

RESUMEN

PROFESORES EXCELENTES

CÓMO MEJORAR EL APRENDIZAJE
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

BARBARA BRUNS Y JAVIER LUQUE



GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

Profesores excelentes

RESUMEN

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

Martin Moreno

Jessica Rodríguez

Guillermo Toral

Noah Yarrow



GRUPO DEL BANCO MUNDIAL
Washington, DC

El texto de esta edición anticipada constituye un trabajo aún en proceso que se incluirá en el libro *Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe* (doi:10.1596/978-1-4648-0151-8), de próxima aparición.

© 2014 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial

1818 H Street NW, Washington, DC 20433

Teléfono: 202-473-1000; sitio web: www.worldbank.org

Algunos derechos reservados

La presente obra fue publicada originalmente por el Banco Mundial en inglés. 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.

Nada de lo establecido en el presente documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

DERECHOS Y AUTORIZACIONES



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 para Organizaciones Intergubernamentales (CC BY 3.0 IGO), <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso para fines comerciales, en las siguientes condiciones:

- **Cita de la fuente:** La obra debe citarse de la siguiente manera: Barbara Bruns y Javier Luque (2014), *Docentes excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*, resumen, Washington, DC, Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0. Publicado originalmente en inglés. En caso de discrepancias, prevalecerá el idioma original.
- **Traducciones:** Esta versión en español es una traducción de la Unidad de Servicios de Traducción e Interpretación del Banco Mundial (GSDTI). En caso de que usted haga traducir la publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *“La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores de la traducción”*.
- **Adaptaciones:** En caso de que se haga una adaptación de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *“Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o de sus autores y no son avaladas por el Banco Mundial”*.
- **Contenido de terceros:** Téngase presente que el Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes de esta obra, por lo que no garantiza que el uso de alguno de sus componentes o de partes pertenecientes a terceros no viole derechos de esos terceros. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. Si se desea reutilizar algún componente de este documento, es responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes se pueden mencionar, entre otros, los cuadros, los gráficos y las imágenes.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: Publishing and Knowledge Division, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2625; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

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

José Luis Guasch, asesor superior, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, y profesor de Economía, Universidad de California, San Diego

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

Docentes 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.

Reconstrucción y Fomento, 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	xi
Agradecimientos	xiii
Acerca de los autores y los colaboradores	xv
Índice de <i>Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe</i>	xvii
Abreviaturas	xix

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

Gráficos

R.1	Capacidades cognitivas y crecimiento 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 docentes en 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 docente dedicado a tareas ajenas y el aprendizaje de los alumnos en América Latina y el Caribe	16
R.10	Tiempo docente 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

Cuadros

R.1	Uso del tiempo de clase en las escuelas de Río de Janeiro, quinto grado, 2010	14
-----	---	----

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 del 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

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

Claudia Costin

Directora *senior* de Prácticas Globales de Educación del Banco Mundial

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 década de 2000 merecía ser investigada y que los resultados de esos estudios debían darse a conocer a los funcionarios encargados de formular políticas en otras regiones. Con el apoyo generoso 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.

Este trabajo está dedicado a los dirigentes del área de educación de Brasil (Pernambuco, Minas Gerais, estado de Río de Janeiro y municipio de Río), Colombia y el Departamento de Antioquia, República Dominicana, Honduras, Jamaica, el Distrito Federal de México y Perú, que estuvieron dispuestos a colaborar con nosotros en esta investigación 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.

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, Daniel Lederman, Frederico Ferreira, 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, Tom Kane, Felipe Barrera-Osorio, Patrick McEwan, Alejandro Ganimian, José-Joaquín Brunner, Violeta Arancibia, Gregory Elacqua, Germán Cervantes, Daniel Hernández, Claudio Ferraz, Vitor Pereira, Teca Pontual y Tamar Atinc aportaron comentarios invaluableles como colegas evaluadores.

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, y de los colegas Madalena dos Santos, Leandro Costa, Tassia Cruz, Erica Amorim,

Inés Kudo, Isy Faingold, Cynthia Hobbs, Martha Hernández, Luciana Rodrigues y Jessica Rodríguez. Por último, a lo largo de los tres 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, responsable del área de educación en la Región de América Latina y el Caribe 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 Escuela de Economía de Londres 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 superior 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, 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.

Índice de *Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*

Prólogo

Agradecimientos

Acerca de los autores y los colaboradores

Abreviaturas

Resumen

Capítulo 1: ¿Cuán buenos son los profesores de América Latina?

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

Capítulo 3: Reclutar mejores profesores

Capítulo 4: Desarrollar profesores de excelencia

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

Capítulo 6: Gestionar el aspecto político de la reforma docente

Abreviaturas

ALI	Alineación de los Incentivos de Aprendizaje
BVP	Beca Vocación de Profesor
DE	Desviación estándar
ENLACE	Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares
GENTE	Ginásio Experimental de Novas Tecnologias Educacionais
ISP	Institutos Superiores Pedagógicos
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto interno bruto
PISA	el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos
PPA	paridad del poder adquisitivo
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
PSU	la prueba de selección universitaria
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SNED	Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño
TEDS-M	Estudio Internacional sobre la Formación Inicial en Matemáticas de los Maestros
TIMMS	Tendencias en el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias
UNAE	la Universidad Nacional de Educación
UNESCO	la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

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 del 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 puede 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.

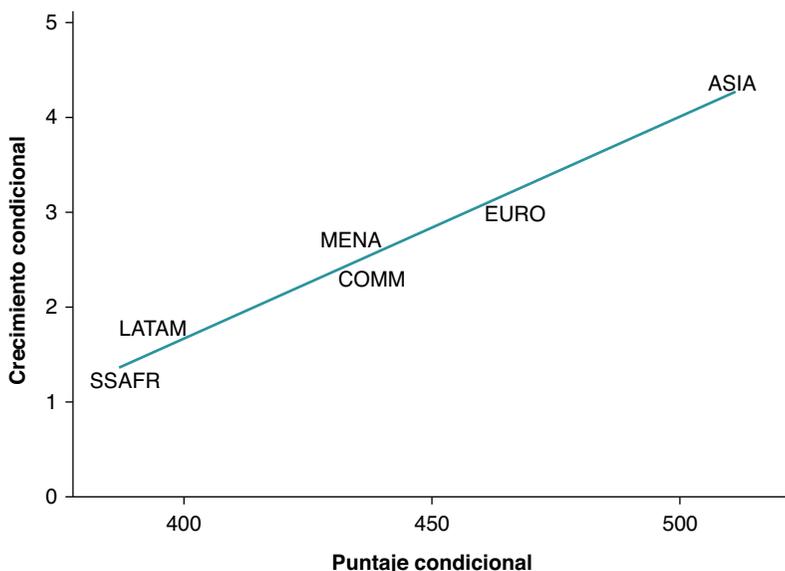
La importancia de los profesores

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.

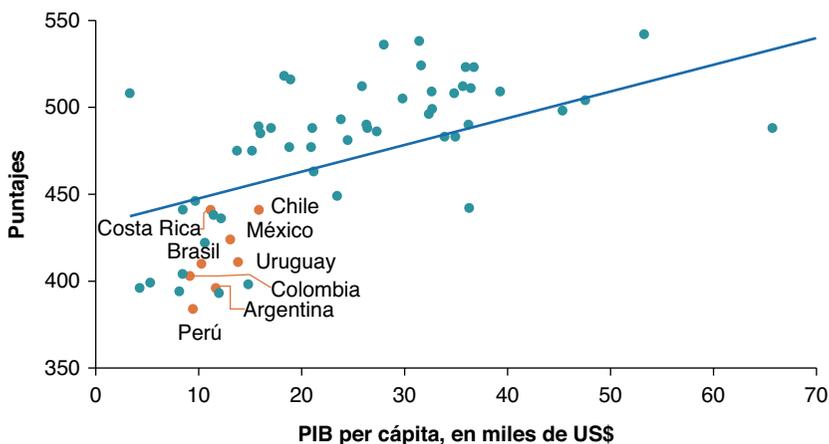
Nota: En este gráfico se compara la tasa de crecimiento anual promedio (en porcentaje) del PIB real per cápita en el período 1960-2000 (ajustado en función del nivel inicial del PIB per cápita en 1960) con los puntajes promedio extraídos de pruebas internacionales realizadas a estudiantes en este período. 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 Shanghai, 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.

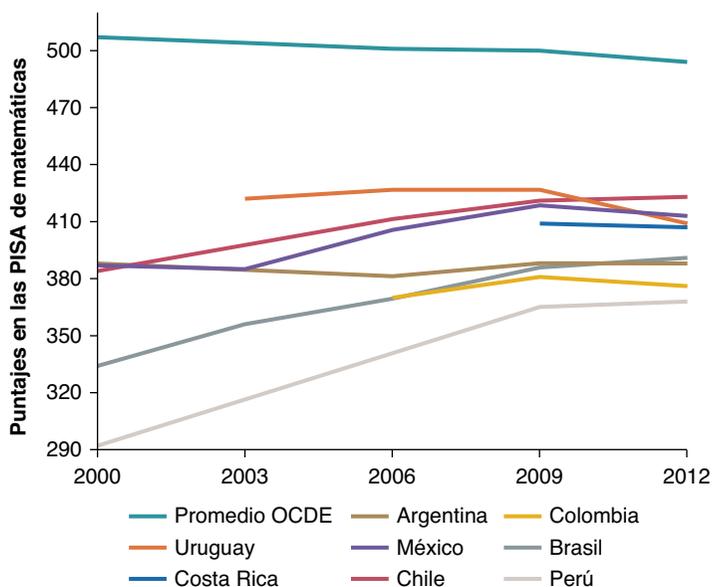
2000 y 2012, Chile, Brasil y Perú protagonizaron algunos de los avances más notables de toda la muestra del PISA: su tasa anual de mejora llega a más del doble de la de Estados Unidos o la República de Corea (Hanushek, Peterson y Woessmann, 2012)¹. Si bien la región como conjunto enfrenta un desafío 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, de próxima aparición). 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 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.

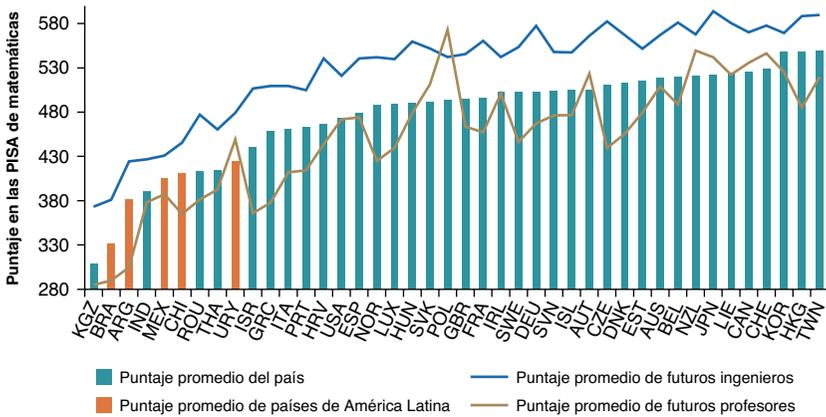
No obstante, el incremento en la educación formal se ve socavado por las evidencias que indican que, en América Latina, quienes ingresan a las carreras pedagógicas son académicamente menos sólidos que el conjunto general de los estudiantes de la educación superior. Los alumnos de 15 años que manifiestan 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 36 % más altos que los que se postulan para los programas de educación docente, y los aspirantes a la facultad de medicina obtienen puntajes 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).

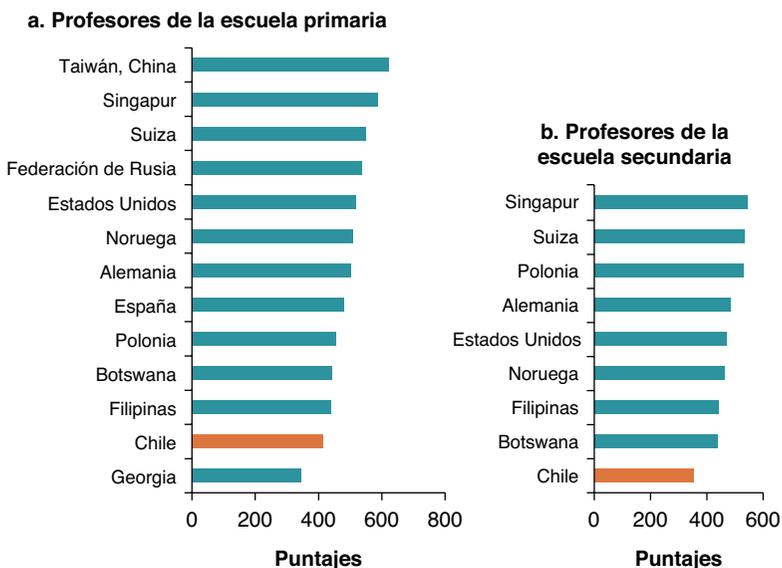
Nota: Las abreviaturas de los países corresponden a la norma ISO 3166.

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 20 % y 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 10 % y 25 % menos (Perú, Panamá, Brasil y Nicaragua).

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

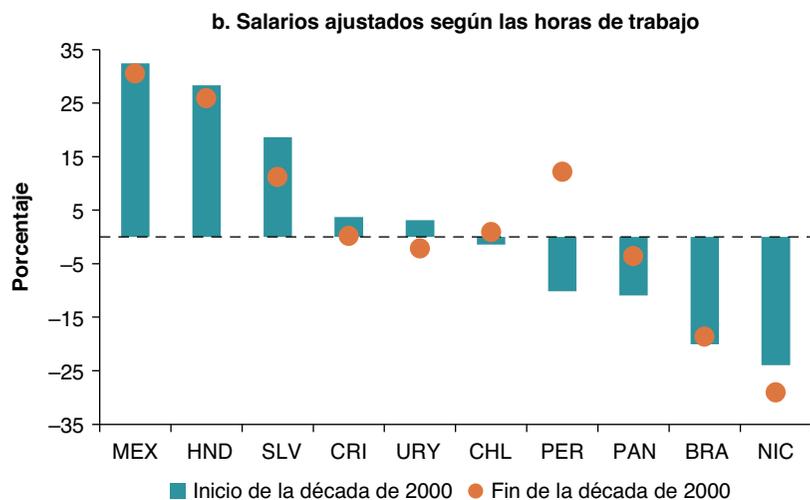
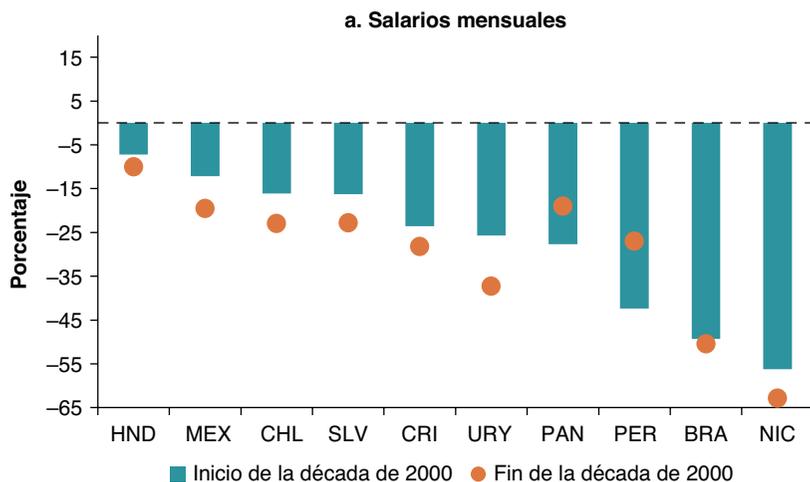


Fuente: Estudio Internacional sobre la Formación Inicial en Matemáticas de los Maestros (TEDS-M), 2008 (base de datos).

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, Shanghai (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.

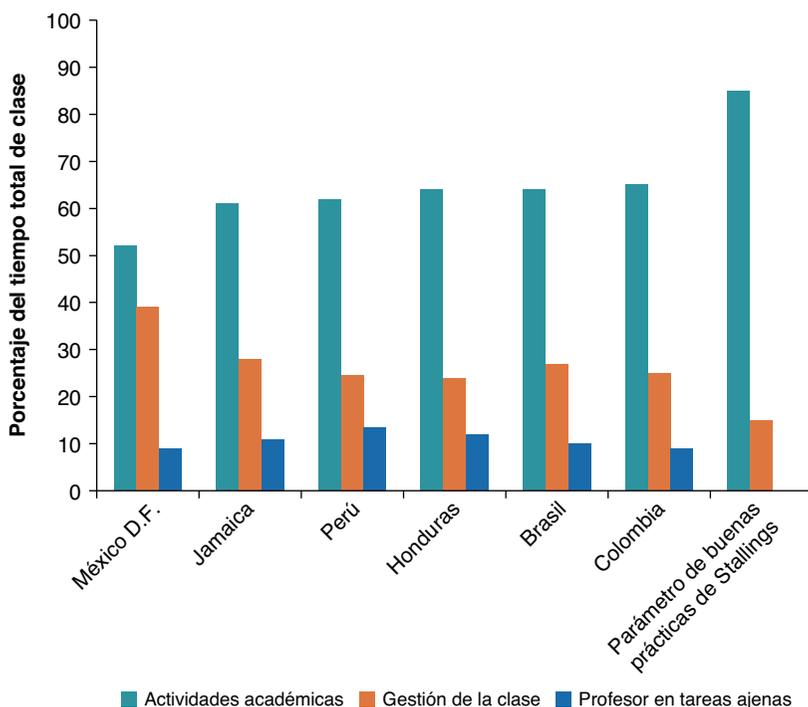
Este método fue creado originalmente en Estados Unidos, por lo que los resultados de América Latina y el Caribe pueden compararse también con los de los sistemas escolares estadounidenses recogidos a lo largo de varias décadas por los investigadores Stallings y Knight (2003). A partir de las observaciones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



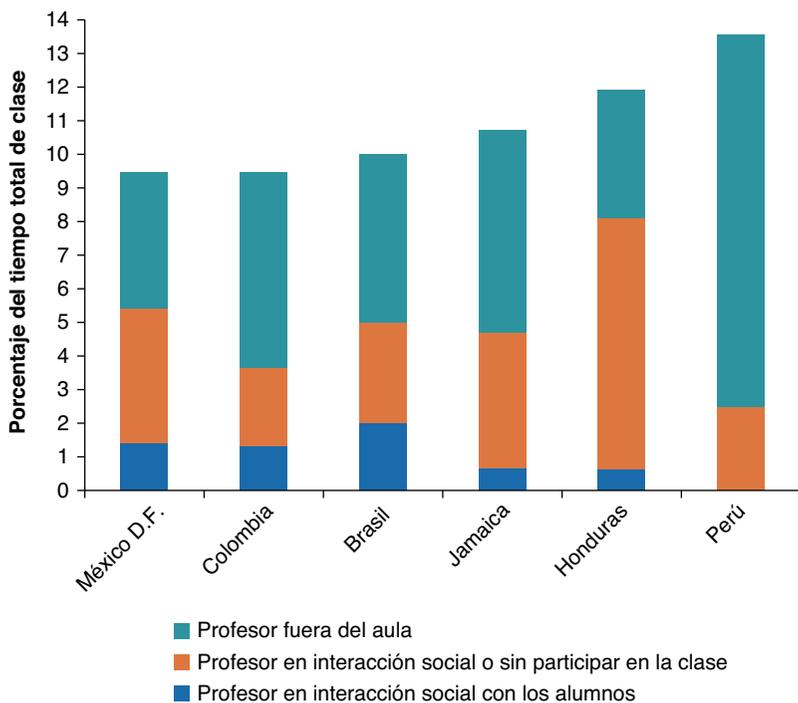
Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre observaciones de clases.

Nota: La muestra de Brasil combina 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, quinto grado, 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 estándar 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 de 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.

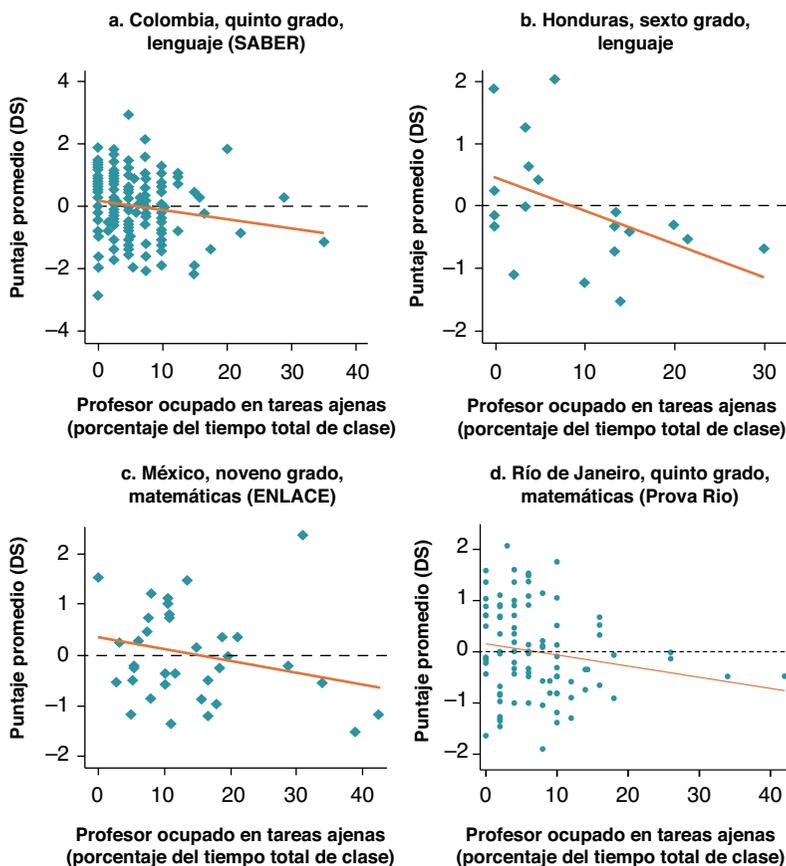
Cuando se vinculan los puntajes de las pruebas con la capacidad de los profesores de mantener la atención de los alumnos en lo que están enseñando, los resultados pueden ser aún más contundentes. Los profesores que logran involucrar a todos sus alumnos en la actividad del aula tienen un mayor control 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 profesores dedicado a tareas ajenas y el 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; DS= 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.

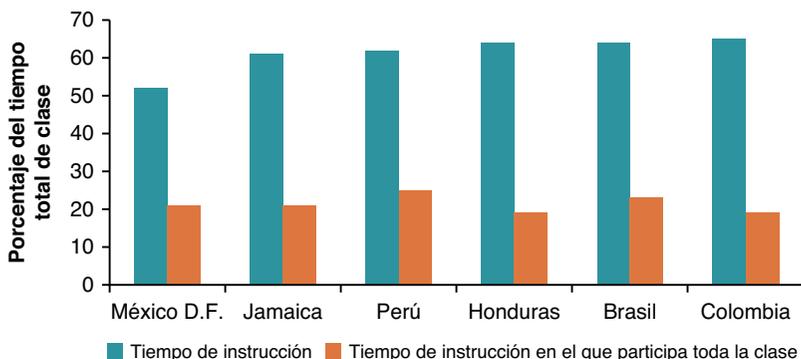
No obstante, las prácticas docentes continúan apoyándose fuertemente en un único instrumento de aprendizaje muy tradicional: el pizarrón. En casi la tercera parte del tiempo dedicado a actividades de enseñanza, los profesores usan solo el pizarrón. Entre el 14 % y el 24 % del tiempo, no usan ningún material 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: 1 % en Perú (en 2011) y menos de 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 del profesor dedicado a la instrucción en el que participa toda la clase



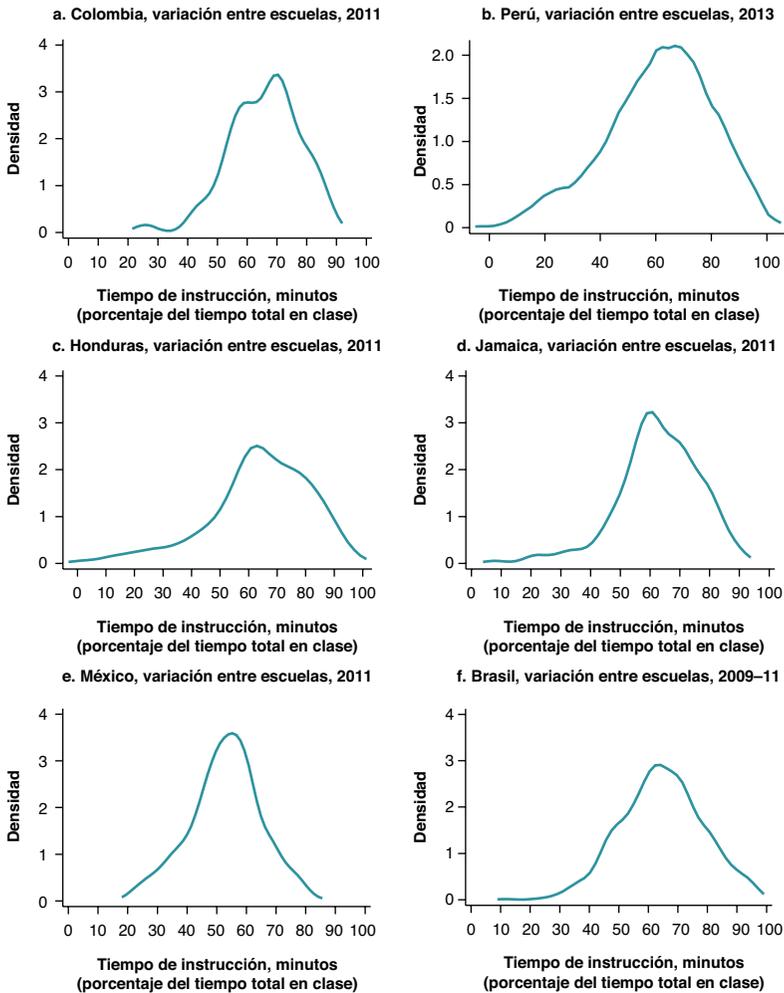
Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre observaciones de clases.

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 de 85 %, y otras en las que el tiempo de instrucción es desastrosamente bajo: inferior

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



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

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 de 54 %.

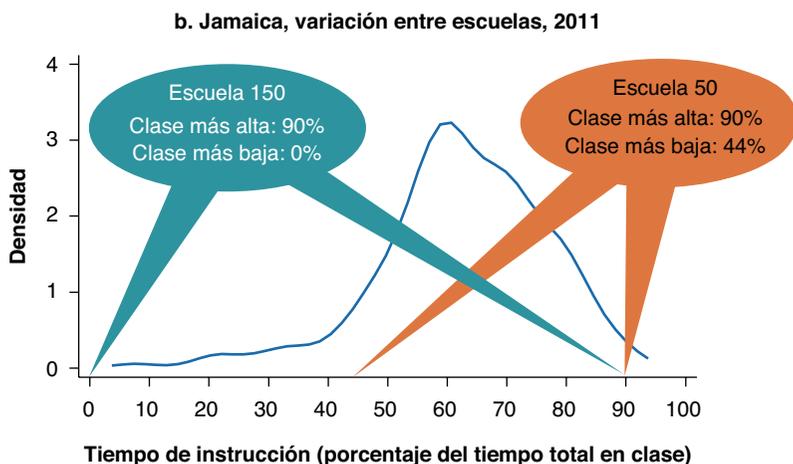
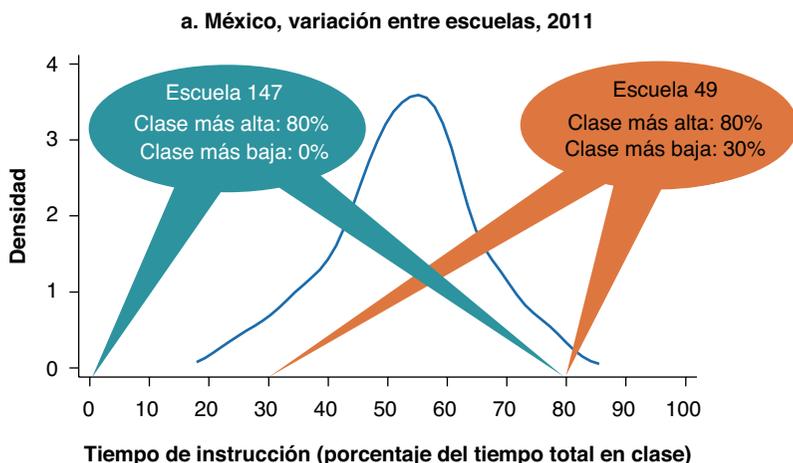
Resulta evidente por esta dispersión que *los sistemas escolares no se centran en el tema del tiempo de instrucción*. Dentro de un determinado sistema educativo nacional o subnacional, las escuelas trabajan en el mismo entorno institucional y normativo. Comparten las mismas políticas de selección de 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 de 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 promedio 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



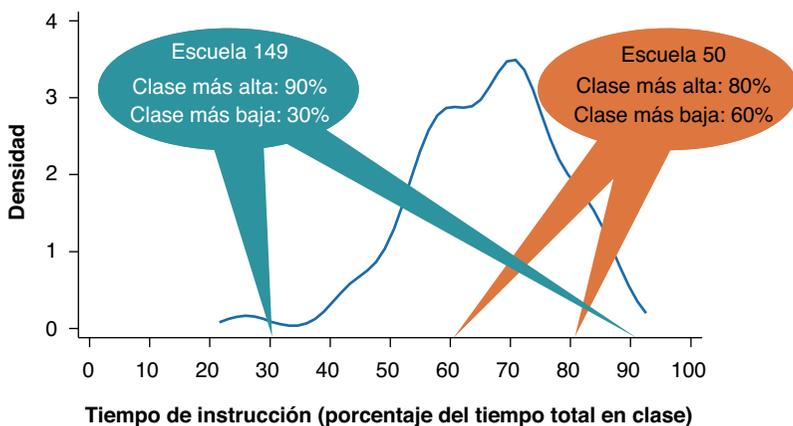
(continúa en la próxima página)

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.

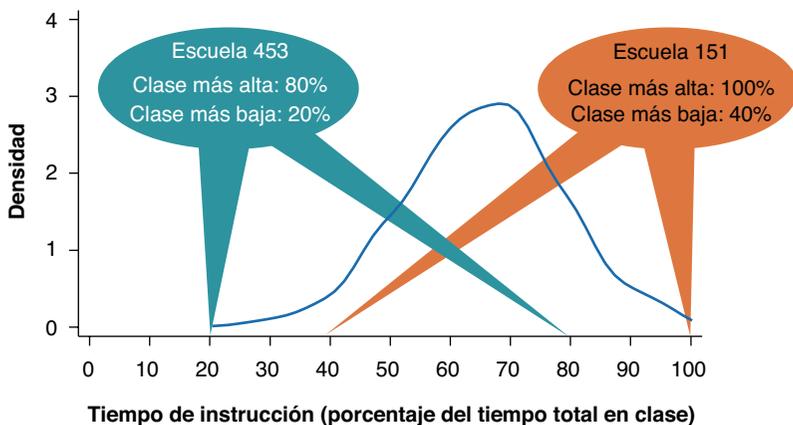
En Colombia, una escuela ubicada en el percentil 75 de la distribución, con un promedio de solo 58 % del tiempo dedicado a la instrucción, tenía un profesor cuyo desempeño (90 % del tiempo en instrucción) superaba el del mejor profesor de la escuela del percentil 25. En Minas Gerais, Brasil, tanto en 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 (continúa)

c. Colombia, variación entre escuelas, 2011



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



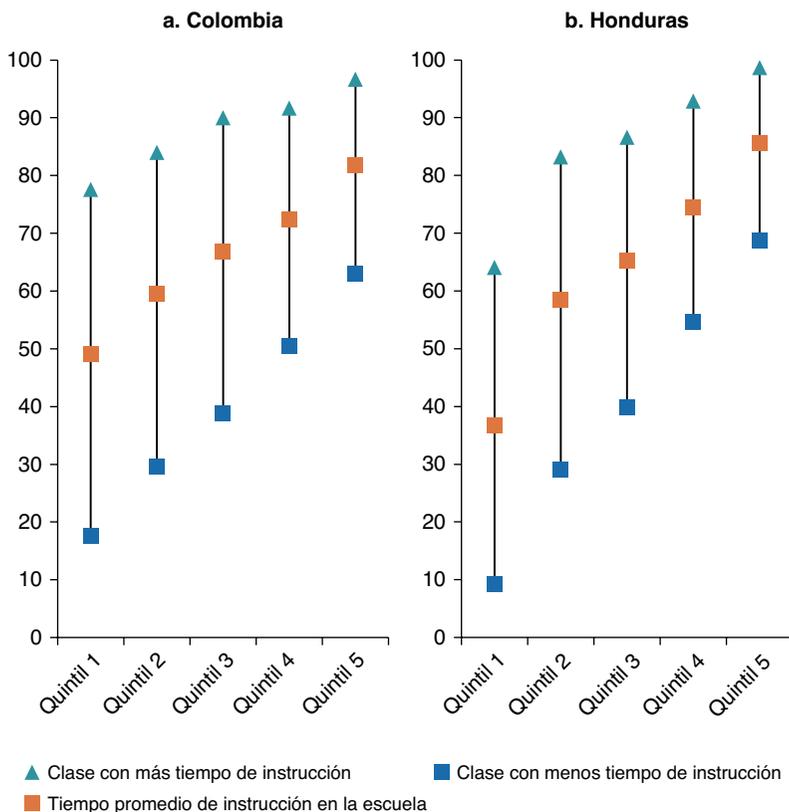
Fuente: Datos del Banco Mundial.

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 de 65 %. Las escuelas del quintil superior de la distribución según el desempeño (en cuanto al uso del tiempo) mostraron un promedio de 82 %, y las del quintil inferior, 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 de 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 de 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 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.

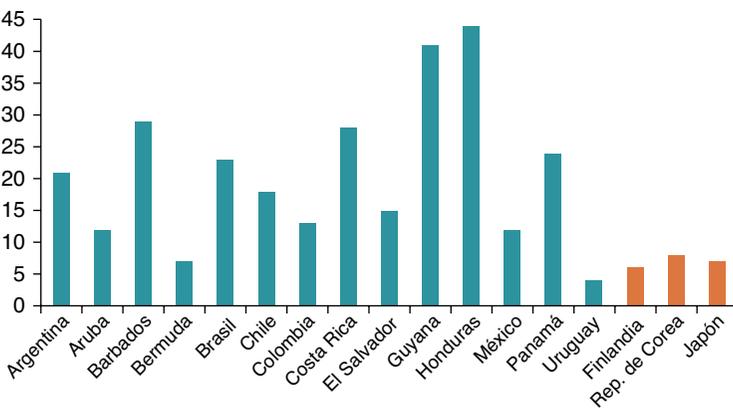
Reclutar mejores profesores

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 trabajan 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
Porcentajes



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.

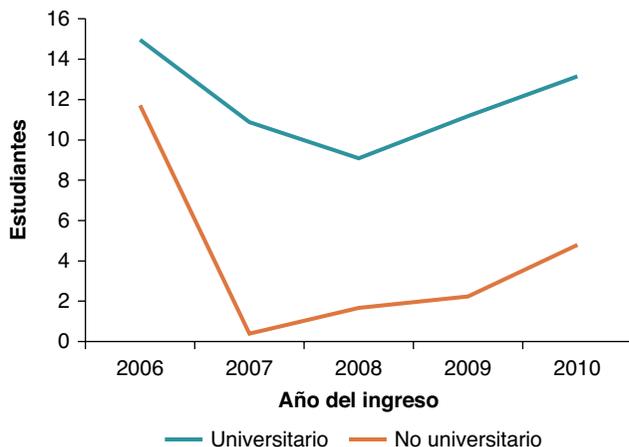
Para abordar estas cuestiones, los ministerios de educación de la región aplican cuatro estrategias principales: a) cerrar las instituciones de baja calidad que están bajo el control directo del ministerio (por lo general, institutos de formación docente no universitarios); b) establecer una universidad 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

Miles de nuevos matriculados



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

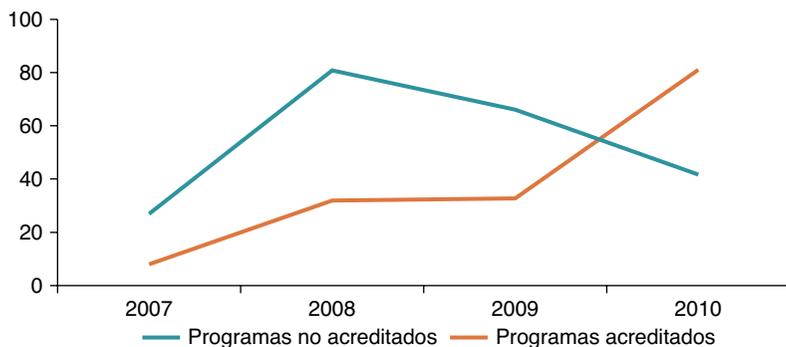
acreditación de la educación superior es una tarea compleja y lleva tiempo. No obstante, la experiencia de Chile muestra que la información sobre la acreditación puede ejercer una fuerte influencia en las elecciones de los estudiantes a la hora de matricularse (gráfico R.16). Cuando en 2006 se instauró 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 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).

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

Miles de estudiantes de tiempo completo matriculados



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

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.

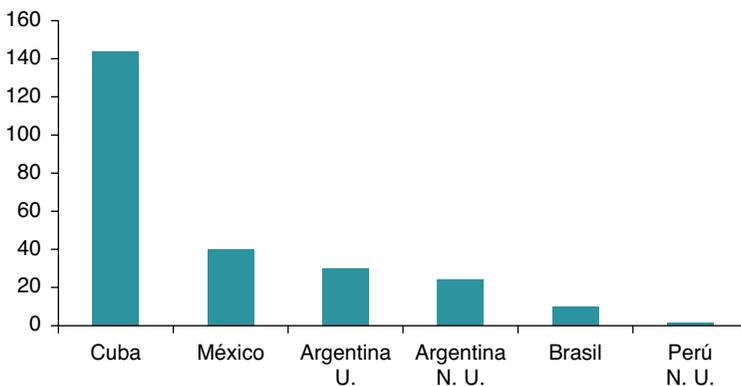
Elevar los estándares de contratación. En vista de la baja calidad de los programas de educación docente, es importante que los sistemas de educación pública realicen una selección eficaz al momento de la contratación. Los principales instrumentos normativos que pueden garantizar que esto ocurra son 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.

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

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

Número de semanas



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.

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 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

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.

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.

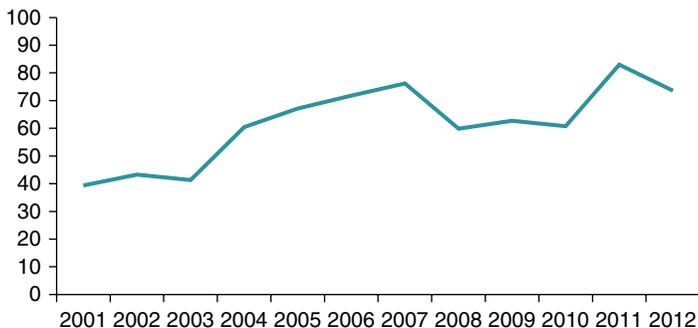
En Colombia, el examen para los profesores que se gradúan, establecido en la ley de reforma de 2002, también elevó la exigencia; sin embargo, hasta la fecha hay pocas evidencias sobre su impacto. Pero la proporción de profesores contratados con el nuevo sistema sigue siendo bastante pequeña, y lamentablemente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

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

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

Porcentaje de nuevos graduados docentes que aprueban el examen



Fuente: Picardo, 2012.

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 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.

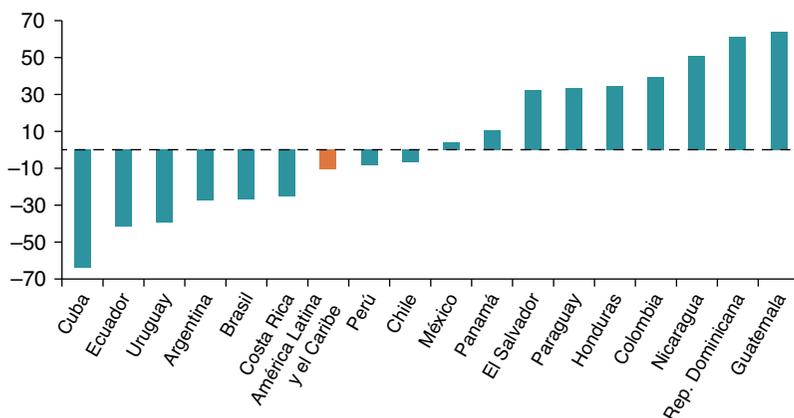
El contraste con los países de Asia oriental es notable. Singapur, República de Corea, China y Japón mantienen de manera deliberada proporciones alumno-profesor relativamente altas, de modo de disponer de recursos que permitan pagar mejores salarios, tener días de clase más largos y realizar inversiones 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 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

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

Porcentajes



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 20 a 1 en la primaria y la secundaria).

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 los de mejor desempeño.
- *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

prometedor: 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 Shanghai (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

umentar 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 de 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, Chijioko 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:

- *Enfoques “con guión”*: capacitación que busca preparar a los profesores que trabajan en entornos de capacidad limitada 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 (Carnoy y Costa, 2014). 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. 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 Tecnologías 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. Desarrolla 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 directivos 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 Béteille, 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).

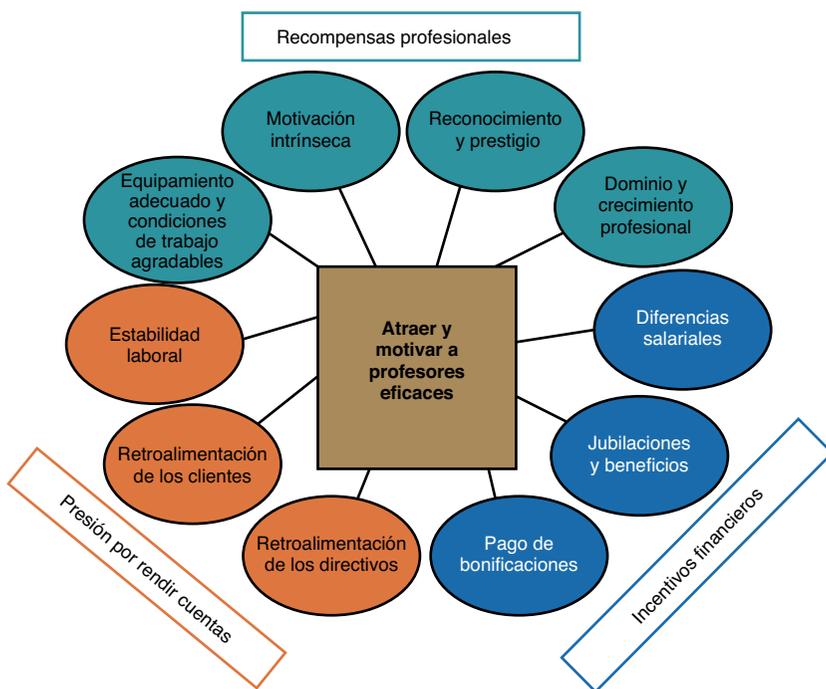
Aunque pueda parecer obvio que los tres tipos de incentivos son importantes, existe una profunda asimetría en los volúmenes de investigación. Se ha investigado muy poco sobre políticas o programas específicos para aumentar las recompensas profesionales para los profesores, y ninguno de esos trabajos 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

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



Fuente: Adaptado de Vegas y Umansky (2005).

invierten más recursos en el desarrollo profesional 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 coherente. 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

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 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 bajos.
- 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 desalienta 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 consideraran 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 es muy valiosa, especialmente los resultados con 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. 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 porque 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 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://mckinseysociety.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.
- Carnoy, M. y L. Costa (2014), "The effectiveness of an early grades literacy intervention on the cognitive achievement of Brazilian students", documento presentado en la 9.ª Conferencia IZA/Banco Mundial sobre Empleo y Desarrollo, 25 y 26 de junio de 2014, Lima.
- Chetty, R., J. N. Friedman y J. E. Rockoff (de próxima aparición), "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.

- 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.
- 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. Chijioke y M. Barber (2010), *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*, Londres, McKinsey and Company. http://mckinseyonsociety.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_preale.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.

“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 cofundadora de la Fundación Escuela Nueva*

