la conformación de alianzas con los partidos políticos. La capacidad de movilización de los sindicatos docentes resulta muy atractiva para los partidos políticos. De hecho, las agrupaciones sindicales de muchos países de América Latina y el Caribe han contribuido al caudal electoral de los partidos con los que se alían a cambio de políticas educativas favorables (para Colombia, Duarte, 1997; para Brasil, Plank, 1996; Oxford Research, 2006, 2008).

Históricamente, muchos sindicatos de la región se han aliado con partidos de izquierda, pero con frecuencia creciente en los últimos años, pareciera que estas alianzas ya no constituyen una garantía permanente del apoyo sindical ni un compromiso inquebrantable del Gobierno con la implementación de las políticas educativas que defiende el sindicato. El sindicato mexicano fue históricamente instrumento del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido gobernante, pero cultivó también relaciones electorales con otros partidos importantes una vez que el PRI perdió el poder en el nivel nacional. En un giro histórico, y a pesar de que el apoyo sindical contribuyó a que el candidato del PRI volviera a ocupar la presidencia en 2012, el Gobierno puso en marcha de inmediato el programa de reforma educativa más ambicioso de la historia del país, amenazando directamente los intereses del sindicato y generando una fuerte oposición, en particular del ala extremista. En Argentina, la CTERA (federación de sindicatos provinciales) estuvo alineada en la década de 1990 con el Frente País Solidario (FREPASO), un partido reformista, pero en la actualidad adhiere al peronismo. El sindicato docente de Perú, el SUTEP, contribuyó a la elección del presidente Humala en 2011, pero desde entonces combatió férreamente sus políticas

de reforma docente. En Brasil la CNTE, organización que reúne a todos los profesores del país, mantiene una estrecha relación con el Partido de los Trabajadores, al que pertenecen los presidentes Luiz Lula y Dilma Rousseff, y ha logrado obtener importantes aumentos en el gasto federal en educación. Pero al mismo tiempo se opone a la propuesta del Gobierno federal de instaurar una prueba nacional para evaluar a los nuevos aspirantes a cargos docentes. El sindicato de Costa Rica, la ANDE, ha negociado con éxito diversos beneficios, independientemente del partido que estuviera en el Gobierno. En un caso inusual para la región, la JTA mantiene distancia tanto del partido oficial como de la oposición.

Captura del Gobierno. Una tercera estrategia consiste en ejercer presión directa en defensa de los intereses del sindicato capturando cargos gubernamentales clave en la estructura del sector educativo. México es el ejemplo más extremo: en ocasiones las principales líneas de autoridad del sector, tanto en el nivel federal como en el de los estados, estuvieron controladas por el sindicato (Fernández, 2012a). Ocho de los ministros de Educación que tuvo México hasta 2012 fueron dirigentes sindicales de nivel estatal. En 2012, más de la mitad de los 32 coordinadores locales del programa Carrera Magisterial, que evalúa el desempeño docente y otorga incrementos de salario, eran funcionarios sindicales (Fernández, 2012a). El control sobre cargos gubernamentales clave permitió al sindicato mantener elevados niveles de disciplina entre sus miembros. Podía despedir a los profesores que no estuvieran de acuerdo con la dirigencia gremial, negarles el acceso a los beneficios o enviarlos a sitios remotos muy distantes de sus hogares como sanción. Todas estas prerrogativas fuertemente arraigadas fueron cuestionadas de manera directa con la reforma constitucional del sistema educativo que el Gobierno elegido en 2012 impulsó en el Congreso a los seis meses de haber asumido el poder.

El sindicato de Ecuador también gozó históricamente del derecho de nombrar funcionarios de alto nivel dentro del ministerio y, en ocasiones, participó incluso en la elección de los ministros. Pero varias de las reformas de las políticas docentes emprendidas por el Gobierno del presidente Correa han restringido la influencia del sindicato en el manejo del sistema. En Costa Rica, la ANDE ha intervenido en la confección de las listas de candidatos a ocupar cargos docentes y en la selección de los miembros de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Loyo, Ibarrola y Blanco, 1999, pág. 8). En Paraguay, el sindicato ha logrado incrementar la participación de los profesores en los comités que evalúan y seleccionan al personal docente, técnico y administrativo del Ministerio de Educación (Becker y Aquino Benítez, 2008). En Uruguay, los sindicatos docentes ejercen una fuerte influencia sobre el funcionamiento del sector educativo: tienen dos representantes en el CODICEN y participan activamente en las asambleas técnico-docentes, en las que se dirimen cuestiones técnicas y pedagógicas (Vaillant, 2008).

En Argentina, tres de los cinco miembros de las Juntas de Calificación y Clasificación provinciales son elegidos por los profesores mediante el voto secreto y obligatorio. Estos órganos se ocupan de aprobar las listas de posibles candidatos a ocupar cargos docentes (Murillo *et al.*, 2002). Cuando el Gobierno de la provincia de Buenos Aires propuso eliminar estas juntas, el sindicato organizó huelgas masivas para defender su influencia en el manejo del sistema educativo. Finalmente, el Gobierno abandonó su propuesta.

Por último, más allá de la capacidad de los sindicatos docentes de ocupar formalmente lugares en los ministerios de educación, a menudo sus dirigentes tienen más influencia sobre las contrapartes debido a que han acumulado un caudal mayor de experiencia. Corrales (1999) documentó la elevada tasa de rotación entre los ministros de educación de América Latina, que contrasta con la permanencia mucho más prolongada (en promedio) de los dirigentes sindicales en sus cargos.

Estrategias legales. Una cuarta estrategia radica en el uso del sistema judicial para cuestionar la legalidad de las reformas impulsadas por los Gobiernos. Por ejemplo, en 2007 la FECODE de Colombia inició una acción legal para dejar sin efecto una reforma constitucional que reducía las transferencias federales a los Gobiernos subnacionales. En Uruguay, la FENAPES cuestionó la constitucionalidad de la Ley General de Educación de 2008 ante la Suprema Corte, que sin embargo luego confirmó la legalidad de la reforma. La UNE de Ecuador ha discutido ciertas disposiciones del sistema de evaluación de profesores, en particular, la cláusula que permite despedir a quienes reciben dos evaluaciones insatisfactorias consecutivas. En 2009, el sindicato recaudó un número suficiente de firmas de sus miembros para cuestionar la constitucionalidad de esta disposición con el argumento de que suprimía el derecho garantizado de los profesores a la estabilidad laboral.

Investigación y análisis de políticas patrocinado por el sindicato. Por último, los sindicatos han creado grupos de estudio y han entablado relaciones estratégicas con universidades públicas para realizar investigaciones y análisis con el fin de prepararse para negociar con las autoridades con más fundamentos y con más eficacia. En muchos casos, los sindicatos han elaborado propuestas o alternativas para la reforma educativa. El sindicato peruano, el SUTEP, mantiene desde hace mucho tiempo una relación con la Universidad Nacional de San Marcos; la CTERA de Argentina creó el Instituto de Investigaciones Marina Vilte; la FECODE de Colombia fundó el Centro de Estudios e Investigaciones Docentes (CEID), y el SNTE de México financia la Fundación SNTE, un grupo de estudio sobre educación.

La dinámica política de la reforma educativa: Cuatro casos recientes

Reforma negociada e implementación en una secuencia gradual: Chile

Chile es el país de la región que experimentó el ataque más radical a los intereses del sindicato docente y a la estructura tradicional de la educación, cuando en 1982 la dictadura de Pinochet descentralizó la gestión de las escuelas en los municipios, despojó a los docentes de su condición de empleados públicos e introdujo en todo el país un programa de *vouchers*, con el que se subsidiaba a las escuelas privadas en competencia con las municipales. La reforma transformó profundamente el paisaje educativo de Chile y privó al sindicato docente de todo su poder de influencia en las políticas educativas.

Este contexto generó fuertes incentivos para que el Gobierno democrático que asumió el poder en 1990 entablara una relación con los profesores —que habían estado a la vanguardia de la lucha política por expulsar a Pinochet— como socios políticos legítimos (Núñez y Cox, 2003). Si bien la historia de Chile es única, Mizala y Schneider (2014) argumentan que la estrategia de reforma negociada que encararon los sucesivos Gobiernos democráticos desde 1990 no solo llevó a la adopción gradual de modificaciones importantes en la política docente que a menudo son bloqueadas por los sindicatos de otros países, sino que también posibilitó la implementación exitosa y la sostenibilidad de dichas medidas.

Entre esas reformas cabe mencionar las siguientes: a) pruebas estandarizadas para los alumnos (SIMCE); b) pago de bonificaciones por desempeño a las escuelas (SNED); c) estándares más exigentes para los profesores (Marco de la Buena Enseñanza); d) evaluaciones del desempeño individual de los profesores (Docente Más); e) pago de bonificaciones a los profesores por desempeño individual (AEP y AVDI); f) examen de egreso a los graduados

de los programas de educación docente (Prueba Inicia), y g) eliminación de la estabilidad laboral para los profesores de mal desempeño. Ningún otro país de América Latina ha logrado aplicar un conjunto tan integral de políticas dirigido a recompensar la excelencia en los profesores y a hacer que rindan cuentas por su desempeño. A partir de 1990, el Gobierno de Chile adoptó también muchas otras políticas importantes de promoción de la calidad educativa, entre las que figuran la extensión de la jornada escolar, las inversiones en TIC, y el apoyo específico a las escuelas de desempeño insatisfactorio. Es imposible distinguir en los resultados de la educación en Chile cuál es la contribución relativa de las reformas docentes y cuál la de otras políticas educativas. Pero es indudable que el país está logrando avances: de los 65 países participantes en las pruebas PISA, Chile es el que ha registrado el mayor aumento sostenido en los puntajes desde el año 2000.

Mizala y Schneider (2014) identifican dos elementos principales en la estrategia política del Gobierno de Chile: negociación y aplicación en una secuencia gradual. Los autores señalan que todos los grandes cambios en las políticas docentes se diseñaron en consulta con el sindicato y se forjaron en negociaciones a menudo muy prolongadas a lo largo de varios años. También indican que el proceso completo de reforma, que se extendió durante 20 años, fue precedido por lo que parecía un retroceso del Gobierno en 1990, esto es, la aprobación de un nuevo Estatuto Docente, exigido por el sindicato y resistido en su momento por el ministerio, pero finalmente adoptado tras una serie de huelgas breves. Ese Estatuto Docente restablecía la condición de empleados públicos de los profesores y el derecho del sindicato a las negociaciones salariales colectivas. También fijaba los parámetros para incrementar de manera gradual los salarios docentes, que habían caído abruptamente en términos reales durante la década de 1980. Sin embargo, no se atendió una tercera demanda clave del sindicato, que exigía la eliminación de las escuelas subvencionadas.

El Estatuto Docente de 1990 incrementó el poder político del sindicato para cuestionar el accionar del Gobierno, pero Mizala y Schneider creen que también fue un primer paso clave para allanar el camino a futuras reformas. Las negociaciones relativas al estatuto y las importantes concesiones que el Gobierno otorgó con él representaron para los profesores una señal de que podían confiar en el nuevo Gobierno democrático. La reanudación de las negociaciones salariales centralizadas generó también un foro habitual para tratar no solo los salarios, sino también las cuestiones relativas a la carrera docente y los incentivos en general. Por último, la devolución de la condición de empleados públicos implicaba que los profesores, al igual que los demás trabajadores del sector público, debían someterse a evaluaciones de desempeño periódicas. El acuerdo respecto del Estatuto Docente, sumado a los importantes incrementos anuales en los salarios reales de los profesores fijados a partir de 1991, crearon una plataforma política de colaboración entre el Gobierno y el sindicato docente sobre la que se pueden asentar las reformas futuras¹².

Resulta significativo que la primera reforma importante implementada fuera el SIMCE, el sistema nacional de evaluación de los alumnos, en 1994. Chile también se incorporó rápidamente a todos los principales programas internacionales y regionales de evaluación, como el TIMSS, el LLECE, el SERCE y el PISA, para comparar su desempeño en el área de la educación con el de otros países. El Gobierno chileno ha utilizado de manera sistemática tanto los datos sobre el desempeño de los estudiantes y los profesores como las comparaciones internacionales para orientar y justificar las reformas.

Otra estrategia política aplicada de manera coherente y eficaz por el Gobierno chileno es la creación de comisiones nacionales de alto nivel encargadas de elaborar propuestas

de reforma. El primero de estos órganos, la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (conocida como Comisión Brunner, por el nombre de su presidente, José Joaquín Brunner), conformada en 1995, logró unir a todos los actores clave en un fuerte llamado a implementar la reforma educativa y una serie de recomendaciones específicas, entre las que figuraban los incentivos al desempeño. De modo similar, a comienzos de la década de 2000, el ministro estableció una comisión conjunta con el sindicato docente a fin de elaborar un conjunto de estándares para los profesores, posteriormente denominado Marco de la Buena Enseñanza. Dicha comisión trabajó durante cuatro años en la propuesta.

La segunda secuencia importante que Mizala y Schneider (2014) identifican en el proceso de reforma de Chile es que el Gobierno se apartó de manera gradual de los cambios que a los sindicatos les resultaba relativamente fácil aceptar y se abocó a las modificaciones más complejas. Por ejemplo, el primer paso hacia el pago por el desempeño fue la instauración en 1995 del programa de bonificaciones para escuelas, el SNED. Si bien en su momento se requirieron intensas negociaciones, por lo general los pagos de bonificaciones a las escuelas suscitan menos resistencia sindical que los pagos por desempeño individual. En comparación con programas similares de otros países, el SNED se destaca también por medir el desempeño de las escuelas de modo integral, lo que incluye recabar las opiniones de los padres sobre una amplia variedad de temas. El diseño del sistema respeta la convicción de los profesores acerca de que la calidad escolar abarca mucho más que los simples puntajes de los alumnos en las pruebas.

Mizala y Schneider (2014) consideran que las bonificaciones a las escuelas instauradas con el SNED institucionalizaron por primera vez el concepto de pago vinculado al desempeño y permitieron luego al Gobierno abordar el tema de las evaluaciones individuales, una política mucho más cuestionada por los sindicatos.

También en esta reforma, la negociación y la implementación en una secuencia gradual ocuparon un lugar importante en la estrategia. En un principio, el ministerio estableció un programa voluntario de evaluación docente, la AEP, que ofrecía a los profesores dispuestos a someterse a evaluaciones integrales del desempeño la posibilidad de obtener bonificaciones durante 10 años. Si bien el grado de aceptación de este programa fue limitado debido a la percepción de los profesores sobre la dificultad de las pruebas, la AEP sentó un precedente y estableció un modelo de evaluación docente. Más tarde, el Gobierno avanzó un paso más y comenzó a trabajar con el Colegio de Profesores para diseñar una evaluación del desempeño que sería obligatoria para todos los profesores municipales. Este sistema, adoptado en 2004, es notoriamente más integral que los de otros países, que en general consisten en evaluaciones escritas de los conocimientos de los profesores sobre determinadas materias y de sus capacidades pedagógicas. El programa de Chile introdujo la evaluación de las prácticas pedagógicas a través de un portafolio docente (que incluye vídeos de las prácticas en el aula), de las autoevaluaciones de los propios profesores y de las evaluaciones de los directores y los colegas. Otra característica importante es que el diseño y la implementación de las dos partes de la evaluación (la prueba y el portafolio) están a cargo de un organismo de investigación independiente y respetado, y no del ministerio ni del sindicato. El sindicato y el Gobierno acordaron establecer evaluaciones del desempeño cada cuatro años para todos los profesores municipales. Los que son considerados “destacados” o “competentes” tienen derecho a recibir una bonificación por desempeño individual, denominada AVDI. Los que obtienen puntajes correspondientes al nivel “básico” no reciben beneficio alguno, y los considerados “insatisfactorios” deben someterse a evaluaciones de seguimiento anuales y pueden ser despedidos tras una serie de evaluaciones insatisfactorias consecutivas.

La obligatoriedad de las evaluaciones del desempeño individual de los profesores municipales generó resistencia y conflictos dentro del sindicato, a pesar de que su introducción sería gradual, y en 2007 esto derivó en cambios en la dirigencia gremial. El candidato opositor izquierdista que ganó la presidencia del Colegio de Profesores en las elecciones se opuso abiertamente a la evaluación docente obligatoria. No obstante, el proceso gradual y negociado que llevó a la adopción de la ley sobre la evaluación docente y de las políticas anteriores había generado ya una base de apoyo irreductible. Es en cierto modo irónico que la influencia del Colegio de Profesores haya declinado bajo una dirigencia más radical, y las encuestas muestran que la mayoría de los profesores, directores y actores de la sociedad civil respaldan las políticas de evaluación y el pago de bonificaciones en Chile (Mizala y Schneider, 2014).

En 2012, el Gobierno propuso una nueva Ley de Carrera Profesional Docente, que conllevaba una amplia reforma de la trayectoria profesional en el ejercicio de la docencia. Tenía como objetivo eliminar la desconexión analizada en el capítulo 5, esto es, el hecho de que el sistema chileno de evaluaciones del desempeño individual y de incentivos con bonificaciones se superponía con un esquema tradicional de carrera docente, en el que se seguían concediendo ascensos y aumentos salariales permanentes tan solo sobre la base de la antigüedad y los antecedentes académicos formales. Con la reforma se buscaba eliminar los ascensos por antigüedad y establecer una carrera profesional basada solo en el desempeño, con compensaciones salariales importantes para los profesores más destacados, apoyo a los docentes de todos los niveles y el despido de aquellos cuyo desempeño no mostrara avances. También se proponía establecer estándares más exigentes para los nuevos candidatos a profesores y para el ingreso en los institutos de formación docente, un examen de egreso obligatorio (basado en la Prueba Inicia) y bonificaciones iniciales atractivas para incentivar a los individuos talentosos a ingresar en la docencia. Por último, se proponía también otorgar un grado significativo de autonomía a los directores de las escuelas municipales para permitirles entregar bonificaciones anuales individuales y (tal como se había legislado en 2011) despedir directamente por mal desempeño hasta el 5 % de sus docentes cada año.

En un entorno complejo y politizado, caracterizado por constantes protestas estudiantiles contra los aranceles de la educación superior y por un cambio de Gobierno, la reforma de la Carrera Magisterial de 2012 resultó demasiado ambiciosa para concitar el apoyo político necesario. El Gobierno saliente tomó la decisión táctica de fragmentar el proyecto de ley y enfocarse en lograr la aprobación de los aspectos relativos al reclutamiento y a los estándares iniciales para los profesores, aún pendientes en el Congreso a mediados de 2014.

La propuesta de 2012 contenía lo que pudo haber sido la reforma más amplia y coherente de la política docente encarada en toda América Latina y el Caribe hasta la fecha. En sus disposiciones, se podían identificar los elementos fundamentales de la política docente que habían sido elaborados, puestos a prueba, perfeccionados e institucionalizados en los últimos 25 años en Chile mediante reformas individuales implementadas en una secuencia gradual y cuidadosamente negociadas. Si bien aún quedan pendientes algunos elementos principales, el caso de Chile ofrece varias enseñanzas para otros países. En primer lugar, muestra cómo el Gobierno aplicó de forma sistemática dos estrategias políticas clave para incrementar su influencia en el proceso de reforma: a) el uso de las pruebas a los estudiantes y de la comparación internacional de los resultados de la educación como argumento en favor de la reforma, y b) el empleo de comisiones de alto nivel para generar un amplio consenso entre los actores involucrados respecto de las propuestas de reforma.

En segundo lugar, la experiencia de Chile muestra la importancia de utilizar el pragmatismo político al servicio de una visión más amplia. La fortaleza de Chile reside en su

capacidad técnica en el ámbito de la educación (tanto dentro del Gobierno como fuera de él), que permite diseñar políticas innovadoras. Ningún otro país de América Latina y el Caribe ha logrado avanzar con tanta constancia en las políticas educativas en los últimos 25 años. Pero, en general, desde 1990 el proceder de Chile ha sido el de la experimentación y la implementación gradual, y no la reforma drástica. Los programas y las políticas se adoptan a medida que se logra generar la base de apoyo necesaria. Este enfoque gradual ha dado lugar a ciertas incoherencias por la superposición de diversas políticas aprobadas en momentos distintos, pero también ha generado un avance constante en los resultados de la educación.

Reforma negociada que deriva en confrontación: México

En México, la dinámica política de los procesos de reforma educativa ha estado dominada por el poder excepcional del SNTE, el sindicato docente más grande de América Latina, de aproximadamente 1,4 millones de miembros¹³. Si bien en 1992 se descentralizaron muchos aspectos del servicio educativo para dejarlos en manos de los estados, el sindicato pudo mantener el monopolio de la representación en el nivel nacional, lo que lo convierte en un caso único entre las organizaciones docentes de países grandes de estructura federal.

La influencia del SNTE en el sistema educativo se ha ido consolidando a lo largo de décadas de historia gracias al uso eficaz de las principales estrategias políticas de las que disponen los sindicatos: las acciones disruptivas estratégicas y efectivas, la movilización eficaz del apoyo electoral en favor de los principales partidos políticos, y un grado sin igual de captura del Gobierno, tanto en el nivel federal como en el subnacional. Estos instrumentos, sumados al tamaño del SNTE, le han conferido en la práctica el poder de veto en las reformas educativas. En consecuencia, la única estrategia política que han podido emplear los sucesivos Gobiernos federales y estatales ha sido la negociación continua.

No obstante, las características institucionales del sistema político mexicano han socavado el poder del Gobierno en estas negociaciones. En primer lugar, dado que los cargos gubernamentales tienen una duración acotada, sin reelección inmediata, los políticos mexicanos por lo general cuentan con un horizonte temporal más breve que el SNTE, cuya dirigencia es más estable. En segundo lugar, la presencia de un marco descentralizado para la prestación y el financiamiento de los servicios educativos, yuxtapuesto a un único sindicato nacional, crea asimetrías en la información de las que este último ha sabido sacar provecho. Los salarios y los beneficios de los profesores se establecen en dos rondas de negociaciones: la primera en el nivel nacional, entre el Gobierno federal y el Comité Ejecutivo del SNTE, y la segunda, entre las autoridades de los estados y los dirigentes locales del sindicato. Mientras que los sindicalistas locales reciben asesoramiento de su comité ejecutivo, las autoridades federales y estatales (en especial cuando pertenecen a partidos políticos distintos) no siempre tienen información completa sobre los acuerdos alcanzados. Por último, en un grado mucho mayor que en cualquier otro país de la región, el sindicato ha controlado directamente cargos gubernamentales clave para el sector educativo. En 2012, 8 de los 31 ministros de educación de los estados habían sido designados por el sindicato, al igual que otras 38 figuras clave, como subsecretarios de educación y coordinadores del programa de bonificaciones docentes denominado Carrera Magisterial. La captura de este programa ha sido para el sindicato una herramienta importante que le permitió extender su control. Los miembros indisciplinados sufren consecuencias negativas: se los excluye del programa¹⁴. El sindicato también ha logrado un nivel significativo de control en toda la jerarquía del sistema educativo al exigir que todos los directores, supervisores,

superintendentes y varios de los directores generales de las escuelas primarias y del ciclo inferior de las secundarias sean miembros del SNTE (Fernández, 2012a).

En este contexto, en 2007 el Gobierno de Calderón inició las negociaciones con el SNTE por una amplia reforma educativa. La principal estrategia política del Gobierno fue capitalizar la creciente indignación pública por las prácticas corruptas en el sistema educativo, documentadas por los medios de prensa y por organizaciones de la sociedad civil como Mexicanos Primero. Diversos informes periodísticos pusieron de relieve casos flagrantes en los que miembros del sindicato vendían sus cargos docentes o los transferían a familiares. También quedó expuesto el modo en que se administraba la Carrera Magisterial, y se acusó al SNTE de corrupción y prácticas clientelistas dirigidas a controlar qué profesores recibían ascensos y a “inflar” las evaluaciones docentes realizadas por los directores para asegurarse de que los miembros leales del sindicato recibieran los aumentos salariales máximos (McEwan y Santibáñez, 2005).

Los objetivos del Gobierno eran acordar con el sindicato diversas medidas para garantizar la contratación de nuevos profesores sobre la base del mérito, limpiar la administración de la Carrera Magisterial e instaurar un nuevo sistema de evaluación periódica y obligatoria de todos los profesores (de escuelas públicas y privadas). A cambio, prometía incrementar el gasto en infraestructura y mejorar las condiciones laborales dentro de las escuelas. En mayo de 2008, el presidente Calderón y el SNTE firmaron la “Alianza por la Calidad de la Educación”.

En el marco de este nuevo acuerdo, el Gobierno puso en marcha una reforma clave dirigida a eliminar la contratación discrecional de los nuevos profesores a través de los comités estatales dominados por el sindicato, y reemplazarla por un proceso transparente basado en pruebas de competencias. Como se indicó en el capítulo 3, esta reforma no se implementó de manera uniforme en todo el país. En el nivel federal, si bien entre 2008 y 2012 se postularon más de 600 000 candidatos para ocupar 140 000 cargos docentes, la gran mayoría de los aspirantes obtuvo puntajes inferiores al mínimo, y en muchos sitios el ministerio se vio obligado a bajar la exigencia para cubrir los puestos vacantes. Dado que el nuevo proceso se aplicaba solo a los cargos financiados con recursos federales, tampoco logró eliminar la contratación discrecional de profesores en el nivel de los estados. En Nayarit, el gobernador acordó con el SNTE que el sindicato seguiría asignando el 50 % de los cargos financiados por el estado, según sus “procedimientos internos”, y que el 50 % restante se distribuiría entre profesores leales al partido del gobernador (el PRI). En Guerrero, luego de una serie de protestas sindicales y cortes de rutas, el gobernador accedió a no aplicar procedimientos de contratación competitiva para los cargos docentes financiados por el estado y a preservar el derecho de los profesores a los cargos heredados. En Michoacán y Oaxaca, diversas secciones del SNTE sabotearon no solo la contratación de profesores basada en sus competencias, sino también la implementación de la prueba ENLACE de evaluación del aprendizaje de los alumnos¹⁵.

Al cabo de tres años de arduas negociaciones, la Alianza llegó a un acuerdo sobre los nuevos criterios para otorgar los incentivos salariales y los ascensos en el marco de la Carrera Magisterial. Dado que se acordó conceder mayor relevancia en las evaluaciones a la contribución de los profesores al aprendizaje de sus alumnos, la prueba ENLACE pasó a tener importantes consecuencias para los docentes. Se eliminó el peso concedido a la antigüedad en la Carrera Magisterial y se redujo también el de los antecedentes académicos formales. La participación de los profesores en cursos de capacitación se recompensó según un sistema de puntos. El esquema reformado exigía que los profesores se sometieran a pruebas de competencias cada tres años y que se evaluara su desempeño mediante un proceso

integral adicional aún no definido. Por último, el Gobierno estableció bonificaciones individuales y colectivas para los profesores y las escuelas sobre la base de los puntajes obtenidos en las pruebas estandarizadas.

En 2012, el Gobierno anunció sus planes para la instauración del nuevo sistema de evaluación docente, que sería obligatorio para todos los profesores de la educación básica, tanto de las escuelas públicas como las privadas. La implementación duraría tres años: los profesores de la primaria serían evaluados en julio de 2012, los de la secundaria en 2013 y los de educación especial, arte y educación física, en 2014. La evaluación consistiría en una prueba sobre las capacidades pedagógicas y los conocimientos de los profesores.

Casi inmediatamente, el acuerdo de la Alianza comenzó a desmoronarse: varias secciones estatales del SNTE protestaron contra la medida, y el ala izquierdista del sindicato se movilizó en Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca. Incluso diversos representantes del SNTE central se manifestaron en contra de las evaluaciones obligatorias que sus dirigentes habían acordado. Los dirigentes de las secciones estatales del SNTE argumentaron que el ministerio no les había brindado información completa sobre los instrumentos y procedimientos de la evaluación. El líder nacional finalmente se sumó a las críticas, sugiriendo que debía posponerse la evaluación en vista de la inminente elección presidencial¹⁶. Finalmente, el ministro de Educación, el del Interior y el titular del sindicato acordaron que después de las elecciones se realizaría una “evaluación universal” de todos los profesores. Pero el ministerio también retrocedió significativamente, pues hizo hincapié en que el único propósito de la prueba era detectar los puntos fuertes y las deficiencias en las destrezas y los conocimientos de los profesores con el fin de mejorar su capacitación.

En junio de 2012, los profesores que participaban en la Carrera Magisterial se sometieron a una prueba estandarizada como parte de su evaluación. Sin embargo, muchos de los docentes de este programa no participaron y aun así continuaron recibiendo bonificaciones por mérito. Por otro lado, los nuevos criterios para evaluar el nivel de profesionalidad de los docentes no estaban bien definidos. En julio de 2012, se llevó a cabo la primera ronda de la evaluación universal obligatoria, pero el nivel de participación fue bajo, tanto entre los profesores de las escuelas públicas como entre los de establecimientos privados. Los docentes de Chiapas, Oaxaca y Michoacán se rehusaron a dar los exámenes, y en el resto del país solo se presentó el 53 % de los profesores que debían rendir la prueba¹⁷. La prensa documentó casos en los que se vendieron pruebas por Internet. Las autoridades pusieron en marcha una investigación, pero no se aplicaron sanciones.

Más allá de estas cuestiones, en los estados siguió funcionando el mercado de venta y legado de plazas docentes, y las autoridades locales continuaron pagando los salarios de los profesores que trabajaban como empleados sindicales de tiempo completo, a pesar de que una ley prohibía el uso de transferencias federales para este fin. Ninguna autoridad subnacional fue sancionada por las irregularidades documentadas por la Auditoría Superior de la Federación y por la prensa.

La asimetría de poder entre los intereses organizados de los profesores y el Gobierno nacional de México es una de las más llamativas del mundo. En vista de las características institucionales y legales que consolidaron el poder del sindicato y socavaron el del Gobierno, para este último la única estrategia política viable ha sido la negociación. Varios presidentes mexicanos han emprendido esfuerzos muy publicitados para reformar la educación a través de negociaciones con el SNTE. Pero los acuerdos negociados rara vez resultaron aplicables o sostenibles. El programa original de 1992 de Carrera Magisterial se fue modificando progresivamente hasta eliminar las medidas estrictas referidas al desempeño e incrementar

el poder discrecional del sindicato sobre los ascensos y las bonificaciones. La Alianza para la Calidad en la Educación establecía un programa amplio y gradual de reforma centrado en asuntos clave, y el Gobierno negoció los cambios de buena fe. No obstante, el sindicato demostró ser un socio poco confiable que buscó claramente dilatar las negociaciones por la reforma hasta que su contraparte gubernamental debió abandonar el poder tras perder las elecciones.

Sin embargo, es posible que la estrategia del Gobierno de Calderón haya sido determinante para modificar el paisaje político de México. A través de la Alianza, el Gobierno manifestó la decisión firme e inquebrantable de trabajar junto con los profesores individuales en busca de la calidad educativa, a la vez que puso al descubierto las prácticas corruptas del sindicato y su dirigencia. Las exhortaciones del Gobierno a encarar un profundo cambio en la educación en respuesta a la falta de avances en las pruebas PISA (México ha mejorado menos que Chile y Brasil) han ido acompañadas por las declaraciones cada vez más frecuentes de dirigentes empresariales y grupos de la sociedad civil bien organizados, como Mexicanos Primero, que expresan su frustración por la situación imperante. Los medios de comunicación mexicanos también se han puesto más agresivos y han documentado ejemplos flagrantes de corrupción y nepotismo en el sistema educativo, tanto dentro del sindicato como en los organismos gubernamentales aliados.

En 2012 pareció que se llegaba a un punto de inflexión cuando el PRI, aliado político de larga data del SNTE, recuperó la presidencia del país. Sin embargo, en lugar de volver a la situación habitual, la nueva administración puso en marcha la reforma docente más audaz de la historia de México, atacando directamente diversas fuentes clave del poder sindical (se eliminaba la estabilidad laboral y la participación sindical en las decisiones sobre nombramientos en cargos gubernamentales). Logró además incluir esta reforma en una enmienda constitucional, que será mucho más difícil de revertir. En 2013, el Gobierno arrestó por malversación de fondos a quien ocupaba desde hacía años la jefatura del SNTE, una de las figuras políticas más poderosas del país. Entre los elementos visibles de la estrategia política del presidente Enrique Peña Nieto figuran los siguientes: a) actuar con rapidez para lanzar reformas de gran envergadura en el momento de mayor influencia de su ciclo político; b) movilizar apoyo a la reforma a través de las comunicaciones con el público; c) usar los resultados de las pruebas a estudiantes, las comparaciones internacionales y la comunidad empresarial para vincular la reforma educativa con la competitividad y el crecimiento; d) cuestionar la legitimidad del sindicato, y e) procurar institucionalizar las reformas mediante la enmienda constitucional, seguida de la legislación correspondiente.

Este drástico programa de reformas ha incluido diversas políticas ya propuestas en el marco de la Alianza, pero también ha ido más allá. Todas las nuevas contrataciones de profesores deberán realizarse mediante procesos transparentes y competitivos; los docentes deben pasar obligatoriamente por un período de prueba de seis meses y rendir una evaluación del desempeño antes de ser confirmados en cargos permanentes; se ha creado un órgano independiente, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que manejará todas las pruebas a estudiantes y las evaluaciones del desempeño de los profesores; todos los docentes deben someterse cada cuatro años a evaluaciones obligatorias del desempeño individual, y se elimina la estabilidad laboral para los profesores cuyo trabajo sea insatisfactorio.

El contraste con el proceso de reforma de Chile es notorio. Allí, según Mizala y Schneider (2014), el respeto por el sindicato como socio, tanto en el diseño como en la aplicación de las reformas, ha contribuido a la sostenibilidad o a la firmeza del proceso. En México, dado

el clima de confrontación con el sindicato, fue necesario lograr esa firmeza por otros medios, por ejemplo, incluyendo las medidas clave de la reforma en una enmienda constitucional.

Sin embargo, el impacto de las políticas educativas depende de su implementación, y ninguna política puede aplicarse efectivamente en las aulas (el sitio donde se producen los resultados del aprendizaje) sin el compromiso de los profesores. Entre los sindicatos docentes de América Latina y el Caribe, el SNTE aún goza de un poder sin igual para controlar la medida en que los profesores acatan las nuevas reformas y el modo en que los administradores del sector educativo sujetos a su control político las implementan. Desde la perspectiva del año 2014, se observa que se ha producido un cambio radical en la dinámica política de la reforma educativa de México. Sin embargo, surgen grandes interrogantes respecto de la rapidez y la eficacia con que las políticas radicalmente nuevas se filtrarán a las escuelas y las aulas a través de una burocracia tan cuestionada.

Reforma en un contexto de oposición sindical: Perú

La experiencia de Perú con la reforma de la carrera docente a partir de 2007 ilustra varias cuestiones importantes de la dinámica política de estos procesos.

En primer lugar, es un ejemplo interesante de cómo la interacción entre un sindicato docente fuerte y el Gobierno puede modificarse cuando un dirigente político seguro de sí logra movilizar el apoyo del público para desafiar el poder sindical. Como en otros países, la calidad de los profesores es desde hace ya un tiempo el eje central del debate nacional sobre educación en Perú. La Ley del Profesorado de 1984 garantizó a los docentes la condición de empleados públicos, les dio estabilidad laboral y estableció aumentos salariales y ascensos por antigüedad. Casi todos los 260 000 profesores que trabajaban en el sector público se regían por la ley de docentes y estaban afiliados al sindicato más poderoso de Perú, el SUTEP. Diversos ministros de educación habían realizado estudios que señalaban la necesidad de promulgar una nueva ley para el sector docente que estableciera la contratación por mérito e instaurara un sistema para evaluar el desempeño de los profesores en ejercicio. Sin embargo, el SUTEP bloqueó todas las propuestas de reforma. Con protestas masivas y dolorosas huelgas, el sindicato no solo impidió las reformas, sino que obtuvo también beneficios económicos: durante el Gobierno de Toledo, entre 2001 y 2005, obtuvo un incremento real del 45 % en los salarios (Chiroque, 2005). No obstante, este aumento salarial no se vinculó con ningún cambio en las expectativas sobre el desempeño docente ni los resultados de la educación.

Cuando Alan García fue elegido presidente en 2006, con un programa económico orientado al crecimiento, puso casi inmediatamente en juego su capital político con un conjunto de reformas drásticas del ámbito docente. La Ley de CPM, aprobada por el Congreso en julio de 2007 en medio de una huelga nacional del SUTEP, estableció exámenes de competencias obligatorios para los candidatos a ocupar cargos docentes, evaluaciones obligatorias para los profesores en servicio y el despido de los que reprobaran varias pruebas consecutivas. Como se analizó en el capítulo 3, en 2008 el Gobierno también elevó la exigencia para el ingreso a los ISP, lo que dio como resultado una abrupta caída en la matrícula de muchos de ellos y la amenaza del cierre. En 2010, el Gobierno desafió también el monopolio del SUTEP permitiendo la contratación de profesionales calificados de otras áreas para ocupar cargos en la enseñanza.

Al verse confrontado con una reforma de la carrera magisterial que amenazaba directamente sus intereses fundamentales y la protección del empleo, el SUTEP recurrió a las

estrategias políticas tradicionales: protestas públicas, huelgas y cuestionamientos legales. Grandes manifestaciones de profesores ocuparon las calles de Lima y de diversas regiones de todo el país, y en ocasiones fueron acompañadas de acciones violentas.

Sin embargo, el presidente García encaró con habilidad una intensa campaña de difusión y utilizó datos elocuentes sobre el mal desempeño del sistema educativo y la baja calidad de los profesores para concitar apoyo público para las reformas más importantes. El Gobierno acusó a los dirigentes sindicales de intentar secuestrar la educación de los estudiantes peruanos y de defender una situación perjudicial para la calidad educativa. Canceló el pago de salarios de todos los profesores asignados a trabajar para el SUTEP, incluido el de su titular. Para persuadir al público de la necesidad de contar con mejores profesores, el Gobierno dio a conocer la evaluación de 2006 (véase el capítulo 1), que puso al descubierto la pasmosa proporción de docentes de sexto grado que fueron incapaces de hacer ejercicios de lectura y operaciones matemáticas del nivel de sexto grado (Cisneros, 2008). El ministro de Educación logró transmitir el mensaje: “Los resultados demuestran que no ha habido una formación adecuada ni una selección apropiada de los maestros que entran a laborar en la carrera magisterial. Se debe hacer cambios radicales”. El presidente García se refirió directamente al sindicato: “Estamos en un proceso de transformación que les duele a algunos. [...] Pero yo gobierno para 28 millones de peruanos, no para un grupo. Quédense con su sindicato, pero déjenos hacer educación” (*Perú 21*, 2007).

La comunidad empresarial respaldó la posición del Gobierno. La Asociación Empresarios por la Educación financió una campaña sobre la importancia de la calidad educativa para lograr un crecimiento económico más sólido en Perú. La opinión pública se alineó con el Gobierno: según una encuesta nacional realizada en 2007, el 43 % de los peruanos creía que el principal problema del sistema educativo era la mala calidad de los profesores (Montero y Cuenca, 2008). Los padres comenzaron a manifestarse en contra de las huelgas organizadas por el SUTEP, que habían alterado el año escolar y derivado en episodios de violencia en varios sitios del país. La Central Nacional de Asociaciones de Padres de Familia solicitó a las autoridades que despidieran a los profesores que continuaran con las protestas (Andina, 2007). García consolidó su estrategia de ataque público a la postura del sindicato. En un acto en favor de la educación pública sostuvo: “La verdadera izquierda se preocupa por mejorar la sociedad y no solo por mejorar los salarios” (*El Comercio*, 2007). La imagen del sindicato se deterioró: el 46 % de los encuestados creía que la conducta del SUTEP era perjudicial para la educación. Una encuesta realizada por Ipsos-Apoyo mostró que el 74 % de los limeños pensaba que el programa gubernamental CPM resultaría beneficioso para los alumnos y para los buenos profesores (Andina, 2007). El Gobierno había logrado convencer al público en general de respaldar su programa de reforma docente.

Una segunda enseñanza que deja la experiencia de Perú, sin embargo, es que aun cuando se los haya derrotado en los tribunales de la opinión pública, los sindicatos conservan una significativa capacidad para socavar la implementación de las reformas. En vista de la erosión política y de las pérdidas económicas que suponían las continuas huelgas, la dirigencia del SUTEP adoptó una estrategia legal: cuestionó la constitucionalidad de la nueva ley. Con el proceso judicial, logró dilatar la implementación de la primera ronda de evaluaciones docentes. Sin embargo, la Corte Suprema finalmente confirmó la legalidad de la norma que establecía la CPM.

Pero las consideraciones políticas y jurídicas acumuladas persuadieron a las autoridades de otorgar al sindicato una importante concesión: la nueva ley sería obligatoria para

los nuevos profesores contratados, pero voluntaria para los que ya ejercían la docencia. El Gobierno calculó que los salarios más altos que se ofrecían con la CPM resultarían lo suficientemente atractivos para persuadir a los profesores en ejercicio de incorporarse al nuevo régimen. Pero no fue así. En los últimos tres años del mandato de García, solo el 10 % de los docentes del sector público en servicio se sometieron a las pruebas de competencias necesarias para incorporarse a la CPM. Los posibles aumentos salariales no bastaron para compensar el riesgo de que un magro desempeño en las pruebas derivara en evaluaciones anuales y en un posible despido. Para el fin del mandato, el ministerio manejaba una estructura profesional dual, con un conjunto de evaluaciones de desempeño, ascensos y sanciones para el 25 % de los profesores (los nuevos contratados más los docentes en ejercicio que se habían sumado al nuevo esquema) que coexistía con una trayectoria profesional tradicional en la que se incluía el 75 % restante de los docentes, sin evaluaciones de desempeño, con plena estabilidad laboral y ascensos automáticos por antigüedad.

Más allá del riesgo de que el sindicato procure socavarlas, las reformas adoptadas mediante la confrontación y no en procesos negociados pueden conllevar dificultades más generales de aplicación. Cuando surgen conflictos, los impulsores de la reforma se ven obligados a dedicar tiempo y energía a las estrategias políticas y de comunicación, lo que posiblemente vaya en detrimento de la planificación de la implementación. De hecho, el elevado grado de incertidumbre respecto de los resultados de la reforma o de su diseño final dificulta la tarea de planificar la implementación. Sobre todo, el conflicto con la contraparte en la reforma (los profesores) anula la posibilidad de incorporarla en un proceso de diálogo prolongado y planificación conjunta como el que derivó en el diseño del sistema de evaluación docente de Chile. En el caso de Perú, la ambiciosa magnitud de las reformas, junto con la capacidad técnica relativamente escasa del Ministerio de Educación, representaban ya un desafío para la implementación; la falta de tiempo para realizar una planificación cuidadosa lo agravó.

El primer problema en la implementación se generó a partir de la prueba de competencias que se utilizaría para seleccionar a los nuevos profesores. El diseño se encomendó a una institución externa sin experiencia previa en pruebas educativas, y el instrumento que presentó fue criticado por contener numerosas fallas (Consejo Nacional de Educación, 2012). Aún más problemática resultó la primera ronda de implementación, empañada por denuncias sobre el robo de exámenes que luego se vendían a los postulantes.

También surgieron cuestiones políticas. El Gobierno central había diseñado la CPM, y varios presidentes regionales se quejaron de no haber sido consultados, aun cuando la ley acarrea consecuencias económicas para sus Gobiernos. La Defensoría del Pueblo, el organismo autónomo de protección de los derechos humanos, advirtió que varios Gobiernos regionales y municipales carecían de la capacidad técnica y de los recursos necesarios para manejar las nuevas responsabilidades que la CPM les confería. Diversas autoridades regionales se quejaron de que las transferencias federales que recibían para destinar a educación no bastaban para cubrir los salarios más elevados que establecía la CPM. De este modo, algunos profesores que ya se habían incorporado a la CPM no recibieron los aumentos salariales prometidos en la ley.

Si bien el Gobierno de García finalmente llevó a cabo ocho rondas de evaluación para seleccionar nuevos profesores en el marco de la CPM, nunca terminó de elaborar el protocolo para los exámenes obligatorios de los profesores en ejercicio. La mayor parte de los comités escolares, en los que participan los padres y que tienen a su cargo la segunda etapa

de la selección de los nuevos docentes, no recibieron la capacitación prevista. Estas dificultades en la implementación de la CPM reafirmaron el escepticismo de los profesores.

Una tercera enseñanza que se puede extraer de la experiencia de Perú es que las líneas políticas pueden cambiar en el tiempo a medida que se estabiliza la opinión pública. Luego de sus enconadas luchas con el Gobierno de García por la carrera magisterial, en 2011 el SUTEP utilizó su capacidad de movilización para hacer campaña en favor del partido opositor y lo ayudó a ganar las elecciones. Pero en lugar de acceder a los reclamos del sindicato de dar marcha atrás con la reforma, la administración de Humala no solo optó por continuar con ella, sino que la profundizó. En vez de mantener dos escalas salariales para profesores con la misma capacitación y la misma experiencia, el Gobierno presentó una ley dirigida a hacer obligatorio el nuevo régimen también para los docentes en ejercicio e incrementar a la vez el número de niveles en la carrera y de incentivos salariales. A pesar de las nuevas huelgas y manifestaciones organizadas por el SUTEP y de los hechos de violencia protagonizados por el ala de extrema izquierda del sindicato, el Gobierno no eliminó las disposiciones que establecían el despido automático de los profesores que obtuvieran resultados insatisfactorios en evaluaciones sucesivas, ni las referidas a la exclusión de los miembros del sindicato de los comités de evaluación de las escuelas. Incorporó además una nueva cláusula para el despido inmediato de profesores condenados por actos terroristas o abuso sexual. La única concesión otorgada al sindicato fue un aumento general del salario a cambio de la incorporación de todos los docentes en el régimen establecido por la nueva Ley de Reforma Magisterial, aprobada por el Congreso a fines de 2012.

La acumulación de indicios de que la opinión pública apoyaba fuertemente la reforma y desaprobaba los métodos disruptivos del sindicato había modificado el cálculo político en Perú. Una encuesta nacional realizada en agosto de 2012 mostró que el 71 % del público consideraba que la nueva ley docente beneficiaba a la educación, al tiempo que un segmento de población aún mayor que el registrado anteriormente (62 %) creía que los profesores se contaban entre las principales amenazas a la calidad educativa en Perú. La mayoría de los ciudadanos (el 65 %) estaba de acuerdo en que los docentes que no aprobaran tres evaluaciones consecutivas debían ser despedidos, y el 51 % de los peruanos consideraba que el SUTEP era perjudicial para el sistema educativo (*El Comercio*, 2012).

El éxito del Gobierno en la incorporación universal de los profesores en una carrera magisterial que recompensa las capacidades y el desempeño en lugar de la antigüedad es un enorme logro político, impensable en Perú hace tan solo 10 años. Pero implica también que el número de evaluaciones docentes que se deben tomar periódicamente se ha multiplicado por cinco. El objetivo del ministerio de examinar el desempeño docente de manera integral, con observaciones de las prácticas en el aula y evaluaciones de 360 grados, sumadas a las pruebas para medir los conocimientos y las destrezas de los profesores, constituye un ejemplo de mejores prácticas a nivel internacional. Pero también representa un complejo desafío de implementación. Ya se está trabajando intensamente con prestigiosos asociados del ámbito académico de Perú para diseñar nuevos instrumentos y procesos de evaluación. Asimismo, el ministerio busca también sacar provecho de la experiencia acumulada por Chile en esta área a través de diversos acuerdos de cooperación técnica. El Gobierno parece haber aprendido tanto de la dinámica política generada durante las iniciativas de reforma anteriores como de la experiencia en la implementación.

Reforma en un contexto de oposición sindical: Ecuador

El proceso de reforma docente de Ecuador tiene puntos en común con el de Perú, su país vecino. Luego de ser elegido presidente en 2007, Rafael Correa ubicó la reforma educativa entre sus principales prioridades y se mostró dispuesto a tolerar el conflicto abierto con un sindicato fuerte para lograr sus objetivos. Las reformas propuestas más controvertidas (al igual que en Perú) fueron los cambios en la carrera de los docentes: eliminación de los ascensos por antigüedad en favor de salarios basados en el desempeño en pruebas de competencias; evaluaciones obligatorias y periódicas para todos los profesores, y eliminación de la estabilidad laboral para quienes obtuvieran resultados insatisfactorios en dos evaluaciones consecutivas.

Las estrategias políticas utilizadas por Correa fueron casi iguales a las de García: a) puesta en marcha de grandes reformas al inicio del mandato; b) comunicaciones incessantes para movilizar la opinión pública en favor de la reforma; c) uso de las pruebas a los alumnos para poner al descubierto los malos resultados del sistema educativo; d) evaluación de las competencias de los profesores y divulgación de los resultados; e) aplicación de las nuevas políticas docentes en un principio para los nuevos profesores contratados y solo de manera voluntaria para los que ya ejercen, y f) uso de los incrementos en los salarios reales de los profesores (financiados por la riqueza petrolera en el caso de Ecuador y por otros recursos mineros en el de Perú) como estrategia principal para aplacar con el tiempo la oposición de los profesores.

Al igual que en Perú, los resultados de la educación en Ecuador eran desastrosos. Se disponía de muy pocos datos sobre los resultados del aprendizaje de los alumnos, porque en el país se habían suspendido las iniciativas para desarrollar un sistema de evaluación de estudiantes. Ecuador solo había participado en la Prueba del LLECE de 1999, una evaluación regional de la Unesco, en la que se había ubicado en el último lugar de los 13 países participantes (Froemel, 1999). El ausentismo era endémico entre los docentes: un estudio del Banco Mundial realizado en 2004 mostró que, en promedio, los profesores estaban presentes en la escuela solo el 62 % de las horas establecidas en sus contratos (Chaudhury *et al.*, 2004).

El sindicato docente de Ecuador, la UNE, era el actor más poderoso del sector y solía recurrir a las conductas disruptivas. Entre 1998 y 2006, el país sufrió protestas y huelgas docentes casi constantes. La UNE había consolidado su influencia política a través de una alianza con el Movimiento Popular Democrático (MPD), un partido de izquierda que en 2006 respaldó la candidatura presidencial de Correa.

Inmediatamente después de asumir el mandato, el presidente Correa, ex profesor de Economía, fijó como prioridad fundamental la educación. Asimismo, le hizo saber al sindicato que estaba preparado para el conflicto cuando nombró un ministro de educación que había cuestionado abierta y repetidamente el ausentismo docente y la resistencia sindical a la reforma.

Sacando provecho del alza en los precios del petróleo, acompañó el lanzamiento de grandes reformas con un importante aumento en el gasto educativo: realizó cuantiosas inversiones en infraestructura escolar y anunció la contratación de 12 000 nuevos profesores. Pero el nuevo reclutamiento se regiría por nuevas normas: con el Decreto 708-07, de noviembre de 2007, se modificó la carrera profesional vigente desde 1990 (Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional) y se establecieron comisiones de excelencia para supervisar la selección de nuevos profesores sobre la base del mérito. En una primera medida, el Gobierno eliminó las plazas que ocupaban tradicionalmente los miembros de la UNE en los comités de selección de profesores. El sindicato reaccionó inmediatamente con una serie de protestas, pero no logró alterar el nuevo rumbo.

Para los nuevos aspirantes a ocupar cargos docentes, los parámetros de contratación se elevaron de manera considerable. Además de los antecedentes formales, por primera vez los postulantes debían someterse a una prueba de lenguaje y de capacidad de razonamiento lógico, destrezas pedagógicas y conocimientos sobre el área específica que pretendían enseñar. En el último paso, los candidatos debían dar una clase demostrativa durante la cual la comisión de excelencia de cada escuela los observaba y evaluaba.

También cambiaron las normas para los directores. Mientras que antes sus cargos eran vitalicios y no debían someterse a evaluaciones de desempeño, ahora los directores debían participar en concursos públicos cada cuatro años y solo podían ser elegidos nuevamente por un período más. Desafiando las protestas de profesores y directores contra estas medidas, el Gobierno estableció además pruebas estandarizadas para los alumnos. A pesar de que la UNE también se opuso férreamente, en 2008 se siguió adelante con estas pruebas.

En 2008, el Gobierno avanzó un paso más: se propuso evaluar las competencias de los profesores en ejercicio. Anunció que se realizarían pruebas voluntarias de destrezas lectoras y lógica. Solo 1569 de los 200 000 profesores del país rindieron el examen, y de estos, solo el 4 % lo aprobó. Correa criticó públicamente a los docentes por su resistencia a ser evaluados y, mencionando los magros resultados como prueba del problema de la calidad docente, instruyó al ministro de educación para que estos exámenes se hicieran obligatorios.

Tras su reelección en abril de 2009 con el 52 % de los votos (la primera vez en 30 años que el país reelegía un presidente), Correa redobló sus esfuerzos de reforma de la educación. El mes siguiente, el ministro puso en marcha las evaluaciones de desempeño obligatorias para todos los profesores en ejercicio como parte del Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas. El objetivo era tomar estas pruebas al 25 % de los profesores cada año, de modo que todos los docentes fueran evaluados una vez cada cuatro años. El sistema comprende una evaluación dentro de la escuela, realizada por un comité compuesto por padres, el director y un profesor elegido por todo el plantel docente de la escuela, más una prueba de capacidades pedagógicas, comprensión lectora y contenidos específicos del área de especialización del profesor. Como en las normas establecidas en Chile y Perú, aquellos que muestran un desempeño insatisfactorio reciben capacitación durante un año y luego deben volver a tomar el examen. Los que reprueban por segunda vez deben abandonar su carrera como educadores.

La UNE boicoteó las evaluaciones obligatorias, y en mayo de 2009 solo se presentaron 4855 profesores. Correa respondió con una concentración convocada en Guayaquil para protestar contra la intransigencia de la UNE, con lo que ganó el apoyo de organizaciones como la Universidad Católica de Guayaquil, una de las más prestigiosas del país. El Gobierno volvió a subir la apuesta al iniciar los procedimientos administrativos para despedir a todos los profesores que se negaban a rendir los exámenes. El Decreto 1740 estableció que quienes se negaran a someterse a la evaluación serían despedidos por mostrar “incompetencia profesional” (*Diariocrítico*, 2009). La norma fue luego incorporada en la nueva Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio.

El Ministerio de Educación difundió públicamente los resultados de las pruebas a los primeros 2570 docentes: solo 2 profesores lograron un desempeño excelente, 624 (el 24,3 %) tuvieron muy buen desempeño, 1873 (el 72,9 %) mostraron desempeño bueno y 71 (el 2,8 %) tuvieron desempeño insatisfactorio. Tal como establecía la norma, estos 71 profesores debieron asistir a sesiones especiales de capacitación y rendir un nuevo examen al año siguiente.

Estas medidas enfurecieron a la UNE, que amplió sus protestas a todo el país. En Guayaquil se registraron actos violentos. La UNE inició acciones administrativas para defender a sus miembros contra las disposiciones del decreto. En el Congreso, el MPD

rompió su alianza legislativa con el partido del presidente y asumió la defensa legal de los docentes sancionados.

El Gobierno incrementó aún más la presión al incorporar en la ley de reforma una disposición que prohibía a los profesores (y, por ende, al sindicato) paralizar los servicios educativos como forma de protesta. La cláusula contemplaba sanciones para los individuos que interrumpieran las clases. En agosto de 2009, el Gobierno publicó su decisión de dejar de recaudar las cuotas voluntarias que pagaban los docentes a la UNE e indicó que el propio sindicato debería ocuparse de recaudar el dinero directamente entre sus miembros.

El Gobierno también adoptó la estrategia de contrarrestar la influencia del sindicato fortaleciendo la función de los padres y la sociedad civil en el sistema educativo. La nueva ley docente estableció Gobiernos Escolares Ciudadanos (GEC) en las escuelas, formados por representantes de los padres, los profesores y los estudiantes. Las dos responsabilidades principales de los GEC son conformar los comités de evaluación encargados de analizar las prácticas de los nuevos candidatos docentes en el aula y supervisar las actividades de la escuela, como forma de presionar en favor de la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas por el desempeño ha sido un tema explícitamente impulsado por el Gobierno. A través de un acuerdo ministerial de 2009 se extendieron las evaluaciones obligatorias a los directores, el plan de estudio y el desempeño del sistema educativo en general. Inspirándose en el modelo de la AVDI de Chile, el ministerio estableció también el pago de bonificaciones individuales. Los profesores y directores que obtienen un “excelente” (90 puntos o más de un total de 100) reciben un aumento salarial equivalente a US\$1200 por año durante los cuatro años siguientes; los que sacan un “muy bueno” (entre 80 y 89 puntos) reciben un incremento de salario de US\$900. Al cabo de ese período, todos deben volver a rendir las pruebas. Los profesores que obtienen un “bueno” como calificación (entre 61 y 79 puntos) no reciben aumento y deben ser evaluados nuevamente a los dos años. Los que entran en la categoría de “insatisfactorio” deben tomar cursos de capacitación obligatoria y son evaluados otra vez al año siguiente. Si vuelven a obtener menos de 60 puntos, son despedidos.

Ante la firmeza del Gobierno, el sindicato modificó algunas de sus posturas. Los profesores no se opusieron a las evaluaciones pero reclamaron exámenes justos que no conllevaran la pérdida de la estabilidad laboral; el cargo docente era un derecho protegido. Argumentaron también que las pruebas de competencias docentes eran injustas porque no contemplaban los distintos contextos socioeconómicos en los que trabajaban los docentes.

El presidente Correa continuó con su feroz crítica pública a la resistencia sindical a las evaluaciones de profesores, señalando que en su visión de país no se toleraría la mediocridad, en especial en las escuelas, donde se formaba el capital humano. Sin embargo, y en abierto desafío a la amenaza del presidente de echar a los profesores que participaran en acciones disruptivas, la UNE convocó a una huelga por tiempo indefinido. Bloqueó calles y ocupó escuelas, en especial en Quito. Diversas organizaciones estudiantiles vinculadas a la UNE respaldaron las protestas docentes. Otros sindicatos se sumaron a los profesores en las calles para oponerse a las reformas en la educación. En septiembre, la poderosa Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) aumentó la tensión en las calles intensificando el estado de movilización: organizó una manifestación contra las leyes sobre recursos hídricos y minería. Las protestas se volvieron violentas: un profesor murió y varios manifestantes resultaron heridos.

En vista de esta escalada de violencia, el Gobierno decidió iniciar negociaciones primero con la organización indígena y luego con la UNE. El sindicato continuó con su estrategia

disruptiva y en octubre de 2009 organizó protestas en las principales ciudades del país. La movilización más importante, conocida como la “Marcha de las Cacerolas Vacías y Toma de Quito” llegó al palacio presidencial y forzó al vicepresidente a dialogar con el sindicato. Las autoridades y el gremio finalmente llegaron a un acuerdo: la UNE levantó la huelga de 22 días de duración a cambio de la garantía de que a) todos los profesores sometidos a procedimientos administrativos serían exonerados y se les restituirían los salarios; b) los profesores que reprobaran las evaluaciones dos veces consecutivas y estuvieran en edad de retirarse no serían despedidos, sino que se los jubilaría, y c) los docentes que reprobaran dos veces las evaluaciones y no estuvieran en edad de jubilarse tendrían de todos modos la oportunidad de participar en concursos de selección de profesores para volver a ingresar en la carrera docente o recibir la indemnización que contempla la ley.

A partir de noviembre de 2009, continuó la implementación de la nueva carrera magisterial y de reformas más amplias que promueven la rendición de cuentas. El conflicto con la UNE se ha atenuado. El Gobierno ha consolidado aún más su posición sacando provecho de las divisiones internas entre los profesores. En abril de 2010, surgió en Ciudad Alfaro una nueva organización docente denominada Red de Maestros por la Revolución Educativa. Si bien esta agrupación es mucho más pequeña que la UNE, ha generado competencia con dicho sindicato, que ya no posee el monopolio de la representación.

La elaboración, la puesta a prueba y la implementación gradual de la reforma de la carrera magisterial de Ecuador se desarrolló en un contexto de fuerte conflicto político. La UNE aplicó una única estrategia: la acción disruptiva. El Gobierno se concentró en movilizar apoyo público en favor del programa de reforma dando a conocer el mal desempeño de los estudiantes, del sistema escolar y, sobre todo, de los docentes, e incorporando a los padres al sistema dándoles participación en los procesos de contratación y evaluación de los docentes. Es indudable que cuando Correa asumió la presidencia, el sistema educativo de Ecuador necesitaba imperiosamente una reforma. Las modificaciones específicas introducidas también se corresponden con las mejores prácticas a nivel internacional: evaluación de estudiantes, contratación de profesores sobre la base del mérito, evaluaciones periódicas de profesores y directores, pago de bonificaciones y despido de quienes muestran un desempeño insatisfactorio reiterado. Lamentablemente, se dispone de muy poca información pública sobre el modo en que se han aplicado estas políticas y los impactos que están generando.

No se han dado a conocer públicamente los datos básicos: cuántos docentes se han evaluado hasta la fecha, cuántos han reprobado los exámenes, cuántos fueron despedidos del sistema educativo. También hay poca información sobre los resultados del aprendizaje de los estudiantes. Ecuador se incorporó recientemente al PISA y sus alumnos fueron evaluados por primera vez en 2015. Esto constituye un paso importante que permitirá medir de manera transparente sus avances en la educación. No obstante, la experiencia de Ecuador ofrece un nuevo ejemplo del modo en que los líderes políticos pueden concitar apoyo popular para desafiar el poder de un sindicato establecido e impulsar cambios de gran envergadura en la política docente.

Conclusiones

Las experiencias recientes de reforma en México, Perú y Ecuador indican que el equilibrio de poder entre los Gobiernos y algunos de los sindicatos docentes tradicionalmente poderosos de América Latina se ha alterado. En una era en que los medios de comunicación masiva

ofrecen a los candidatos políticos un canal de comunicación directo que llega incluso a los ciudadanos de las zonas rurales más remotas, una de las fuentes históricas de poder de los sindicatos —la capacidad para movilizar a sus miembros para campañas políticas de base popular en gran escala— puede llegar a perder utilidad. En una región donde la democracia se ha arraigado en la mayoría de los países, los medios de comunicación también exponen en forma cada vez más manifiesta los fallos de los Gobiernos y la corrupción política. Esto, a su vez, alimenta la demanda pública de mayor eficacia y rendición de cuentas por parte del Gobierno y repercute especialmente en la educación, que se relaciona con los deseos y las aspiraciones que tienen las familias para sus hijos. Cada vez más, los líderes políticos de América Latina y el Caribe parecen calcular que el respaldo popular a la reforma educativa es una apuesta más sólida para su futuro político que la negociación tradicional por el apoyo electoral de los sindicatos docentes a cambio de políticas educativas que no amenacen sus intereses.

En este capítulo se analizó de qué manera difieren los intereses de los sindicatos y de los Gobiernos en relación con las reformas educativas clave, las estrategias políticas que emplean los sindicatos para hacer valer sus intereses, y la dinámica de los recientes procesos de reforma de Chile, México, Perú y Ecuador. Si bien la región muestra una considerable heterogeneidad en lo que respecta al poder de los sindicatos, las prioridades de reforma de los Gobiernos y la dinámica de las interacciones recientes, es posible formular ciertas observaciones que pueden resultar pertinentes para los encargados de las políticas públicas de la región:

- *Los líderes políticos pueden establecer alianzas eficaces a favor de la reforma con directivos de empresas y con la sociedad civil mediante campañas de comunicación que muestren de manera convincente las falencias actuales del sistema educativo y la importancia de contar con una mejor educación para lograr competitividad económica. Si se unen dos lados del triángulo de partes interesadas (sociedad civil y Gobierno) frente al tercero (las organizaciones docentes), se puede crear el espacio político necesario para la adopción de las reformas, incluso de las tres reformas que amenazan más directamente los intereses de los docentes como grupo organizado: evaluación del desempeño individual, pago diferenciado y pérdida de la estabilidad laboral.*
- *El impulso a favor de la reforma es mayor si se la introduce al comienzo de un nuevo Gobierno. En la mayoría de los casos, el proceso de reforma es conflictivo y los sindicatos demuestran gran interés en entorpecerlo y extenderlo todo lo posible. Si los líderes avanzan con celeridad, pueden aprovechar su punto de máxima influencia política y establecer la educación como tema prioritario. A medida que comienzan a gobernar, las administraciones se ven obligadas, invariablemente, a dedicar tiempo a una amplia gama de cuestiones adicionales y sufren reveses políticos; esto hace que sus mensajes sean difusos y se pierda parte de la influencia.*
- *Los datos concretos sobre los resultados del sistema educativo son una herramienta política clave. Resultan especialmente valiosos los datos sobre los resultados del aprendizaje de los estudiantes, los resultados de estudios comparativos a nivel internacional (como PISA, TIMSS y SERCE) y los datos sobre el desempeño docente en pruebas de competencias. El uso de esta información por parte de los líderes políticos para justificar las reformas ha sido un factor clave de todas las estrategias que han tenido éxito hasta la fecha. Del conjunto de pruebas internacionales, las pruebas PISA de la OCDE parecen resonar con más contundencia en la comunidad empresarial y los grupos de la sociedad civil, probablemente porque*

los países utilizados en la comparación conforman el grupo al que los países de América Latina y el Caribe aspiran a unirse, y porque es fácil interpretar los resultados —correspondientes a jóvenes de 15 años— como medida de la calidad de la fuerza laboral y la competitividad económica.

- *Las estrategias de reforma basadas en la confrontación con los sindicatos pueden servir para garantizar la aprobación parlamentaria de reformas importantes, pero no necesariamente su implementación.* En muchos países, quizá no exista el espacio político necesario para negociar reformas importantes con los sindicatos docentes. En México, Perú y Ecuador, se debió recurrir a políticas de confrontación para lograr la aprobación legislativa y constitucional de reformas de las políticas docentes que, según las evidencias internacionales, son necesarias para lograr una educación de calidad: pruebas a los estudiantes, evaluación del desempeño docente, contratación y ascenso de profesores en función de sus capacidades y su desempeño y no de la antigüedad, y despido de docentes que muestran un desempeño insatisfactorio reiterado. Sin embargo, en los tres casos es aún demasiado pronto para evaluar si las reformas efectivamente han logrado mejorar la calidad de la educación, puesto que en ninguno de estos países se ha avanzado demasiado en la implementación.
- *Las estrategias de confrontación en las reformas generan dificultades para su implementación.* En situaciones de confrontación, los líderes tienen, en efecto, una sola oportunidad para lanzar las reformas. Si un presidente va a poner en riesgo su capital político por un cambio conflictivo, lo más sensato es impulsar una reforma profunda, tanto para avanzar lo más rápido posible con un solo golpe drástico, como para maximizar el potencial de generar resultados importantes y visibles antes de las siguientes elecciones.

La experiencia de Chile contrasta marcadamente con la de otros países de la región, debido a que sus principales reformas docentes fueron diseñadas en procesos negociados y de colaboración con el sindicato. Esto dio como resultado reformas de características muy diferentes: menos amplias, más graduales y con más matices que las adoptadas en Perú, Ecuador y México. El contenido de la ley de carrera docente propuesta en Chile en 2012 es muy similar al de las reformas de la carrera magisterial aprobadas en Perú y Ecuador. Pero en la propuesta de Chile se han incluido distintos elementos que ya se habían adoptado, implementado y perfeccionado a lo largo de más de 15 años, mientras que las leyes aprobadas en Perú y Ecuador debieron diseñarse “desde arriba hacia abajo”, y muchos de sus elementos clave no se han definido aún.

En muchos contextos no queda claro que haya una alternativa política a las estrategias de confrontación. Pero es importante que los funcionarios encargados de formular políticas públicas tengan conciencia de que estas estrategias suponen una gran desventaja: la confrontación anula la posibilidad de obtener la opinión de los profesores, que podría mejorar genuinamente el diseño de las reformas y facilitar su implementación.

- *Planificar una secuencia de reformas puede facilitar su adopción y mejorar su implementación.* La experiencia de Chile sugiere que existe una lógica política para establecer una secuencia determinada en las reformas de educación. El primer paso son las *pruebas a los estudiantes*, con una divulgación transparente de los resultados, tanto a nivel nacional como individualmente en las escuelas; este es el

fundamento que permite incorporar reformas basadas en el desempeño. El segundo paso puede ser la adopción del *pago de bonificaciones a las escuelas*, que instala el concepto de pago por desempeño e induce a las escuelas a centrarse en el progreso del aprendizaje de los alumnos, pero resulta más aceptable para los sindicatos que las bonificaciones individuales. El tercer paso es la *evaluación voluntaria de los profesores*, acompañada por el incentivo de bonificaciones individuales para quienes demuestren excelencia. Por lo general, los sindicatos se oponen a esta medida, pero si los programas son voluntarios, se puede evitar la confrontación abierta. Las experiencias de los estados brasileños de São Paulo (en 2011) y Río de Janeiro (aún pendiente en 2014) son ejemplos interesantes de sistemas escolares que siguen una secuencia similar a la de Chile, con la introducción en primer lugar de las evaluaciones anuales a los alumnos, seguida de los programas de bonificaciones para las escuelas y, por último, de las evaluaciones voluntarias para los docentes. En casi todos los programas de evaluación voluntaria de los docentes implementados hasta la fecha en América Latina y el Caribe (con la excepción del estado de São Paulo), el número de profesores participantes es bajo, lo que eventualmente motiva a los Gobiernos a hacerlos obligatorios. Al menos en el caso de Chile, esta secuencia permitió al ministerio contar con el tiempo suficiente para elaborar instrumentos y procedimientos de evaluación y ganar experiencia en el desafío de implementación que supone tomar miles de evaluaciones docentes por año.

- *Incorporar las opiniones de padres y alumnos en las evaluaciones de los profesores plantea desafíos políticos.* El nuevo sistema de evaluación del desempeño de profesores y directores de escuela ya establecido en Ecuador y en estudio en Perú incluye las opiniones de padres y alumnos, lo que se corresponde con las mejores prácticas internacionales¹⁸. Sin embargo, esto puede plantear dificultades, en vista de la asimetría de poder entre los actores del sistema escolar, en particular en las comunidades rurales y en las zonas urbanas de bajos ingresos. Las investigaciones sobre experiencias de gestión basada en las escuelas en contextos tan diversos como Nicaragua, Kenya e India han mostrado que es posible que los padres no se sientan capaces de supervisar o cuestionar las decisiones de los miembros del personal de la escuela, que a menudo tienen un nivel educativo más elevado y son vistos como figuras de autoridad (Edgerton, 2005; Duflo, Dupas y Kremer, 2012; Banerjee y Duflo, 2007). Las entrevistas sugieren que los padres además temen que los profesores tomen represalias con sus hijos si su evaluación no es buena. Es importante que los ministerios brinden a los padres y a los alumnos directrices claras, capacitación adecuada e instrumentos de encuesta que protejan la confidencialidad, de modo que puedan cumplir con eficacia esta función.

Notas

¹ Carta del sindicato docente de Colombia al presidente Juan Manuel Santos, 11 de noviembre de 2010. <http://www.aducesar.com/media/CARTA%20DE%20FECODE%20AL%20PRESIDENTE%20SANTOS.pdf>.

² El Programa Nacional de Carrera Magisterial de México, adoptado a comienzos de la década de 1990, es la única excepción. Sin embargo, en la actualidad se está diseñando un nuevo sistema de evaluación en el que se modificará este aspecto, en parte por considerarse que puede incentivar el engaño en las pruebas.

³ La Defensoría del Pueblo, órgano constitucional autónomo de Perú, elaboró un informe sobre la experiencia de la descentralización. En él se concluyó que el programa piloto de municipalización presentaba problemas de diseño y ejecución. El hecho de que las autoridades nacionales y municipales compartieran responsabilidades socavó la rendición de cuentas por la adecuada provisión de servicios educativos. Asimismo, los recursos de los municipios eran insuficientes para cumplir con sus nuevas funciones en la educación.

⁴ Según el Ministerio de Educación, hay 56 escuelas en concesión que benefician a 82 029 estudiantes. Véase <http://www.semana.com/nacion/cancelan-clases-colegios-oficiales-bogota/177967-3.aspx>.

⁵ En Colombia, durante una huelga general convocada recientemente por la FECODE, el sindicato argumentó que las aulas estaban superpobladas y que una proporción alumno-docente más baja exigía la contratación de más profesores. Las autoridades del sector señalaron que entre 2009 y 2011 se contrataron 3700 nuevos profesores. Indicaron también que el 48 % de las aulas tiene entre 1 y 15 alumnos, y que solo el 2 % de las aulas de las escuelas públicas tiene más de 45 alumnos. Véase <http://www.semana.com/nacion/cancelan-clases-colegios-oficiales-bogota/177967-3.aspx>.

⁶ El CODICEN está compuesto por cinco miembros: el presidente del consejo, dos miembros políticos y dos integrantes que representan a los profesores. Los tres primeros miembros son designados por el presidente de Uruguay y deben contar con la aprobación del Senado. Los dos últimos son elegidos por los docentes de preescolar, primaria, secundaria y educación técnica en elecciones regulares supervisadas por la Corte Electoral, el órgano independiente de nivel nacional encargado de organizar y supervisar todas las elecciones de Uruguay. En 2012 se reformó el funcionamiento del CODICEN para otorgar dos votos al presidente del consejo. Para obtener más información, visite <http://www.anep.edu.uy/anep/index.php/codicen/codicen>.

⁷ Los otros tres sindicatos docentes —el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP), la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) y la Confederación de Educadores Argentinos (CEA)— representan a cerca del 4 % del total de profesores (Gajardo y Gómez, 2005). El SADOP es el sindicato de profesores de instituciones privadas. La AMET congrega a los trabajadores de la educación técnica. Por último, la CEA fue fundada en 2004 por el Sindicato de Educadores de Buenos Aires (SEDEBA) y la Unión Argentina de Maestros y Profesores (CAMYP).

⁸ Los tres sindicatos docentes principales son el Colegio Profesional para la Superación Magisterial de Honduras, el Primer Colegio Profesional Hondureño de Maestros (que representa principalmente a los docentes de la escuela primaria) y el Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras, que congrega a los profesores de escuelas secundarias. La Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras (FOMH) ha intentado coordinar los esfuerzos de los distintos sindicatos docentes del país y ha cuestionado diversas reformas educativas con éxito limitado. Por ejemplo, se ha resistido a la propuesta de instaurar un sistema de evaluación de profesores.

⁹ El SNTE también representa a los profesores de las escuelas normales (de formación docente) y a algunos trabajadores del Instituto Nacional de Bellas Artes. Si bien en algunos estados hay sindicatos locales, como en el Estado de México, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz, el SNTE es, con mucho, el más fuerte del país (Fernández, 2012a; Muñoz, 2008; Omelas, 2010).

¹⁰ Véase http://www.fecode.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=102.

¹¹ Una agrupación de menor importancia es el Sindicato de Docentes de Educación Superior del Perú (SIDESP), fundado en 1984, que organiza a profesores de los institutos de educación superior y tecnológicos y a los de las escuelas de arte, pero su influencia en las políticas educativas es limitada.

¹² Entre 1990 y 2010, el salario promedio de los profesores se incrementó un 200 % en términos reales, mientras que el salario real promedio del resto de la economía aumentó un 50 %. Sin embargo, en vista de que el nivel inicial era muy bajo, el salario promedio de los docentes como porcentaje del PIB per cápita de Chile, aun en 2009, no superaba el promedio de los países de la OCDE.

¹³ No fue sino hasta julio de 2012 que el Ministerio de Educación pudo crear una base de datos de nivel nacional sobre docentes del sector público (1,46 millones), pero comunicó que solo siete estados proporcionaron toda la información solicitada por el Congreso. El ministerio no ha podido imponer sanciones a los estados que se niegan a cumplir con esta solicitud.

¹⁴ En vista de la participación del SNTE en los comités de evaluación del programa Carrera Magisterial, los dirigentes sindicales tienen la capacidad institucional de tomar represalias contra los miembros cuya conducta no se ajusta a las directivas de sus líderes. Los docentes han señalado esta situación en diversas entrevistas confidenciales (Fernández, 2012a).

¹⁵ Véanse, por ejemplo, Hallack y Poisson (2007), Del Valle (2011), Martínez (2008) y Flores (2012).

¹⁶ El año escolar finalizaría oficialmente el 6 de julio.

¹⁷ Las autoridades habían calculado que se presentarían al examen unos 270 000 profesores de escuelas primarias públicas y privadas. Entre los estados en los que rindió el examen menos del 10 % de los docentes que deberían haberse presentado figuran Colima (solo participó el 1 %), Veracruz (solo el 2 %), Hidalgo (4 %), Aguascalientes (5 %) y Tlaxcala (9 %). Por último, solo participó el 6 % de los docentes de escuelas privadas. Véase www.evaluacionuniversal.sep.gob.mx.

¹⁸ Como se describió en el recuadro 4.2 del capítulo 4, el estudio de gran envergadura realizado en Estados Unidos con el programa Mediciones de la Enseñanza Eficaz (MET) permitió confirmar que las calificaciones que obtienen los docentes en evaluaciones integrales en las que se combinan las opiniones de padres, estudiantes, directores y colegas con la observación de las prácticas en el aula a cargo de expertos muestran una fuerte correlación con la capacidad de dichos docentes de mejorar el aprendizaje en sus alumnos.

Bibliografía

- Andina (Agencia de noticias de Perú) (2007), *Padres de familia instan a maestros a dejar de lado las medidas de fuerza*, Lima, Perú [en línea]. <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=TKc12qB50BY=>.
- Arcia, G., y C. Gargiulo (2010), *Análisis de la fuerza laboral en educación en Honduras*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banerjee, A. V., y E. Duflo (2007), “The Economic Lives of the Poor”, *Journal of Economic Perspectives: A Journal of the American Economic Association*, 21 (1), pág. 141.
- Barahona Mejía, B. E. (2008), *Impacto de las reformas educativas en el movimiento magisterial hondureño*, tesis de grado, FLACSO Andes [en línea]. <http://hdl.handle.net/10469/1979>.
- Becker, G., y M. A. Aquino Benítez (2008), *Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina: Paraguay*, Fundación Konrad Adenauer, Asunción [en línea]. <http://www.kas.de/wi/doc/6796-1442-4-30.pdf> [consulta: 24 de mayo de 2013].

- Chaudhury, N., J. Hammer, M. Kremer, K. Muralidharan y F. Rogers (2004), *Teacher and Health Care Provider Absence: A Multi-Country Study*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Chiroque Chunga, S. (2005), *Estudio de los conflictos en los sistemas educativos de la región: Agendas, actores, evolución, manejo y desenlaces. Estudio de caso: El conflicto educativo en Perú (1998-2003)*, Laboratorio de Políticas Públicas (LPP), Buenos Aires.
- Cisneros, L. J. (2008), “La prueba bajo examen”, *La República*, 30 de marzo [en línea]. <http://www.larepublica.pe/30-03-2008/aula-precaria-la-prueba-bajo-examen>.
- Consejo Nacional de Educación (CNE) (2012), *Proyecto educativo nacional: Balance y recomendaciones*, Lima [en línea]. <http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/Balance2012alta.pdf>.
- Cook, M. L. (1996), *Organizing Dissent: Unions, the State, and the Democratic Teachers' Movement in Mexico*, University Park, PA, Pennsylvania State University Press.
- Corrales, J. (1999), “The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks”, *Education Reform and Management Series II* (1), Banco Mundial, Washington, DC.
- (2003), *The Conflict between Technocracy and Participation in Education Reforms in Latin America*, documento presentado en el XXIV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Dallas, marzo.
- Del Valle, S. (2011), “Exhibe maestro transa del SNTE”, *Reforma*, México D. F., 12 de diciembre [en línea]. <http://ntrzacatecas.com/2011/12/12/exhibe-maestro-transa-del-snte/>.
- Diariocritico (2009), “Sancionarán a los docentes ecuatorianos que no acepten evaluaciones”, 27 de mayo [en línea]. <http://ecuador.diariocritico.com/2009/Mayo/noticias/152290/se-evaluaran-a-profesores-ecuatorianos.html>.
- Di Gropello, E. (1999), “Los modelos de descentralización educativa en América Latina”, *Revista de la CEPAL* 68, págs.153-70.
- Duarte, J. (1997), *Clientelismo e implementación de programas sociales. El caso de un proyecto del Banco Mundial para Educación Primaria en Colombia*, Bogotá, Seminario Internacional “Nuevas Tendencias en Política Social”, Pontificia Universidad Javeriana.
- Duflo, E., P. Dupas y M. Kremer (2012), *School Governance, Teacher Incentives, and Pupil-Teacher Ratios: Experimental Evidence from Kenyan Primary Schools*, documento de trabajo 17939 de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), NBER, Cambridge, MA.
- Edgerton, D. C. (2005), *Schools, Communities, and Democracy: The Nicaragua BASE Project*. Academia para el Desarrollo Educativo, Washington, DC.
- El Comercio (2007), “Reemplazo de docentes en huelga empieza este miércoles”, 9 de julio [en línea]. <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-07-09/ImEcPolitica0751383.html>.
- (2012), “Santos es perjudicial para el 53 %: Encuesta nacional urbana”, 8 de agosto.
- Fernández, M. A. (2012a), *From the Streets to the Classrooms: The Politics of Education Spending in Mexico*, tesis doctoral, Duke University, Durham, NC.
- (2012b), *The Political Challenges in Pursuing an Agenda for Quality of Education in Latin America*, documento de antecedentes para el estudio regional sobre calidad de los docentes en América Latina, Banco Mundial, Washington, DC.
- Flores, J. C. (2012), “Defiende herencia de plazas magisteriales”, *La Jornada*, México D. F.
- Froemel, J. E. (1999), *Evaluación de la calidad de la educación con equidad. El modelo de valor agregado*, Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe (OREALC-Unesco), Santiago.
- Gajardo, M. y F. Gómez (2005), *Social Dialogue in Education in Latin America: A Regional Survey*, documento de antecedentes para el Comité Mixto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Unesco de Expertos sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente (CEART), Ginebra.
- Gentili, P. y D. Suárez (2004), *La conflictividad educativa en América Latina*, documento presentado en el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, Buenos Aires, julio-diciembre.

- Gindin, J. (2007), *La Conflictividad Docente en América Latina: Un balance del año 2004*, Buenos Aires, Laboratorio de Políticas Públicas.
- (2009), *Sur, neoliberalismo... ¿y después? Los sindicatos docentes en Venezuela, Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Ecuador*, Centro de Investigaciones y Estudios sobre el Trabajo/Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro (NUPET/IUPERJ), Río de Janeiro.
- Golden, M. (1993), “The Dynamics of Trade Unionism and National Economic Performance”, *American Political Science Review* 87 (2), págs. 437-54.
- Grindle, M. S. (2004), *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Grossman, G. M. y E. Helpman (1996), “Electoral Competition and Special Interest Politics”, *Review of Economic Studies* 63 (2), págs. 265-86.
- (2001), *Special Interest Politics*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Hallak, J. y M. Poisson (2007), *Corrupt Schools, Corrupt Universities: What Can Be Done?*, París, Unesco.
- Hannaway, J. y A. J. Rotherham (2006), *Collective Bargaining in Education: Negotiating Change in Today's Schools*, Cambridge, MA, Harvard Education Press.
- Hanushek, E. (2002), “Evidence, Politics, and the Class Size Debate”. En *The Class Size Debate*, editado por L. Mishel y R. Rothstein, Washington, DC, Instituto de Política Económica.
- Hill, Keisha (2011), “Performance-Based Pay Still Being Rejected By Teachers”, *The Gleaner*, 31 de enero [en línea]. <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20110131/lead/lead8.html>.
- Kane, T. J., J. E. Rockoff y D. O. Staiger (2008), “What Does Certification Tell Us about Teacher Effectiveness? Evidence from New York City”, *Economics of Education Review* 27 (6), págs. 615-31.
- Kaufman, R. R. y J. M. Nelson (2004), *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press.
- Koedel, C., M. Podgursky y S. Shi (2013), “Teacher Pension Systems, the Composition of the Teaching Workforce, and Teacher Quality”, *Journal of Policy Analysis and Management* 32 (3), págs. 574-96.
- Lohmann, S. (2003), “Representative Government and Special Interest Politics (We Have Met the Enemy and He Is Us)”, *Journal of Theoretical Politics* 15 (3), págs. 299-319.
- López, M. M. (2008), *Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina: Colombia*, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá.
- Lowden, P. S. (2004), “Education Reform in Colombia: The Elusive Quest for Effectiveness”. En *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, editado por R. Kaufman y J. M. Nelson, págs. 350-74, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- Loyo, A., M. D. Ibarrola y A. Blanco (1999), “Estructura del sindicalismo docente en América Latina”, *Propuesta Educativa* 21, págs. 4-15.
- Martínez, N. (2008), “Maestros reprobados y de ‘panzazo’”, *El Universal*, Ciudad de México.
- McEwan, P. y L. Santibáñez (2005), “Teacher and Principal Incentives in Mexico”. En *Incentives to Improve Teaching*, editado por E. Vegas, págs. 213-53, Washington, DC, Banco Mundial.
- México, Gobierno de la República (n. d.), *Sobre la Reforma Constitucional en Materia Educativa* [en línea]. <http://www.presidencia.gob.mx/reformaeducativa/#sobre-la-reforma>.
- Mizala, A. y B. R. Schneider (2014), “Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990-2010)”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 27 (1), págs. 87-109.
- Montero, C. y R. Cuenca (2008), “Sobre notas y aprendizajes escolares: Opiniones y demandas de la población del Perú”, Segunda Encuesta Nacional de Educación-ENAED 2007, Foro Educativo, Lima.

- Muñoz Armenta, A. (2008), “Escenarios e identidades del SNTE: Entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 13 (37), págs. 377-417.
- Murillo, M. V. (2001), *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Murillo, M., M. Tommasi, L. Ronconi y J. Sanguinetti (2002), *The Economic Effects of Unions in Latin America: Teachers’ Unions and Education in Argentina*, documento de trabajo del BID 171, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Núñez, I. y C. Cox (2003), “El profesorado, su gremio y la reforma de los años noventa: Presiones de cambio y evolución en la cultura docente”. En *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar en Chile*, editado por C. Cox, págs. 455-518, Santiago, Editorial Universitaria.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Ornelas, C. (2010), “Aterrizaje forzado”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 15 (45), págs. 627-31.
- Oxford Research (2006), *BRAZIL: PT Faces Challenge of Education Reform*, Oxford Analytica, Oxford, Reino Unido.
- (2008), *BRAZIL: Public Education Lags Despite Reform Efforts*, Oxford Analytica, Oxford, Reino Unido.
- Palamidessi, M. y M. Legarralde (2006), *Teacher’s Unions, Governments and Education Reforms in Latin America and the Caribbean: Conditions to Dialogue*, documento de trabajo del BID 14978, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Perú 21 (2007), “Presidente confirma que habrá despidos”, 24 de febrero [en línea]. <http://peru21.pe/noticia/16355/presidente-confirma-que-habra-despidos>.
- Petrina, F. (2004), “JTA Stands Firm: Warns of Protest Action against Pay-By-Performance Proposal”, *Jamaica Gleaner*, 19 de agosto [en línea]. <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20040817/lead/lead1.html>.
- Plank, D. N. (1996), *The Means of Our Salvation: Public Education in Brazil, 1930-1995*, Boulder, CO, Westview Press.
- Rivas, A. (2004), *Gobernar la educación: Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Buenos Aires, Ediciones Granica SA.
- Rojas, H. (2012), “Falla evaluación universal, asiste 30 % de docentes”, *Educación a Debate* [en línea]. <http://educacionadebate.org/37995/falla-evaluacion-universal-de-docentes-asiste-30-de-docentes/>.
- Solís Sánchez, I. (2011), *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el SNTE*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Ciudad de México, México.
- Street, S. (1992), “El SNTE y la política educativa, 1970-1990”, *Revista Mexicana de Sociología* 54 (2), págs. 45-72.
- Organización de las Naciones Unidas (2011).
- Vaillant, D. (2005), *Education Reforms and Teachers’ Unions: Avenues for Action*, París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO.
- (2008), *Sindicatos y la educación pública en América Latina: El caso Uruguay*, Fundación Konrad Adenauer, Política Social en América Latina-SOPLA, Montevideo.
- Zegarra, E., y R. Ravina (2003), *Teacher Unionization and the Quality of Education in Peru: An Empirical Evaluation Using Survey Data*, documento de trabajo del BID 182, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

AUDITORÍA AMBIENTAL

Declaración sobre los beneficios para el medio ambiente

El Banco Mundial mantiene su compromiso de preservar los bosques y los recursos naturales en peligro de extinción. *Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe* se imprimió en papel reciclado con un 50 % de fibra de papel usado, según las normas recomendadas para el uso del papel establecidas por Green Press Initiative, un programa sin fines de lucro que alienta a las editoriales a utilizar fibra de papel que no provenga de bosques en peligro. Para obtener más información, visite www.greenpressinitiative.org.

Ahorro:

- 22 árboles
- 10 millones de BTU de energía total
- 855 kilogramos de gases de efecto invernadero netos (CO₂ equivalente)
- 38 710 litros de agua residual
- 311 kilogramos de residuos sólidos



“Un estudio novedoso y revelador”.

— **The Economist**

“Este notable libro podría transformar América Latina. El futuro de la región en verdad está en manos de los profesores actuales y futuros, pero este libro no repite solamente las vagas consignas tan habituales en el debate político actual, sino que combina una lectura sofisticada de las investigaciones disponibles hoy en día con un tesoro de nuevas evaluaciones y estudios insertos en el contexto latinoamericano, con recomendaciones claras y agudas. La exhortación de todos los que se preocupan por el desarrollo de la región debería ser: ‘Presten atención a los mensajes de este libro’”.

— **Eric Hanushek**, *investigador principal de la cátedra Paul y Jean Hanna, Institución Hoover, Universidad de Stanford*

“La investigación de Bruns y Luque ilustra con toda claridad que cuando hablamos de mejorar la educación en el mundo, debemos hablar sobre cómo reclutar, capacitar y respaldar profesores excelentes. Los autores nos muestran que el acceso universal a la educación (en lo que los países de América Latina y el Caribe han avanzado enormemente) no basta para preparar a los niños para progresar en el siglo XXI. Pero algunos países de la región están logrando mejoras, y este libro contribuye a ese avance, pues proporciona las evidencias y los ejemplos que pueden inspirar a otros”.

— **Wendy Kopp**, *fundadora de Teach for America (Enseña para América) y directora ejecutiva de Teach for All (Enseña para Todos)*

“Este libro constituye un aporte único a la política educativa de la región de América Latina y el Caribe. Las evidencias que presenta sobre el lugar central del reclutamiento, el desarrollo y la motivación de los profesores son concluyentes, y los datos obtenidos en más de 15 000 aulas de 7 países permiten entender la importancia crucial de las prácticas docentes para mejorar los resultados del aprendizaje, una observación en la que se basa la Escuela Nueva. Recomiendo calurosamente este libro a los encargados de formular políticas públicas, a los investigadores y a los profesionales que trabajan en esta área”.

— **Vicky Colbert**, *ganadora del Premio WISE 2013 en Educación y directora de la Fundación Escuela Nueva*

