

# ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE: Lograr la calidad para todos

## Seguimiento de los objetivos de la Educación para Todos

### Avances en la consecución de los seis objetivos de la Educación para Todos en América Latina y el Caribe

Indicador	América Latina y el Caribe		Mundo	
	1999	2011	2010	
Objetivo 1	Tasa bruta de escolarización en preescolar (%)	54	73	50
Objetivo 2	Tasa neta de escolarización en primaria (%)	94	95	89
	Niños sin escolarizar (millones)	3.6	2.7	57.2
Objetivo 3	Tasa bruta de escolarización en el primer ciclo de secundaria (%)	95	102	82
	Adolescentes sin escolarizar (millones)	3.3	1.5	69.4
Objetivo 4	Tasa de alfabetización de adultos* (%)	86	92	84
	Tasa de alfabetización de jóvenes* (%)	93	97	89
Objetivo 5	Índice de paridad de género en primaria	0.97	0.97	0.97
	Índice de paridad de género en secundaria	1.07	1.07	0.97
Objetivo 6	Proporción alumnos/docente en primaria	26	21	24
Financiación	Gasto público en educación (porcentaje del PNB)	5.0	5.5	5.1
	(Porcentaje del gasto público total)	14.4	16.2	15.5

\* Los avances en alfabetización corresponden a los períodos 1985/1994 (columna izquierda) y 2005/2011 (columna derecha).  
Source: Base de datos del IEU.

**A pesar de los avances, es probable que en 2015 no se alcance la mayoría de los objetivos de la EPT**

#### Atención y educación de la primera infancia

Han mejorado los resultados relativos a la primera infancia. Por ejemplo, la tasa anual de mortalidad de niños menores de cinco años disminuyó desde las 32 muertes

por cada 1.000 nacidos vivos en el año 2000 hasta las 19 en 2012. La tasa bruta de escolarización en preescolar aumentó desde el 54% en 1999 hasta el 73% en 2011. Son buenas noticias, dada la importancia que conceden los análisis a largo plazo realizados en la región a contar con unas bases consolidadas. Por ejemplo, en el Brasil, los niños que habían crecido más deprisa de lo esperado a los dos años permanecieron 0,6 años más en la escuela, y tuvieron una mayor probabilidad de finalizar



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

**EFA  
GMR** INFORME DE  
SEGUIMIENTO  
DE LA EDUCACIÓN  
PARA TODOS  
EN EL MUNDO

la enseñanza secundaria. Sin embargo, el acceso a los servicios educativos para la primera infancia sigue siendo desigual. Por ejemplo, en Belice y Suriname solo un 16% de los niños de edades comprendidas entre 3 y 4 años y pertenecientes a la quinta parte más pobre de los hogares pudo beneficiarse de algún tipo de programa organizado de educación para la primera infancia, frente al 60% del segmento más rico.

### **Enseñanza primaria universal**

En América Latina y el Caribe se está cerca de alcanzar la escolarización primaria universal, pues la tasa neta de escolarización es del 95%. Sin embargo, en la región sigue habiendo más de 2,5 millones de niños sin escolarizar. Es más, la evaluación sobre el cumplimiento del objetivo de la enseñanza primaria universal debería basarse en datos de finalización, más que de matriculación, que en ocasiones dan una imagen sesgadamente optimista. Por ejemplo, en Guatemala la tasa neta de escolarización en 2010 era del 98%, pero se preveía que solo el 79% de los niños en edad de iniciar la enseñanza primaria lograrían completarla.

### **Competencias de los jóvenes y los adultos**

En la pasada década, en América Latina y el Caribe se ha seguido avanzando en la escolarización en la enseñanza secundaria, si bien a un ritmo equivalente a la mitad del de la década anterior. En 2011, la tasa neta de escolarización había alcanzado el 77%.

En general, los países más atrasados en el ámbito de la enseñanza secundaria son los que han avanzado más deprisa. Subsisten, no obstante, grandes desigualdades. Por ejemplo, en Ecuador mejoró el acceso, pero empeoró la desigualdad, mientras que en Guatemala la desigualdad se mantuvo a un nivel muy elevado, pues solo el 28% de las jóvenes del medio rural recibían formación de enseñanza secundaria, frente al 62% de las jóvenes del medio urbano. Las diferencias en los resultados se explican en parte por la distinta prioridad que otorgan los gobiernos a la financiación de la educación: el gasto público en educación en porcentaje del PNB se multiplicó casi por tres en Ecuador, que pasó del 2,2% en 1999 al 5,3% en 2011. Estas diferencias también están en relación con la eficacia de otras políticas sociales. En Guatemala, en dos años el gran

programa de transferencia condicionada de efectivo, Mi Familia Progresá, creció considerablemente hasta alcanzar el 23% de la población en 2010, pero solo añadió un 9% a los ingresos de los beneficiarios, cantidad mucho menor que la media de la región.

El ritmo de avance es demasiado lento en muchos países de la región, especialmente para los más desfavorecidos. Por ejemplo, en Honduras, donde en 2011/12 finalizaron el primer ciclo de la enseñanza secundaria el 84% de los jóvenes de las familias más ricas, pero solo el 10% de los de las más pobres, está previsto que la enseñanza secundaria universal se complete en la década de 2030 en el caso de los jóvenes más ricos, y casi 100 años más tarde en el de los más pobres.

## **Tendencias de la financiación de la Educación para Todos**

Los nuevos objetivos de la EPT para después de 2015 deberían fijar una meta para todos los países, consistente en asignar a la educación por lo menos el 6% de su PNB y dedicarle por lo menos el 20% del gasto público total. En conjunto, en América Latina y el Caribe el gasto medio en educación fue del 5,5% del PNB y a esta se atribuyó un 16,2% del gasto público total. Mientras algunos países de la región, como el Estado Plurinacional de Bolivia y Jamaica, pusieron mayor énfasis en la financiación de la educación y, por ejemplo, alcanzaron la cifra de referencia en porcentaje del gasto del PNB, otros se alejaron de ella, como Paraguay y el Perú. Si en Paraguay se elevase el ratio impuestos/PIB un 0,75% anual a partir de 2011 y si el gobierno garantizase que dedica a la educación el 20% del presupuesto, el país podría disponer de otros 1.000 millones de dólares estadounidenses para la educación.

Todos los países del mundo se esfuerzan por encontrar formas de reorganizar sus presupuestos de educación para atender a los niños más necesitados. El Brasil ha abierto el camino mediante una serie de reformas en la financiación que reducen las desigualdades regionales, no solo en cuanto al acceso sino también respecto a los resultados del aprendizaje.

# Prestar apoyo a los docentes para acabar con la crisis del aprendizaje

Todo incremento del gasto público debe tener en cuenta cómo se está distribuyendo el costo de la educación, para poder beneficiar a quienes más lo necesitan. Con la adopción de un enfoque de la educación basado en las cuentas nacionales, los nuevos análisis realizados para este Informe señalan que, del gasto total en enseñanza secundaria en Nicaragua en 2009, las familias se hicieron cargo del 40%, los donantes, del 19%, y el gobierno, del 41%. Estas cifras demuestran, primero, que la educación dista mucho de ser gratuita y, segundo, que la asistencia exterior sigue siendo muy importante en diversas zonas de la región.

La ayuda total a la educación en la región se multiplicó por dos, desde los 560 millones de dólares en 2002-03 hasta los 1.100 millones en 2010, pero disminuyó un 15% en 2011, para situarse en 948 millones. La ayuda

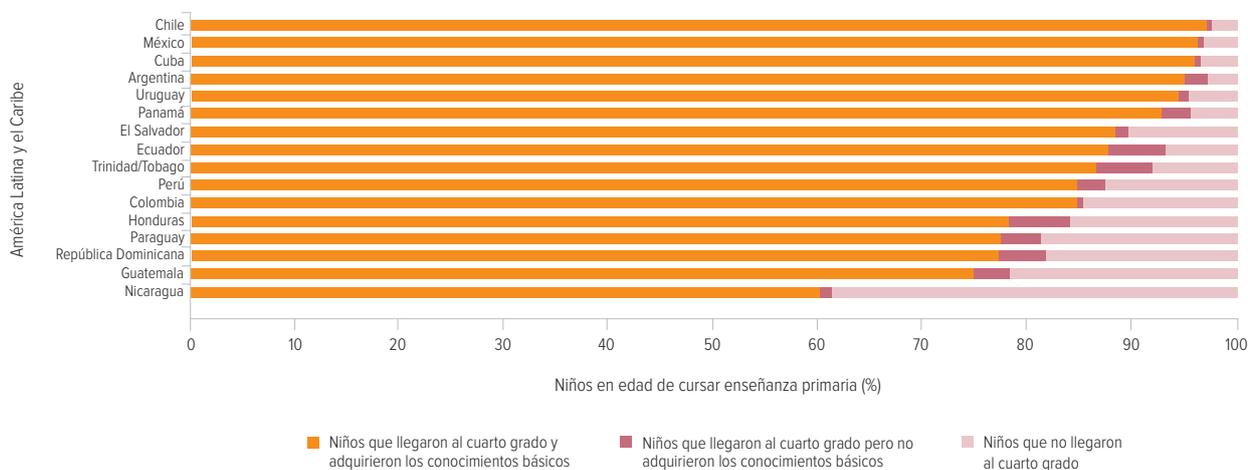
total a la enseñanza primaria se redujo un 13% hasta 381 millones en 2011. En Haití, un país de bajos ingresos que absorbe más de un tercio de la ayuda total a la enseñanza primaria en la región, el nivel de ayuda disminuyó un 18% en 2011.

## La crisis del aprendizaje afecta más a los grupos desfavorecidos

En todo el mundo, 250 millones de niños en edad de cursar enseñanza primaria no están aprendiendo las nociones básicas de lectura y aritmética, estén o no escolarizados. En América Latina y el Caribe, el 91% de los niños en edad de cursar enseñanza primaria llegaron al cuarto grado y aprendieron las nociones básicas, el 1,5% llegaron a dicho grado, pero no aprendieron las nociones

### Los resultados educativos varían ampliamente según los países

Porcentaje de niños en edad de cursar enseñanza primaria que llegaron al cuarto grado y alcanzaron el nivel mínimo de aprendizaje en lectura, en un grupo seleccionado de países

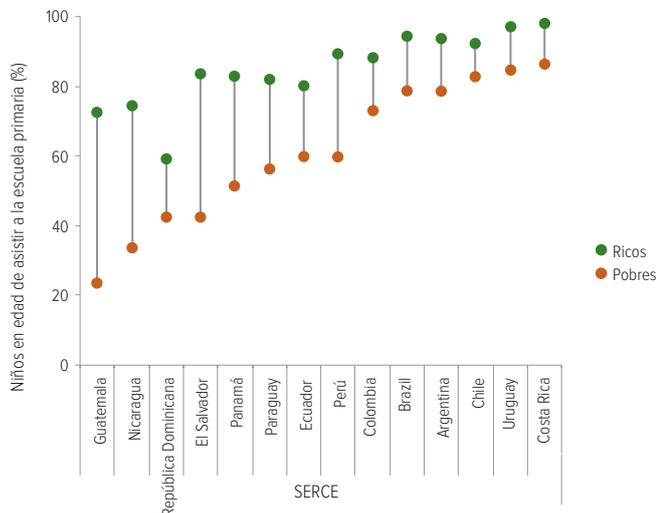


Nota: Véanse las notas del Gráfico 4.1.

Fuentes: Cálculos del equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, basados en 1) la tasa previsible de supervivencia de la cohorte hasta el cuarto grado: base de datos del IEU; 2) los logros del aprendizaje: Altinok (2013b), con datos del PIRLS 2011, el SACMEQ 2007, el PASEC 2004-2008 y el SERCE 2006; y análisis de los equipos de las encuestas ASER India 2012 y ASER Pakistán 2012.

### La riqueza influye en la posibilidad de que los niños en edad de asistir a la escuela primaria adquieran los conocimientos básicos

Porcentaje de niños que terminaron la escuela primaria y llegaron al nivel mínimo de aprendizaje en matemáticas, en función de la riqueza, en América Latina



*Notas:* La definición de niños que terminaron la escuela primaria abarca los que tienen edades comprendidas entre los 14 y los 18 años y se calcula utilizando los datos disponibles de encuestas a hogares del año más próximo a la encuesta de logros del aprendizaje. Por ricos/pobres se entiende los niños del cuartil más alto/más bajo, en términos del índice del estatus socioeconómico de las encuestas del SERCE. La definición de logro de un nivel mínimo de aprendizaje depende del indicador de referencia que se especifique en una encuesta determinada: nivel 1 (SERCE).

*Fuentes:* 1) Datos de finalización de la primaria: 2011 para los países del SERCE; cálculos del equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo (2013), sobre la base de los datos de las encuestas sobre demografía y salud y de las encuestas con grupos de indicadores múltiples. 2) Logros del aprendizaje: Altinok (2013b), sobre la base de los datos de las encuestas del SERCE 2006.

básicas, y el 7,5% no llegaron al cuarto grado. Existen grandes disparidades entre los países. En América Latina y el Caribe, donde alrededor de 90 de cada 100 niños en edad de cursar enseñanza primaria aprenden las nociones básicas de lectura, la proporción varía entre casi el 95% en Argentina, Chile, Cuba, México y Uruguay y menos del 80% en la República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

La situación con respecto a las matemáticas es peor. En América Latina y el Caribe, solo alrededor de 70 de cada 100 niños aprenden las nociones básicas de aritmética. En Nicaragua, donde el 60% de los niños alcanzan el nivel mínimo de lectura, solo el 37% consigue llegar al nivel mínimo de matemáticas. En Chile, la mayoría de los niños en edad de cursar enseñanza primaria alcanzan el nivel mínimo de lectura, pero el 20% son incapaces de hacer lo mismo en el ámbito de las matemáticas.

La pobreza puede afectar a la capacidad de aprendizaje de los niños. Los procedentes de entornos desfavorecidos quedan en un nivel muy inferior con respecto a los niños

de medios más acomodados. En Costa Rica y Uruguay, al menos el 80% de los niños finalizan la enseñanza primaria y alcanzan el nivel mínimo de matemáticas, ya sean pobres o ricos. Sin embargo, en algunos países de la región existen casos llamativos de disparidad debida a la riqueza de los hogares. En El Salvador, el 42% de los niños de los hogares más pobres finalizan la enseñanza primaria y dominan las competencias básicas, frente al 84% de los provenientes de los hogares más ricos. En Guatemala, casi las tres cuartas partes de los niños de hogares ricos alcanzan el nivel de conocimientos básicos, frente a solo la cuarta parte de los de los hogares más pobres, principalmente por el hecho de que no consiguen finalizar el ciclo de primaria.

Vivir en zonas rurales, donde a menudo faltan maestros y recursos pedagógicos, puede ser un obstáculo para el aprendizaje. En Panamá, las disparidades de aprovechamiento en aritmética y lectura entre los alumnos de enseñanza primaria de zonas rurales y los de zonas urbanas superaban los 15 puntos porcentuales.

Hablar un idioma minoritario también puede ser una desventaja. La discriminación que padecen algunos grupos indígenas o étnicos queda reforzada por el hecho de que el idioma utilizado en el aula puede no ser el que ellos hablan. En el Perú, en 2011, los hispanohablantes tenían una probabilidad de alcanzar un nivel de lectura satisfactorio más de siete veces mayor que los hablantes de lenguas indígenas. Se puede ayudar a los alumnos a superar este problema impartiendo programas bilingües bien diseñados a cargo de docentes cualificados. En Guatemala, solo el 47% de los alumnos hablantes de lenguas minoritarias en el medio rural pobre alcanzan el nivel mínimo en matemáticas, frente al 80% de los alumnos hispanohablantes en el medio urbano rico.

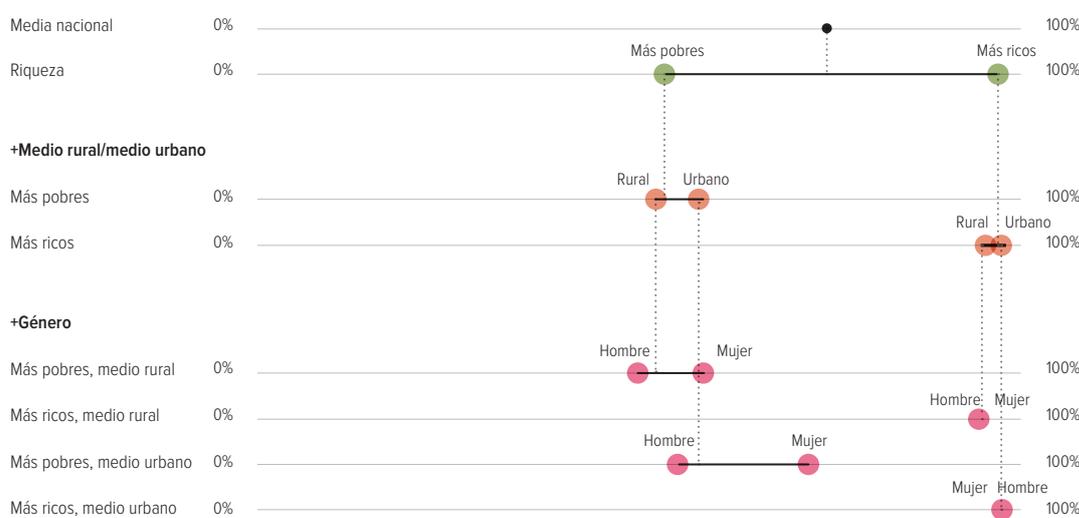
Los niños que aprenden menos tienen mayor probabilidad de abandonar la escuela tempranamente. En el Perú, los niños de 12 años que obtenían las puntuaciones más bajas, en el cuarto inferior, en matemáticas tenían una probabilidad casi un 50% mayor de abandonar la escuela a los 15 años que los que obtenían las mejores puntuaciones, en el cuarto superior.



www.education-inequalities.org

## Amplias desigualdades de aprendizaje

En Honduras, solo la mitad de los chicos más pobres de las zonas rurales han finalizado la enseñanza primaria y han alcanzado los conocimientos básicos en lectura. En cambio, casi todos los niños ricos lo han conseguido.



Fuente: PIRLS, 2011

Las desigualdades persisten en la enseñanza secundaria. En Colombia, solo aproximadamente el 10% de los alumnos pobres de 15 años alcanzaron, en 2009, el nivel mínimo en matemáticas, frente al 55% de los alumnos ricos. En algunos países, la disparidad entre ricos y pobres se hace más patente en los últimos grados. En Chile, por ejemplo, mientras que la disparidad es poco importante en el cuarto grado, en el octavo el 77% de los alumnos ricos alcanza los niveles mínimos, frente al 44% de los alumnos pobres.

Es posible incrementar el acceso y mejorar al mismo tiempo la calidad de la educación. En México, a medida que se ampliaba el acceso a la enseñanza secundaria, también crecía la proporción de alumnos que superaban los niveles mínimos, pasando de un tercio en 2003 a la mitad en 2009. Los programas selectivos orientados a la mejora del aprendizaje de los niños que se quedan rezagados contribuyeron a este avance en varios frentes.

## La educación de mala calidad deja un legado de analfabetismo

La calidad de la educación tiene una notable influencia en el grado de alfabetización de los jóvenes. Muchos de los que han cursado estudios durante pocos años no son capaces de desarrollar competencias en lectura y escritura, y en algunos casos, finalizar la enseñanza primaria no siempre implica haberlas adquirido. Por ejemplo, de los jóvenes de Guyana que habían cursado estudios durante no más de cuatro años, habían conseguido leer y escribir solo el 39% y el 60% de los que habían asistido a la escuela entre cinco y seis años.

Los jóvenes provenientes de los hogares más pobres son con mucho quienes menos probabilidades tienen de aprender a leer. En Haití, el 42% de los jóvenes más pobres sabían leer y escribir, en comparación con el 92% de los jóvenes más ricos. Y entre los pobres existe una diferencia de 12 puntos en detrimento de las mujeres,

mientras que entre los ricos la paridad de género es casi total.

La combinación de pobreza y ubicación también puede tener unas repercusiones adversas en las posibilidades de alfabetización de los jóvenes. En la República Dominicana, el 78% de los jóvenes más pobres sabían leer y escribir, pero entre los más pobres de la provincia de Bahoruco el porcentaje era del 63%.

### **Hacer de la calidad de la enseñanza una prioridad nacional**

Es imprescindible contar con firmes políticas nacionales que asignen alta prioridad a la calidad de la enseñanza y al aprendizaje para lograr que todos los niños que van a la escuela adquieran las competencias y los conocimientos que se supone que deben obtener. La mala calidad de la educación constituye un lastre para el aprendizaje, especialmente de los niños de grupos marginados; por ello no podrá superarse la crisis mundial del aprendizaje si las políticas previstas no tienen por objetivo la mejora del aprendizaje de las personas desfavorecidas. En países de América Latina como Colombia, Paraguay y el Perú, se está avanzando más que en otros en la concreción de las políticas encaminadas a mejorar el aprendizaje de los grupos desfavorecidos, en particular las minorías etnolingüísticas y los pobres. Si bien dichas reformas se centran básicamente en ampliar el acceso, también se ocupan de la adaptación de los programas docentes y las prácticas pedagógicas a las necesidades de determinados grupos. En Paraguay, por ejemplo, se elaboran materiales pedagógicos en varios idiomas.

Algunos planes cuentan con estrategias tendientes a responsabilizar a los docentes de la obtención de mejores resultados. En Jamaica, por ejemplo, el salario basado en el rendimiento pretende potenciar una cultura en la que los docentes se ajusten al programa y, por tanto, mejoren los resultados del aprendizaje. Son pocos los planes que ponen de relieve la necesidad de prestar un apoyo específico a los estudiantes que se quedan

rezagados. En Guyana existen programas específicos de matemáticas e inglés para los alumnos de sexto y séptimo grados que no han llegado a los niveles de aritmética y lectura previstos. Se considera prioritaria la capacitación de los docentes para impartir programas de enseñanza específicos, así como la elaboración de materiales docentes adecuados y el aprendizaje a distancia a través de la televisión y de DVD, como complemento a los programas de apoyo al alumnado.

Las políticas solo pueden ser eficaces si los encargados de aplicarlas participan también en su elaboración. En Jamaica, los docentes manifestaron su frustración por quedar al margen del proceso de elaboración de las políticas educativas. Muchos de ellos consideraron que los responsables de formularlas no tenían un interés real en conocer sus opiniones, y muchos expresaron su intranquilidad sobre las posibles repercusiones de las nuevas políticas en su trabajo cotidiano.

Cuando se ofrece a los docentes la posibilidad de contribuir a la formulación de políticas, muchos están dispuestos a aprovecharla. Según los datos de un sondeo realizado en el Perú, el 40% de ellos expresaron dudas sobre las implicaciones de una nueva política de evaluación de los docentes, que consideraron demasiado compleja. Cuando se les proporcionó la posibilidad de formular preguntas al respecto en un foro en línea, muchos mantuvieron una actitud muy crítica con respecto a dicha política, que pretendía vincular recompensas y sanciones al rendimiento de los docentes, a través de una evaluación con pruebas escritas que estos consideraban inadecuadas para evaluar sus competencias pedagógicas.

En algunos países, la participación de los sindicatos de docentes ha logrado mejorar las políticas de apoyo a los grupos desfavorecidos. En el Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, la Confederación Nacional de Maestros de Educación Rural tuvo un papel destacado en la mejora de la calidad de la educación de los grupos indígenas, al subrayar la necesidad de una educación bilingüe y multicultural. Los sindicatos también resultaron fundamentales

en la mejora de la calidad de la educación de los grupos indígenas de aimaras y quechuas, lo que contribuyó a reducir el analfabetismo. La Confederación es el defensor principal de la educación adaptada a las necesidades de los grupos indígenas y de campesinos, históricamente excluidos del sistema educativo. Los derechos a la educación indígena han quedado consagrados en la Constitución, lo cual proporciona una base legal sobre la que realizar otras mejoras.

En muchos países, la calidad de la educación se resiente por la falta de docentes. Entre 2011 y 2015, en América Latina y el Caribe sería preciso contratar a otros 42.000 docentes cada año para poder alcanzar una proporción de 32 alumnos por profesor en el primer ciclo de enseñanza secundaria. Entre 1999 y 2011, el número de docentes en dicho ciclo aumentó anualmente en 35.000 unidades en la región.

## Una estrategia en cuatro frentes para disponer de los mejores docentes

### 1. Atraer a los mejores docentes

*“Elegí ser maestra porque creo que la educación tiene el poder de transformar la sociedad en que vivimos. Lo que me motiva para ser una buena maestra es el ser un agente activo de este cambio tan necesario en mi país, para luchar contra la discriminación, la injusticia, el racismo, la corrupción y la pobreza. Nuestra responsabilidad como maestros es enorme y cada día debemos renovar nuestro compromiso de ofrecer una educación de calidad.”*

*– Ana, maestra, Lima, Perú*

La calidad de un sistema educativo es tan buena como la de sus docentes. No basta con solo querer enseñar. Quienes abrazan la profesión debieran haber recibido una buena formación. Tienen que haber finalizado al menos unos estudios secundarios apropiados y de calidad suficiente, de modo que posean un sólido conocimiento de las asignaturas que van a enseñar, así como la capacidad de adquirir las competencias necesarias para hacerlo.

Los encargados de la formulación de políticas también deben esforzarse por encontrar el equilibrio justo en la composición del profesorado, incluida la contratación de docentes de grupos insuficientemente representados. A veces se requieren políticas flexibles respecto de las condiciones de ingreso para aumentar el número de mujeres en la docencia y ampliar la diversidad del personal docente. Contratar docentes procedentes de minorías étnicas para que trabajen en sus propias comunidades es una forma de garantizar que los niños tengan maestros conocedores de su cultura y su idioma.

### 2. Mejorar la formación de los docentes para que todos los niños puedan aprender

En la etapa inicial de formación los docentes se deberían compensar sus conocimientos menos consolidados. Lo ideal sería que los futuros maestros empezasen a ejercer con un conocimiento suficiente de las asignaturas que van a enseñar. En el Perú, en el marco de la evaluación nacional de aprendizaje de 2004, los maestros de 12.000 alumnos de sexto grado de 900 escuelas también se sometieron a las pruebas de comprensión de lectura y de aritmética. Los alumnos que obtuvieron buenas puntuaciones en matemáticas tenían maestros que también sacaron buenos resultados.

Sin embargo, en algunos países, los docentes que comienzan a ejercer no suelen conocer a fondo las asignaturas básicas, pues su propia educación ha sido deficiente. En tales circunstancias, los programas de formación docente deben comenzar por conseguir que todos los estudiantes adquieran un buen conocimiento de las disciplinas que van a enseñar.

Hay que enseñar a los maestros a enseñar, especialmente en los primeros grados. Los programas de formación docente deberían ayudar a que los maestros fueran capaces de enseñar cómo adquirir las competencias básicas de lectura en más de un idioma y de utilizar con eficacia materiales en el idioma local.

Hay que preparar a los docentes a prestar apoyo a alumnos procedentes de distintos

medios. Como consecuencia de la formación inadecuada, muchos docentes recién formados no se sienten seguros de poseer las competencias necesarias para dar apoyo a los niños con necesidades de aprendizaje más acuciantes. En un estudio sobre formación docente previa al servicio para docentes de matemáticas en el primer ciclo de secundaria realizado en 15 países, incluido Chile, se encontró que en ninguno de ellos se ponía un énfasis especial en preparar al profesorado para hacer frente a la diversidad del alumnado. Sin embargo, también se constató que en Chile se daba una buena preparación para afrontar desafíos profesionales conexos, y los docentes en formación tenían más posibilidades de aprender cómo enseñar a alumnos procedentes de diversos entornos culturales lo socioeconómicos, así como a los que tenían alguna discapacidad física.

La formación docente previa al servicio es crucial para proporcionar a los maestros las competencias necesarias para dar clase, en un aula única, a alumnos de varios grados, de distintas edades y con diferentes capacidades. En la Amazonia peruana, por ejemplo, los maestros que impartían varios grados al mismo tiempo consideraron que la norma deseable era el aula de un grado único y manifestaron no sentirse preparados para impartir clases a varios grados en la misma aula.

Hay que mejorar las competencias de los docentes a través de la formación permanente. La inspección periódica y la formación permanente tienen la capacidad potencial de identificar las deficiencias en los conocimientos y de actualizar y reforzar las competencias adquiridas anteriormente. En México, el sistema del Consejo Nacional de Fomento Educativo proporciona una formación intensiva y unos instrumentos de apoyo a los docentes sin formación previa, en centros de preescolar gestionados por las comunidades de zonas desfavorecidas. Estos docentes también reciben una beca para el pago de la matrícula, para poder proseguir sus estudios de enseñanza secundaria o posteriores. A los formadores se les asigna un conjunto de diez escuelas, y se reúnen mensualmente con los profesores de las comunidades para realizar el seguimiento y proceder a la formación.

El seguimiento de los nuevos docentes, una vez en activo, es una función vital, especialmente en los países más pobres, en los que los maestros cuentan con una escasa experiencia práctica anterior.

El papel decisivo que desempeñan los formadores de los docentes en la adquisición de las competencias educativas suele ser el aspecto menos contemplado en los sistemas de formación docente. En Nicaragua, se elaboró un módulo de desarrollo profesional para dar respuesta a las deficiencias detectadas en la evaluación de la lectura en los primeros grados correspondiente a 2008. El primer paso consistió en un taller de formación de cuatro días de duración, destinado a 180 formadores de docentes y personal del ministerio y centrado en la utilización de instrumentos de evaluación para programar y mejorar la enseñanza.

### 3. Disponer de docentes donde más se necesitan

El desarrollo desigual no solo provoca que haya menos docentes en las zonas desfavorecidas, sino que sean los docentes con menor conocimiento de las asignaturas quienes impartan la enseñanza a los alumnos más necesitados. Esta situación intensifica la desigualdad de los resultados del aprendizaje. En México y el Perú, los docentes que mejor conocen las asignaturas trabajan en zonas urbanas. En México, los docentes de niños cuya lengua materna es un idioma indígena suelen tener un nivel educativo y una preparación inferiores a los de los demás docentes.

Los incentivos económicos y una vivienda en buenas condiciones pueden fomentar el interés por solicitar destino en zonas remotas o rurales.

La contratación local de docentes para prestar servicio en sus propias comunidades también puede paliar la escasez de docentes en ciertas zonas remotas o desfavorecidas y puede reducir el índice de abandono de dichas zonas por parte de los docentes. Sin embargo, la contratación local también puede suponer problemas de distribución eficaz de los docentes a lo largo de sus carreras. En el Perú, la mayoría de los docentes se contratan en la región en la que nacieron y fueron educados, y es poco

frecuente que cambien de destino a lo largo de sus carreras.

Algunos países están abriendo nuevas vías de acceso a la función docente a fin de atraer a profesionales altamente cualificados, con un sólido conocimiento de las asignaturas. Uno de esos métodos lo ejemplifican los programas Teach for All (Enseñanza para todos) que se desarrollan en varios países, entre los que se cuentan Chile y el Perú. Mediante estos programas se contratan diplomados con excelentes calificaciones para enseñar en escuelas que atienden principalmente a alumnos desfavorecidos y que suelen tener dificultades para atraer a docentes con experiencia.

#### 4. Ofrecer incentivos para retener a los mejores docentes

Los países deberían garantizar a los docentes unos salarios que les permitan mantener a sus familias por encima del umbral de la pobreza y que sean competitivos con los de otras profesiones comparables. En América Latina, los docentes por general ganan por encima del umbral de pobreza, pero sus sueldos no son mejores que los otros profesionales con calificaciones análogas. En 2007, los profesionales y técnicos con características similares ganaban un 43% más que los maestros de enseñanza preescolar y primaria en el Brasil, y un 50% más en el Perú. Entre los docentes de la enseñanza secundaria y otros profesionales se aprecian unas diferencias parecidas, pues estos últimos ganan un 46% más en Paraguay y un 50% más en Ecuador que los docentes. Además, las diferencias entre docentes y otros profesionales se agrandan en el caso de aquellos que tienen más experiencia, ya que los salarios del personal docente no aumentan con el tiempo tan deprisa como el de otros profesionales.

Los sueldos de los docentes –así como sus tasas de aumento– se determinan tradicionalmente en función de las calificaciones formales, la importancia de la formación y los años de experiencia. Pero las estructuras salariales basadas en estos criterios no necesariamente conducen a mejores resultados del aprendizaje. Una forma de evaluar de forma justa y eficaz a los docentes consiste en utilizar varios

evaluadores, sistema que requiere bastante tiempo y unos recursos considerables por parte de los evaluadores y de los evaluados. En Chile, los responsables de los centros comparten esta responsabilidad con evaluadores externos acreditados, un centro local de evaluación, con un sistema de evaluación por pares.

La retribución vinculada al rendimiento puede tener resultados perversos si sirve para recompensar a centros docentes que ya obtenían buenos resultados, como muestra el caso de Chile. Todos los centros públicos y los privados subvencionados por el Estado en los que se imparte enseñanza primaria y secundaria, que en su conjunto representan el 90% del alumnado, han participado desde 1996 en un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente. Los centros se dividen en grupos homogéneos de una misma región, ya sean en zonas urbanas o rurales, en función de la situación socioeconómica del alumnado. En cada grupo, los centros que cuentan con un 25% de alumnos que consiguen los mejores resultados en una evaluación de ámbito nacional reciben trimestralmente una “asignación de excelencia pedagógica”. El 90% de esta se distribuye entre todos los docentes del centro y la dirección asigna el 10% restante a los mejores profesores. El rendimiento medio aumentó tras la puesta en marcha del programa. Sin embargo, la fórmula utilizada beneficia a los centros que ya obtenían buenos resultados, en lugar de favorecer a los que mejoran más.

Vincular la remuneración del educador con el rendimiento de sus alumnos es un enfoque alternativo atractivo a primera vista. Resulta difícil, no obstante, encontrar medios fiables de evaluar cuáles son los mejores y más valiosos docentes. La retribución vinculada al rendimiento también puede tener efectos secundarios indeseados en la enseñanza y el aprendizaje, y pueden favorecer a docentes cuyos alumnos ya estén obteniendo buenos resultados. En México, muchos educadores quedan excluidos de la participación en programas de este tipo, siendo especialmente afectados los que viven en zonas rurales. La experiencia del Brasil indica que recompensar con primas colectivas a los centros puede ser un medio más eficaz de mejorar los resultados del aprendizaje.

Sin embargo, una manera más apropiada de motivar a los docentes consiste en ofrecer un plan de carrera profesional atractivo, y aplicar unos criterios de ascenso que tengan en cuenta las iniciativas desarrolladas por los docentes ante la diversidad del alumnado y el apoyo a los alumnos con más dificultades.

### Fortalecimiento de la gestión de los docentes

Si se pierden días por la ausencia de los educadores, o porque éstos dedican más atención a las tutorías privadas que a la enseñanza en el aula, el aprendizaje de los niños más pobres puede resentirse. Entender las causas de estos problemas es de crucial importancia para elaborar estrategias eficaces a fin de resolverlos. Hace falta un firme liderazgo escolar para lograr que los docentes sean puntuales, trabajen durante la semana entera y presten igual apoyo a todos los alumnos.

En algunos países, los altos índices de absentismo se deben a que muchos profesores faltan a clase muchas más veces de lo que se explica por las tareas ajenas a la enseñanza o las cuestiones de salud, y no tanto por el exagerado absentismo de una minoría del profesorado, fácilmente identificable. En el Perú, el índice de absentismo era del 9% en las zonas urbanas, del 16% en las zonas rurales y del 20% en escuelas situadas a más de 15 km de una vía asfaltada. El 13% de las ausencias de los docentes se explicaban por tareas oficiales, el 23% se debían a motivos de salud o permisos autorizados, el 10% correspondían a ausencias no autorizadas, y en el 42% de los casos se desconocían los motivos.

El absentismo está muy extendido en algunos países, pero no es inevitable. Puede ser una respuesta a las condiciones laborales. En Ecuador y el Perú, el absentismo de los docentes era menos marcado allí donde los docentes habían nacido en el distrito en el que trabajaban, donde los centros tenían mejores infraestructuras y donde los padres sabían leer y escribir.

Combinar seguimiento de la presencia e incentivos puede ser más beneficioso

que imponer sanciones por absentismo. En un estudio llevado a cabo en 178 escuelas de primaria en las zonas rurales del Perú, los padres formados a tal fin procedieron al seguimiento de la presencia de los docentes tres veces al día. En la mayoría de los centros, se distribuyeron gratificaciones cuando se alcanzaban las metas de presencia individual y colectiva. En estas escuelas, la presencia media en el centro aumentó en 17 días al año con respecto a aquellas en las que solo se hizo el seguimiento: la combinación de gratificaciones y seguimiento de la presencia resultó efectiva. Sin embargo, el efecto sobre los resultados de los alumnos en matemáticas y lectura tuvo un carácter limitado: al finalizar el año solo habían mejorado las puntuaciones en matemáticas en quinto grado.

Es frecuente creer que otras intervenciones destinadas a mejorar la rendición de cuentas por parte del profesorado pueden rebajar el absentismo del profesorado, pero no necesariamente es así. La mayor participación de las familias y la comunidad en la gestión escolar, por ejemplo, tuvo una repercusión limitada en el índice de absentismo en El Salvador, y ninguna en cuanto al rendimiento del alumnado.

Los gobiernos han de trabajar en una asociación más estrecha con los sindicatos de docentes y con los propios docentes, para formular políticas y adoptar códigos de conducta que permitan enfrentarse a comportamientos contrarios a la ética profesional, como el absentismo reiterado y la violencia sexista. Los códigos de prácticas al respecto han de estar en conformidad con las disposiciones legales que definen los derechos de los niños y su protección, y deben estipular claramente las sanciones previstas, como la suspensión y la prohibición de ejercer.

Las clases privadas impartidas por los docentes refuerzan las disparidades entre los alumnos cuyos padres pueden permitirse afrontar ese gasto y los que no pueden hacerlo. Se debería contar con estrategias para evitar que los docentes encargados de la enseñanza diaria en la escuela dieran clases particulares a sus alumnos. Se garantizaría así que todos los alumnos

podieran cursar el programa completo, incluso los que no estuvieran en condiciones de pagar unas clases particulares.

Algunos consideran que las escuelas privadas que cobran derechos de matrícula bajos constituyen una vía para ampliar el acceso de los niños desfavorecidos a una educación de mejor calidad, cuando los establecimientos públicos fracasan. También se cree que dichas escuelas suponen una forma menos cara de beneficiarse de la calidad de la enseñanza, porque pueden ofrecer a los maestros sueldos inferiores a los de la enseñanza pública. Los defensores de estas escuelas con derechos de matrícula bajos sostienen que los alumnos obtienen mejores resultados que los de las escuelas públicas, pero estas diferencias se deben en parte al hecho de que los docentes de la escuela pública suelen tener que afrontar unas condiciones más difíciles, con más alumnos por clase y con más alumnos con necesidades de aprendizaje específicas.

La multiplicación de la escuela privada a gran escala puede ampliar las desigualdades de acceso a la educación de calidad, y provocar descontento e inquietud social, como se ha puesto de manifiesto en Chile. Es un riesgo claro, si dicha multiplicación induce una disminución de la calidad en la escuela pública, que atiende a alumnos desfavorecidos. En Chile, donde las escuelas privadas se han multiplicado rápidamente en los últimos años, el 94% de su alumnado pertenece al quintil de los más ricos, mientras que las dos terceras partes de los alumnos de la escuela pública proceden de la mitad más pobre de la población.

### **Estrategias en materia de planes de estudio y evaluaciones para mejorar el aprendizaje**

Los responsables de la formulación de políticas deben asegurarse de que los planes de estudio se centren en proporcionar a todos unas competencias básicas sólidas, se apliquen al ritmo adecuado y utilicen un lenguaje asequible a todos. Los países deben garantizar que se dispone de los recursos adecuados y pertinentes para prestar apoyo al aprendizaje desde los primeros años y construir una cultura que fomente la lectura.

Los planes que no contemplan y no den respuesta a los diversos factores de inclusión pueden aislar a los grupos desfavorecidos en el aula, y limitar por tanto sus posibilidades de realizar un aprendizaje eficaz. En algunos países, los planes de estudio refuerzan los estereotipos de género tradicionales. El objetivo del Sistema de Aprendizaje Tutorial, un programa de enseñanza secundaria que se aplica al grupo de los garífuna en Honduras, es atender a los grupos desfavorecidos y fomentar el empoderamiento de niñas y mujeres. Con un plan de estudios interdisciplinar, se cuestionan las estructuras de poder dominantes y se ponen en cuestión los estereotipos de género. La enseñanza se centra en el aprendizaje, se basa en el descubrimiento y hace hincapié en el diálogo. Los alumnos que siguieron este programa demostraron tener una mayor capacidad para identificar problemas y elaborar soluciones, así como un nivel de conciencia más elevado respecto a los problemas de género, más confianza en sí mismos, más conocimientos y consiguieron unos mejores resultados del aprendizaje.

Es esencial lograr que los niños que han abandonado sus estudios vuelvan a la escuela y al aprendizaje. Para alcanzar ese objetivo, los gobiernos y los organismos donantes deberán prestar apoyo a programas de aprendizaje acelerado. Las escuelas formales también pueden recurrir a programas de aprendizaje acelerado cuando haya una elevada proporción de alumnos de edad superior a la correspondiente a su grado. En el Brasil, los alumnos de quinto a octavo grados y de edad superior a la de su grado cursaron un programa considerablemente modificado que abarcaba más de un grado en un año. En general, la proporción de alumnos con un desfase de edad de dos años respecto a su grado se redujo en las escuelas del 46% en 1998 al 30% en 2003. Una vez que se reincorporaban al grado correspondiente a su edad, los alumnos eran capaces de mantener su rendimiento y sus tasas de promoción en la enseñanza secundaria eran comparables a las de otros alumnos.

La tecnología puede ampliar considerablemente el material escolar y enriquecer la manera en que los docentes imparten el plan de estudios. En México se inició en

1968 el programa Telesecundaria, con el objetivo de ampliar el acceso al primer ciclo de enseñanza secundaria; 1,26 millones de alumnos se habían inscrito en el programa en 2010.

La capacidad de los docentes para utilizar las TIC como recurso pedagógico desempeña un papel decisivo en la mejora del aprendizaje. Un estudio realizado en el Brasil mostró que la introducción de laboratorios informáticos en las escuelas tenía un efecto negativo en el rendimiento de los alumnos, pero que la utilización de Internet por parte de los docentes como recurso pedagógico para apoyar una enseñanza y un aprendizaje innovadores en el aula daba como resultado mejores calificaciones en las pruebas.

Algunos países, especialmente en América Latina, han hecho grandes progresos en la utilización de evaluaciones nacionales para detectar alumnos con desventajas heredadas que requieren atención especial. Uruguay ha dado seguimiento a una evaluación inicial del aprendizaje de lengua y matemáticas en alumnos de sexto grado realizada en 1996 y ha llevado a cabo evaluaciones de muestras de la población escolar cada tres años. Las escuelas no contempladas en la muestra tenían a su disposición los materiales de la evaluación y podían asistir a las sesiones de formación, de modo que podían hacer pasar las pruebas a sus alumnos. Alrededor de un 80% de las escuelas lo hacían voluntariamente cada año, con lo que los docentes participaban directamente en las actividades de evaluación, enriqueciendo por tanto su experiencia y mejorando la utilización de evaluaciones en el sistema escolar. Las evaluaciones nacionales de 1996, 1999 y 2002 pusieron de manifiesto que todos los alumnos mejoraron sus calificaciones y que la mejora más notable fue la del 20% más desfavorecido.

Las evaluaciones basadas en las aulas ayudan a los maestros a reconocer cuáles son los alumnos que tienen dificultades de aprendizaje, diagnosticarlas y utilizar las estrategias apropiadas para superarlas.

Los alumnos también pueden sacar un gran provecho si se les ofrecen más posibilidades de hacer el seguimiento de su propio aprendizaje. A través del programa Escuela Nueva, que se aplica en las zonas rurales de Colombia, se orienta a los alumnos hacia tareas de evaluación con materiales

pedagógicos más que a través de las tareas impuestas por sus maestros. El resultado es que los alumnos se benefician de su capacidad de diagnosticar por sí mismos un problema y aprenden a su propio ritmo.

El apoyo complementario especial gracias a auxiliares de educación capacitados o voluntarios de la comunidad es otro modo de mejorar el aprendizaje de los alumnos que corren el riesgo de quedar rezagados con respecto a los demás. En Costa Rica, gracias a un programa de clases complementarias impartidas de forma voluntaria por alumnos de enseñanza media, con el fin de dar un apoyo educativo estructurado a niños de preescolar de familias de ingresos bajos, se consiguió que dichos alumnos mejoraran sus competencias de lectura.

### Los responsables de la formulación de políticas deberían gestionar mejor el profesorado

Para ello, deberían:

- Hacer más difícil que los docentes que cumplen mal su función sigan ejerciéndola
- Endurecer la legislación sobre comportamientos indebidos y violencia de género,
- Mejorar la motivación de los docentes y su grado de satisfacción laboral, para reducir el absentismo y las clases particulares a sus propios alumnos.

Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo  
c/o UNESCO  
7, place de Fontenoy  
75352 París 07 SP, Francia  
Correo electrónico: [efareport@unesco.org](mailto:efareport@unesco.org)  
Tel: +33 (1) 45 68 10 36  
Fax: +33 (1) 45 68 56 41  
[www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)

Elaborado por un equipo independiente y publicado por la UNESCO, el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* es una obra de referencia fidedigna cuyo propósito es informar, influir y mantener un compromiso genuino con la Educación para Todos.

© UNESCO

