



Evaluación Temática

Análisis del Apoyo del BID a la Educación Secundaria: Mejora del Acceso, la Calidad y las Instituciones, 1995-2012



A medida que todos los países de América Latina y el Caribe se acercan a la educación primaria o básica universal, la demanda de acceso a niveles superiores de educación está aumentando drásticamente. La región también está llegando en su transición demográfica al punto en que el número de jóvenes de 15 a 24 años será mayor en términos absolutos y relativos. Si los países logran mejorar hoy la calidad de la educación, los grupos de edad con mejor educación realizarán el perfil de recursos humanos de la región en futuras décadas.

Esta evaluación tiene por objeto determinar el grado en que el Banco ha apoyado el acceso equitativo a la educación secundaria, las mejoras de calidad de la educación secundaria y las reformas de las instituciones educativas para reforzar la capacidad de gestión. Además, se describen los enfoques utilizados y se analizan los resultados obtenidos.

En la evaluación se determinó que a medida que aumenta el financiamiento total del Banco para la educación en la región, lo mismo ocurre con su apoyo a las reformas de la política de educación relacionadas con el acceso, la eficiencia y los resultados de aprendizaje. El Banco tiene la posibilidad de contribuir significativamente a mejorar el rendimiento académico de todos los alumnos de la enseñanza secundaria. Con todo, la desventaja educativa es mayor y más compleja que la disparidad en el número de escuelas con bibliotecas, el estado del centro escolar o la disponibilidad de computadoras. Hay que prestar más atención a lo que produce resultados, es decir, determinar qué estrategias han demostrado mejorar la retención de estudiantes, la terminación de los estudios y los logros académicos. Es preciso que la dinámica política se comprenda y se tenga en cuenta en el diseño de los préstamos y que al mismo tiempo se reconozca que esa dinámica también establecerá en parte el papel que desempeñará el Banco (conforme se señala en el Capítulo VI) y la medida en que los aportes se usarán de manera productiva. En muchos países de América Latina y el Caribe es imperativo seguir reforzando la gestión del sistema educativo a todo nivel, en especial las esferas de gestión por resultados, evaluación académica, y seguimiento y evaluación.

Análisis del apoyo del BID a la Educación Secundaria:

**Mejora del Acceso, la Calidad y las Instituciones
1995-2012**

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo

Octubre de 2013



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-461

ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN Y DISEÑO DE LA EVALUACIÓN.....	1
A. Justificación de la focalización en la educación secundaria.....	3
B. Diseño y metodología de la evaluación.....	3
2. PROBLEMAS REGIONALES Y ESTRATEGIAS Y PRIORIDADES DEL BANCO.....	9
A. Desafíos regionales.....	9
B. Las prioridades del Banco en materia de educación.....	15
3. APOYO DEL BANCO A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA: ANÁLISIS DE LA CARTERA.....	21
A. Evolución de la cartera de educación del Banco, 1995-2012.....	22
B. Objetivos de los préstamos para educación secundaria.....	25
C. Ejecución de los préstamos para educación secundaria.....	26
D. Desempeño de la cartera de préstamos del Banco en apoyo a la educación secundaria.....	28
E. Instrumentos financieros.....	30
F. Resumen.....	31
4. MEJORA DEL ACCESO EQUITATIVO A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA: DESAFÍOS, ENFOQUES, RESULTADOS Y LECCIONES.....	33
A. Apoyo para ampliar el acceso a la educación secundaria: infraestructura escolar.....	33
B. Modelos alternativos para mejorar el acceso a la educación secundaria.....	35
C. Modelos de escuelas especializadas.....	39
D. Apoyo del Banco a intervenciones para ampliar el acceso centradas en la oferta y administradas por otras divisiones: Fondos de inversión social.....	39
E. Intervenciones para ampliar el acceso centradas en la demanda: Apoyo del Banco a becas, matrículas escolares y programas de transferencias condicionadas de efectivo.....	40
F. Medición de los resultados relacionados con el acceso.....	44
G. Resumen.....	45
5. MEJORA DE LA CALIDAD Y LA EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA: DESAFÍOS, ENFOQUES, RESULTADOS Y LECCIONES.....	47
A. Apoyo del Banco a la mejora de la calidad.....	47
B. Medición de los resultados de los proyectos.....	56
C. Resumen.....	59
6. FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES Y ADMINISTRACIÓN DE ESCUELAS: DESAFÍOS, ENFOQUES, RESULTADOS Y LECCIONES.....	61
A. Apoyo a la descentralización.....	62
B. Apoyo a la administración escolar.....	64
C. Fortalecimiento de la supervisión y la evaluación.....	67
D. Fortalecimiento de los sistemas nacionales de evaluación de alumnos y participación en evaluaciones internacionales.....	68
E. Resultados.....	70
F. Resumen.....	70
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	73

BIBLIOGRAFÍA

NOTAS

ANEXOS

ACRÓNIMOS

BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
CAF	Corporación Andina de Fomento
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
ISDP	Informe de seguimiento del desempeño del proyecto
ITP	Informe de terminación de proyecto
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
SEED	Secretaría de Educación de Paraná
TIMSS	Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias

Este documento fue elaborado por un equipo integrado por Michelle Fryer, Monika Huppi, Ursula Quijano y Grace Noboa, Patricia Sadeghi, Juliana Arbeláez, Magda Raupp, Miguel Székely y Alejandro Cruz Fano (consultores), bajo el liderazgo de Leslie Stone y la supervisión general de Cheryl W. Gray. Los siguientes revisores brindaron valiosos aportes, comentarios y sugerencias: Guadalupe Bedoya, Anna Crespo, Oliver Azuara, Saleema Vellani, Virginia Poggio, Rocío Rodríguez y Viviana Vélez.

El equipo quisiera agradecer a Emiliana Vegas (Jefe de División, EDU) y Jesús Duarte (Jefe de División interino, EDU) y a su equipo de educación por su colaboración y por los comentarios y las sugerencias que hicieron durante la elaboración del documento. El equipo también quisiera agradecer a las Representaciones, a los Especialistas en Educación en el terreno y a los Analistas de Operaciones por ayudar a organizar los estudios de caso en los siguientes países: Argentina, Brasil, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay. Agradecemos también a los Ministerios de Educación en dichos países por su tiempo y la colaboración que nos prestaron durante las misiones de los estudios de caso.



Los proyectos financiados por el Banco apoyaron actividades destinadas a mejorar el *acceso* a la educación, la *calidad* de la educación, así como las *instituciones* y la *gestión* escolar.
© Ursula Quijano, 2012

Resumen Ejecutivo

Entre 1995 y 2012, el Banco Interamericano de Desarrollo (“BID” o “Banco”) financió 80 préstamos para educación en América Latina y el Caribe, de los cuales 58 dieron apoyo a los ciclos básico o superior de educación secundaria, con o sin carácter exclusivo. En la presente evaluación se examina el apoyo del Banco a la educación secundaria a fin de extraer lecciones y formular recomendaciones para fortalecer el desempeño del Banco en el futuro.

Para la evaluación se tomaron datos empíricos procedentes del análisis de la documentación de los 58 proyectos, nueve estudios de casos de países y un análisis de la bibliografía. Los estudios de casos permitieron captar la gran heterogeneidad de condiciones en la región y compensar la escasez de información sobre resultados en algunos documentos del Banco, empleando datos obtenidos a partir de documentos del Banco (informes de terminación de proyectos, estudios analíticos, notas técnicas y documentos de proyectos), del análisis de la bibliografía y de visitas a siete de los países.

Esta evaluación tiene por objeto determinar el grado en que el Banco ha apoyado el acceso equitativo a la educación secundaria, las mejoras de calidad de la educación secundaria y las reformas de las instituciones educativas para reforzar la capacidad de gestión. Además, se describen los enfoques utilizados y se analizan los resultados obtenidos.

CONTEXTO

A medida que todos los países de América Latina y el Caribe se acercan a la educación primaria o básica universal, la demanda de acceso a niveles superiores de educación está aumentando drásticamente. La región también está llegando en su transición demográfica al punto en que el número de jóvenes de 15 a 24 años será mayor

en términos absolutos y relativos. Si los países logran mejorar hoy la calidad de la educación, los grupos de edad con mejor educación realzarán el perfil de recursos humanos de la región en futuras décadas.

Los países de la región registran bajos puntajes en los exámenes internacionales de rendimiento en comparación con otros países de características similares. Además, aunque algunos países han conseguido aminorar los efectos de los factores socioeconómicos sobre los resultados de aprendizaje, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) demuestra que, en la región en su conjunto, la disparidad en el rendimiento entre estudiantes pobres y de altos ingresos sigue siendo más grande que en cualquier otra región del mundo. Las elevadas tasas de abandono escolar (50%) en la transición del ciclo básico al ciclo superior de secundaria significan que un gran número de jóvenes se incorporan a la actividad económica sin poseer los conocimientos y las competencias necesarios para competir en la economía moderna. Al mismo tiempo, el nivel relativamente alto y creciente de desempleo juvenil se ha traducido en una marcada prevalencia de “jóvenes ociosos” (que no estudian ni trabajan) —el 20% de los jóvenes de 15 a 18 años de edad en la región— y ejerce una presión cada vez mayor sobre la cohesión social.

El gasto ha aumentado de forma heterogénea en la región y ahora oscila entre US\$289 por estudiante en Guatemala y US\$5.235 en Barbados (en paridad de poder adquisitivo en dólares constantes de 2009). El gasto público en el ciclo superior de escuela secundaria se ha vuelto un poco regresivo. Entre los estudiantes de educación secundaria en América Latina y el Caribe, el 21% está matriculado en instituciones privadas, lo cual constituye el porcentaje más alto de cualquier región en el mundo. Conforme el crecimiento de las economías basadas en el conocimiento crea una mayor demanda de fuerza de trabajo más calificada, retener en la escuela a *todos* los jóvenes en edad de escolaridad secundaria e impartirles una enseñanza de calidad mejorará las perspectivas de competitividad y crecimiento nacionales, al tiempo que reducirá la desigualdad, mejorará los valores cívicos y la participación en la vida civil, aumentará la capacidad de emplearse y los salarios, disminuirá los comportamientos de riesgo como la delincuencia, el uso de las drogas y el embarazo en adolescentes, y mejorará el bienestar general de cada joven.

LA CARTERA DEL BANCO

El Banco desempeña un papel primordial en el financiamiento de la educación en América Latina y el Caribe, y su cartera de préstamos en educación ha ido en aumento, en particular desde 2006. Entre 1995 y 2012, el sector de educación del Banco aprobó 80 operaciones de préstamo por valor de US\$6.600 millones (con un crecimiento promedio anual del 7%) en concepto de financiamiento para la educación. De estas operaciones, 58 dieron apoyo a la enseñanza secundaria de ciclo básico o superior (y 11 se focalizaron exclusivamente en el nivel secundario), con un

valor total de préstamos de US\$5.700 millones. Además, entre 2007 y 2012 el Banco aprobó US\$51,4 millones en concepto de cooperación técnica no reembolsable para apoyar operaciones de préstamo, estudios analíticos y diálogos de políticas con miras a modernizar los ministerios de educación de la región y fortalecer las capacidades en los planos nacional, regional, municipal y/o comunitario. Los proyectos financiados por el Banco apoyaron actividades destinadas a mejorar el *acceso* a la educación (infraestructura y becas), la *calidad* de la educación (formación de docentes, suministro de recursos didácticos, planes de estudios, ampliación de la jornada escolar, modelos de instrucción diferenciados y financiamientos no reembolsables para la mejora de escuelas), así como las *instituciones* y la *gestión escolar* (descentralización, seguimiento y evaluación y sistemas de evaluación de alumnos).

CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

Acceso. En el 85% de todos los proyectos de educación se financiaron intervenciones orientadas hacia el acceso. En general, esas iniciativas han sido bien aceptadas y no se han visto obstruidas por factores políticos, pues tanto los dirigentes políticos como la población misma aprecian los resultados tangibles que generan las medidas de oferta y demanda. Las inversiones en infraestructura han representado el gasto más frecuente y elevado en los proyectos de educación financiados por el Banco. Otras intervenciones incluían métodos alternativos de enseñanza (educación comunitaria, telesecundaria y educación a distancia), adición de turnos escolares e intervenciones sobre la demanda (becas y transferencias de efectivo). A pesar del alto nivel de inversiones, los resultados en infraestructura han producido un aumento menor al esperado en la matriculación estudiantil. En menos de la mitad de los proyectos con un objetivo de acceso se alcanzaron las metas de resultados, y el nivel de consecución de las metas de productos es aún menor. Si bien el acceso al ciclo básico de enseñanza secundaria no constituye ya el principal desafío en la mayoría de los contextos, la escolarización en el ciclo superior de secundaria sigue planteando dificultades, en particular en zonas rurales y remotas. A medida que aumente el número de países donde el ciclo superior de enseñanza secundaria es obligatorio, se necesitarán recursos financieros adicionales para ampliar la matrícula en el ciclo superior de educación secundaria general y técnica a poblaciones y zonas desatendidas, y el Banco tiene una función importante que desempeñar en este aspecto.

Las intervenciones sobre la demanda se respaldaron por medio de cuatro proyectos en el sector de la educación que brindaron incentivos monetarios (como la concesión de becas y el pago de matrículas escolares) o no monetarios (como la alimentación escolar). Si bien el Banco ha prestado un apoyo significativo a los programas de transferencias condicionadas de efectivo a través de sus préstamos de protección social, la focalización de estos programas en la educación secundaria ha sido variada.

Calidad. De los 58 préstamos examinados, alrededor del 80% incluían objetivos relacionados con la calidad y los medios para lograrla. Las soluciones para mejorar la calidad de la educación secundaria se han centrado principalmente en la formación de docentes en el empleo, la disponibilidad de recursos didácticos, la reforma de los planes de estudios y la ampliación de la jornada escolar. Pese a los altos índices de alumnos repetidores en la enseñanza secundaria, se destinaron muy pocos recursos a programas de recuperación u otras innovaciones para reducir la repetición y el abandono o superar brechas de equidad. Existen escasos indicios empíricos de que las inversiones del Banco en calidad hayan mejorado el rendimiento de los estudiantes, aumentado las tasas de terminación de estudios o redundado en una docencia más eficaz. Aunque alrededor de tres cuartas partes de los préstamos del Banco en apoyo de la educación secundaria comprendían actividades para mejorar la eficacia de los docentes, los resultados se han medido de manera abrumadora a nivel de productos (número de docentes formados), y no a nivel de los efectos sobre los estudiantes. Por lo general, el apoyo con materiales didácticos se ha medido como el número de libros suministrados, bibliotecas establecidas o computadoras distribuidas, sin especificar quién usa los recursos, de qué manera, en qué medida, en qué número y con qué resultados. Se precisan mayores análisis para determinar la existencia de vínculos entre la formación de docentes y un mejor desempeño de éstos en el aula, o entre el desempeño de los docentes y el rendimiento de los estudiantes. Es evidente, sin embargo, que el suministro de tecnología y recursos didácticos no asegura por sí solo una educación de mejor calidad; estos insumos deben complementarse con una adecuada capacitación de los docentes en su uso y han de integrarse eficazmente en las prácticas de enseñanza.

Fortalecimiento de las instituciones. El déficit de capacidad institucional es uno de los problemas mencionados con más frecuencia en relación con la efectividad en el desarrollo de los proyectos respaldados por el Banco. Aunque en casi todos los préstamos del Banco se apoyó alguna modalidad de fortalecimiento institucional, no está claro qué efecto ha tenido ese apoyo, dado que muchos proyectos adolecen todavía de una ejecución deficiente y los sistemas de seguimiento y evaluación instituidos como parte de los proyectos han sido por lo general deficientes. Las iniciativas del Banco se han centrado en brindar apoyo a actividades de descentralización, fortalecer la capacidad de gestión escolar de directores de escuelas, aumentar la eficacia de la participación comunitaria en la gestión escolar y mejorar las actividades de seguimiento y evaluación en general de los ministerios de educación, lo cual incluye la evaluación de alumnos. De un total de 268 indicadores de fortalecimiento institucional en 31 proyectos terminados, la mayoría correspondió a actividades; sólo unos pocos podrían considerarse como resultados intermedios o impactos de lo que se estableció. Como aspecto positivo, la evaluación de alumnos ha aumentado de manera importante en los últimos dos decenios en América Latina y el Caribe, muchas veces con el apoyo del Banco. Sin embargo, se precisa institucionalizar dicha evaluación e integrarla mejor a las discusiones de políticas, las actividades de planificación y las operaciones.

Conclusiones y recomendaciones. A medida que aumenta el financiamiento total del Banco para la educación en la región, lo mismo ocurre con su apoyo a las reformas de la política de educación relacionadas con el acceso, la eficiencia y los resultados de aprendizaje. El Banco tiene la posibilidad de contribuir significativamente a mejorar los resultados de *todos* los alumnos de la enseñanza secundaria. Con todo, la desventaja educativa es mayor y más compleja que la disparidad en el número de escuelas con bibliotecas, el estado del centro escolar o la disponibilidad de computadoras. Hay que prestar más atención a lo que produce resultados, es decir, determinar qué estrategias han demostrado mejorar la retención de estudiantes, la terminación de los estudios y los logros académicos. Es preciso que la dinámica política se comprenda y se tenga en cuenta en el diseño de los préstamos y que al mismo tiempo se reconozca que esa dinámica también establecerá en parte el papel que desempeñará el Banco (conforme se señala en el Capítulo VI) y la medida en que los aportes se usarán de manera productiva. En muchos países de América Latina y el Caribe es imperativo seguir reforzando la gestión del sistema educativo a todo nivel, en especial las esferas de gestión por resultados, evaluación académica, y seguimiento y evaluación.

Partiendo de la información empírica presentada en esta evaluación, OVE formula cuatro recomendaciones para ayudar a mejorar la efectividad del apoyo futuro del Banco a la educación secundaria:

- Focalizar mucho más el apoyo del Banco en mejorar la calidad de la educación secundaria, lo que incluye invertir más recursos para comprender las causas profundas del déficit de calidad en la educación secundaria, los determinantes del desempeño de alumnos y docentes, y lo que “produce resultados” en la enseñanza secundaria.
- En lo que respecta al acceso, concentrar más el apoyo del Banco en el ciclo *superior* de la educación secundaria, especialmente entre poblaciones vulnerables y en desventaja.
- Hacer un mayor hincapié en la innovación y fortalecer el repositorio de conocimientos para aprender de la experiencia en la enseñanza secundaria y difundir las lecciones aprendidas, incluidas las relacionadas con modelos de provisión flexibles para poblaciones desfavorecidas; modelos de provisión alternativos para poblaciones a las que sea más difícil llegar; uso de la tecnología con criterios de eficacia de costos, y pertinencia y efectividad de los métodos de educación y capacitación vocacional.
- Elaborar informes de terminación de proyecto totalmente basados en pruebas empíricas, en los que se demuestren qué resultados se produjeron y por qué. Reforzar la medición de los resultados a nivel de proyectos, estableciendo un número manejable de metas realistas y mejorando considerablemente el seguimiento de los resultados y los impactos atribuibles a cada proyecto.

RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

I. Introducción

La Administración agradece a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) por su “Análisis del apoyo del BID a la educación secundaria: mejora del acceso, la calidad y las instituciones, 1995-2012” y el útil diálogo mantenido durante su preparación. También damos la bienvenida a las conclusiones y recomendaciones de la evaluación al seguir trabajando con nuestros países miembros prestatarios en sus esfuerzos por mejorar tanto la calidad como el acceso a la educación secundaria, mientras registran y se difunden las lecciones aprendidas de cada proyecto.

La respuesta de la Administración a cada una de las recomendaciones de la evaluación se basan principalmente en el Documento de Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-2), aprobado por el Comité de Políticas Operativas en mayo de 2013. Este documento destaca cinco dimensiones de éxito estrechamente vinculadas a las líneas de acción y actividades concretas que ya están siendo implementadas y monitoreadas por la División de Educación.

El documento GN-2708-2 (párrafo 5.4) establece que la estrategia del Banco en el sector es: “... para lograr la meta de promover la enseñanza efectiva y el aprendizaje en todos los niños y jóvenes de América Latina y el Caribe, existen cinco Dimensiones del Éxito que todos los sistemas educativos deben aspirar a lograr: i) las metas altas de aprendizaje estudiantil guían la provisión y monitoreo de los servicios educativos a todos los niveles; ii) los nuevos estudiantes entran listos para aprender; iii) todos los estudiantes tienen acceso a docentes efectivos; iv) todas las escuelas tienen recursos adecuados y son capaces de utilizarlos para el aprendizaje; y v) todos los niños y jóvenes adquieren las competencias necesarias para ser productivos y contribuir con la sociedad.” Donde sea posible, la Administración ha organizado sus respuestas con las acciones y actividades que ya están en marcha dentro del Documento de Marco Sectorial (SFD) y si los Directores Ejecutivos lo consideran, se implementarán las recomendaciones de manera que se asegure su coherencia con el SFD.

II. Recomendaciones y Respuestas de la Administración

A. Recomendación 1

Concentrar el apoyo del Banco mucho más centralmente en mejorar la calidad de la educación secundaria, incluyendo invertir más recursos en la comprensión de las causas fundamentales de la educación secundaria de mala calidad, determinantes del desempeño de estudiantes y docentes, y “lo que funciona” en el nivel secundario.

B. Respuesta 1

De acuerdo. La recomendación está bien alineada con la meta fundamental de las actividades del Banco en educación durante los próximos tres años de “promover la enseñanza efectiva y el aprendizaje en todos los niños y jóvenes de América Latina y el Caribe”. Varias líneas de acción y actividades dentro de las Dimensiones del Éxito i), iii) y iv) ya están ayudando a concentrarse más centralmente en mejorar la calidad de la educación secundaria. Por ejemplo, el Banco continuará el trabajo con los países en:

- a. Una serie de evaluaciones de impacto rigurosas sobre aspectos cruciales de la cuestión “qué funciona” en la educación, especialmente en el nivel secundario.
- b. Establecimiento de normas claras y útiles para el aprendizaje de los estudiantes y desempeño docente, alineándolos con el plan de estudios y evaluaciones.
- c. Transformar la carrera docente para atraer, desarrollar, motivar y retener a los mejores profesionales.

C. Recomendación 2

Con respecto al acceso, centrar el apoyo del Banco más centralmente en secundaria superior, especialmente entre las poblaciones vulnerables y desfavorecidas.

D. Respuesta 2

Parcialmente de acuerdo. El tema de la equidad es abordado dentro del SFD que exige no sólo “el diseño e implementación de sistemas de aseguramiento de la calidad de educación en todos los niveles educativos, incluyendo programas y políticas compensatorias para los alumnos de circunstancias vulnerables”, sino también exige invertir en “iniciativas que buscan cerrar las brechas de género y etnicidad en educación”. Con ese fin, la Administración ya está:

- a. Trabajando con los gobiernos en el pilotaje y posterior escalado de formas costo-efectivas de entregar una educación de calidad a las poblaciones más difícil llegar (estudiantes en situación de vulnerabilidad y a las minorías étnicas en las zonas rurales).
- b. Llevando a cabo análisis rigurosos de las brechas en el desempeño educativo socio-económicas, de género y étnicas.

Respecto a la recomendación de OVE sobre concentrarse en la educación secundaria superior, quisiéramos destacar que como “los más altos índices de deserción se producen en la transición de la educación secundaria inferior a superior”,ⁱ creemos que el Banco debe seguir trabajando para garantizar igualdad de acceso a ambos niveles de educación secundaria.

E. Recomendación 3

Poner más énfasis en la innovación y fortalecer el repositorio de conocimiento para aprender y difundir las lecciones de la experiencia en la enseñanza secundaria, incluyendo modelos de entrega flexibles para las poblaciones marginadas, modelos de entrega alternativos para las poblaciones más difícil de alcanzar, utilización eficaz de la tecnología y la pertinencia y eficacia de los enfoques de capacitación y educación vocacional.

F. Respuesta 3

De acuerdo. Se han abordado las cuestiones relacionadas a las poblaciones marginadas y más difíciles de alcanzar en nuestra respuesta a la recomendación anterior de que destacó el compromiso del Banco para promover una mayor equidad en el acceso a la educación secundaria. Con el SFD, el Banco también ya está comprometido con las líneas de acción para ayudar a países: “aprovechar el potencial de los avances en tecnologías de información y comunicación para facilitar el aprendizaje de los estudiantes y a entrenar y desarrollar los docentes, directores y otro personal del sistema de educación;” e “invertir en programas que tienen como objetivo utilizar la tecnología como una herramienta para la mejora de los resultados del aprendizaje”. Como también establece el SFD, el Banco promoverá “la generación de conocimiento sobre la eficacia y la equidad de varias intervenciones por parte del sistema de educación para facilitar la transición de secundaria a la educación postsecundaria y para el mundo del trabajo, en particular para los grupos que enfrentan mayores retos en el mercado laboral, tales como mujeres, indígenas y afrodescendientes”.

A este fin las acciones ya señaladas como respuestas (a) para la recomendación 1 y (a) y (b) por recomendación 2 servirán estos propósitos.

G. Recomendación 4

Producir PCRs con una base de pruebas completa, mostrando qué resultados fueron producidos y por qué. Fortalecer la medición de resultados a nivel de proyecto estableciendo un número manejable de objetivos realistas y mejorar notablemente el seguimiento de los resultados e impactos atribuibles a cada proyecto.

H. Respuesta 4

De acuerdo. La Administración actualmente está piloteando su instrumento de autoevaluación de proyecto para reportar rendimiento (Informe de Terminación de Proyecto [PCR]) que ha sido diseñado con objetividad, transparencia y basado en la evidencia. Con las nuevas directrices para los PCR, la Administración espera poder documentar más plenamente la cadena causal que enlazan a los resultados del proyecto con productos, así como capturar y difundir las lecciones concretas recogidas a lo largo del proyecto. Estas nuevas directrices entrarán en vigencia en enero de 2014.

III. El Camino Hacia Adelante

La Administración reitera su compromiso de servir a las necesidades particulares de cada uno de sus países miembros prestatarios en el sector de la educación secundaria, centrándose en las prioridades establecidas en el SFD. La Administración continuará monitoreando la implementación de las acciones ya determinadas en el SFD y como estaba previsto, compartirá con el Directorio Ejecutivo los resultados de su evaluación intermedia.

ⁱ Párrafo 1.5 del documento “Análisis del Apoyo del BID a la Educación Secundaria: Mejora del Acceso, la Calidad y las Instituciones, 1995-2012” RE-461.

TOMOS GENERALES

COD. TS/983

CIENCIAS SOCIALES

CIENCIA TEC Y AMBIENTE

COD. TS/465

COMUNICACION

Se constató en la evaluación que el 74% de la cartera de educación secundaria financió actividades específicas relacionadas con la efectividad de los docentes el 71% apoyó el suministro de recursos didácticos, como libros de texto, guías para docentes, tecnología pedagógica y materiales de consulta, y el 66% invirtió en la reforma de los planes de estudios.

© Grace Noboa, 2012

1 Introducción y Diseño de la Evaluación

El Banco Interamericano de Desarrollo (“BID” o “Banco”) siempre ha considerado como una prioridad de primer orden apoyar la mejora de la educación en los países de América Latina y el Caribe. De hecho, en el Octavo Aumento General y el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco se señaló la educación como uno de los ámbitos prioritarios de acción. La primera estrategia de educación del Banco data de 1979 (documento GP-86-2), y para el Octavo Aumento General (1994) se requirieron actualizaciones de la estrategia por separado para cada nivel de educación. En ese proceso (documento GN-2067) se indicó que el objetivo del Banco en materia de educación primaria y secundaria era “mejorar la calidad y la equidad”.

En el Noveno Aumento General, aprobado recientemente, los Gobernadores reiteraron su compromiso con la educación como uno de los pilares de la primera prioridad sectorial (“política social favorable a la igualdad y la productividad”) mediante la focalización en el aumento de la calidad y la pertinencia de la educación. De acuerdo con los “Lineamientos sectoriales para educación” elaborados en 2010, el principal desafío educativo que enfrenta la región es la baja calidad del aprendizaje de sus estudiantes.

En 2003, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) analizó las estrategias del Banco para apoyar la educación básica (primaria y ciclo básico de secundaria) en América Latina y el Caribe durante el período 1991-2000. Los datos obtenidos en la evaluación confirmaron en gran medida que las políticas recomendadas en la estrategia de educación del Banco se habían aplicado, aunque en distinto grado, en los países objeto de estudio. Al estimar los efectos de diversos insumos sobre el aprendizaje, el estudio validó la importancia de contar con infraestructuras, textos y materiales didácticos adecuados. Asimismo, permitió constatar que otras reformas, tal vez de nivel más alto —como el aumento de la participación de los padres y el refuerzo de las capacidades de gestión en los diversos niveles del sistema— cumplían una función clave en la mejora de los sistemas educativos.

La presente evaluación se centra en la educación secundaria, incluidos sus ciclos básico y superior (véase el Recuadro 1). El documento presenta las conclusiones del análisis de OVE sobre el apoyo del Banco a las políticas y sistemas de educación secundaria en América Latina y el Caribe desde 1995, con particular referencia a los aspectos de acceso, calidad e instituciones. En la evaluación se analizan el diseño, la ejecución y los resultados de las operaciones financiadas por el Banco en apoyo de la educación secundaria, se procura determinar los factores que inciden en el éxito de diferentes intervenciones en distintos contextos y se formulan recomendaciones para orientar el apoyo del Banco en el futuro.

RECUADRO 1. DEFINICIONES: NIVELES Y MODALIDADES DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- **Educación básica.** Los primeros ocho a nueve años de educación formal, equivalentes a la terminación del ciclo básico de educación secundaria.
- **Educación primaria.** Los primeros cinco a seis años de educación formal. La educación primaria es obligatoria en todos los países de América Latina y el Caribe.
- **Ciclo básico de educación secundaria.** Los primeros dos a tres años de educación secundaria.
- **Ciclo superior de educación secundaria.** Los últimos dos a cuatro años de la educación secundaria.

El Anexo 1 contiene información detallada sobre la estructura de la educación secundaria por país. El Anexo 2 contiene las principales diferencias entre la escuela primaria y la secundaria.

Las siguientes son las tres modalidades más comunes de enseñanza secundaria:

- **Educación general/académica.** El plan de estudios se centra en desarrollar las competencias académicas generales en lenguaje, ciencias, matemática y humanidades. Todos los alumnos deben tomar ciertos cursos esenciales para graduarse, aunque en muchos sistemas los alumnos se pueden especializar en ciertas asignaturas en los grados superiores.
- **Formación técnica y vocacional.** Este tipo de enseñanza transmite a los jóvenes los conocimientos y competencias que necesitan para desempeñarse en tipos específicos de trabajos u ocupaciones. Con la excepción de México, la formación técnica y vocacional se imparte a nivel secundario superior.
- **Modelos alternativos.** Se ofrecen al margen de las escuelas tradicionales, generalmente a poblaciones remotas o grupos no escolarizados. Los modelos alternativos en América Latina y el Caribe difieren en planes de estudios y materiales didácticos; a continuación se mencionan los modelos comunes:
 - Educación a distancia (telesecundaria, radio, casetes de audio y enseñanza virtual).
 - Aprendizaje abierto (facilitadores).
 - Educación comunitaria.

Nota: El ciclo básico de educación secundaria es obligatorio en los siguientes países: AR, BA, BH, BE, BO, BR, CH, CR, CO, DR, EC, ES, GU, GY, ME, PE, PN, PR, UR y VE. El ciclo superior de educación secundaria es obligatorio en los siguientes países: AR, BA, BH, CH, ME, PE, UR y VE.

Fuentes: UNESCO (2012b); Di Gropello (2006); Holsinger y Cowell (2000); BID (2011).

A. JUSTIFICACIÓN DE LA FOCALIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

A medida que todos los países de América Latina y el Caribe se acercan a la educación primaria o básica universal, la demanda de acceso a niveles superiores de educación está aumentando drásticamente¹. Al mismo tiempo, la región está llegando a un punto de inflexión en su transición demográfica; esto es, el número y el porcentaje de jóvenes en edad de escolaridad secundaria (15 a 24 años) se encuentran en sus niveles históricos más elevados². Los grupos de edad con mejor educación realzarán el perfil de recursos humanos de la región como mínimo durante las próximas cinco décadas.

Las tasas de abandono escolar más elevadas se observan en la transición del ciclo básico al ciclo superior de secundaria: en promedio, la mitad de los jóvenes de América Latina y el Caribe abandona el sistema educativo durante los años de secundaria e intenta incorporarse a la actividad económica³. Esto significa que los conocimientos, competencias y habilidades que han adquirido a esta edad temprana determinan fundamentalmente sus oportunidades futuras. Por otra parte, la expansión de economías basadas en el conocimiento, conjugada con la globalización, genera una mayor demanda de fuerza de trabajo más preparada. Los esfuerzos por retener a los jóvenes en la educación secundaria y ayudarles a seguir estudios superiores crearán un futuro mejor para las personas y, al mismo tiempo, mejorarán las perspectivas de competitividad y crecimiento nacionales.

La incidencia relativamente alta y creciente del desempleo juvenil y los abultados índices de abandono escolar explican la persistencia de altos niveles de “jóvenes ociosos” (que no estudian ni trabajan). Este fenómeno, que afecta al 20% de los jóvenes de 15 a 18 años de edad en la región, pone cada vez más presión en la cohesión social y contribuye al aumento de la delincuencia y la exposición a riesgos múltiples, con consecuencias sociales que van más allá del ámbito de la educación⁴. Por lo tanto, contar con sistemas de educación secundaria de alta calidad que induzcan a los jóvenes a continuar su escolaridad es cada vez más importante para evitar tensiones sociales.

B. DISEÑO Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación analiza para el período 1995-2012 la orientación de la acción del Banco en apoyo de la educación secundaria, así como su ejecución y sus resultados. Las preguntas de la evaluación se formularon sobre la base de un extenso análisis bibliográfico antes de que se iniciara y coinciden con los principales ámbitos de las estrategias y las prioridades del Banco. Una vez definidas las preguntas fue posible establecer dónde buscar pruebas empíricas y seleccionar métodos de análisis para el estudio.



En 2010, la matrícula secundaria total en América Latina y el Caribe ascendía a 60 millones de estudiantes y la matrícula total en la formación técnica y vocacional era de 5,8 millones.

© BID, 2013

Como parte de la evaluación se intentó responder a interrogantes en tres ámbitos clave:

- **Acceso.** ¿En qué medida se centra el apoyo del Banco en el acceso equitativo a la educación secundaria? ¿Qué soluciones ha respaldado para ayudar a superar las carencias de cobertura, y con qué resultados?
- **Calidad.** ¿En qué medida se orienta el apoyo del Banco a mejorar la calidad de la educación secundaria? ¿Qué soluciones ha respaldado, y con qué resultados? ¿Han mejorado los resultados relativos al aprendizaje de los alumnos y la eficiencia interna? ¿Se han reducido las brechas de aprendizaje entre grupos (socioeconómicos y urbanos/rurales)?
- **Instituciones.** ¿En qué medida ha apoyado el Banco las reformas de las instituciones educativas a fin de mejorar la capacidad de gestión? ¿Cuáles han sido los enfoques y los resultados?

Las fuentes de datos comprenden la cartera de préstamos de educación del Banco, los sistemas de bases de datos del Banco y otras bases de datos internacionales, las evaluaciones e informes de seguimiento de proyectos, y las entrevistas con partes interesadas y el personal del BID. Habida cuenta de la complejidad y la heterogeneidad de la educación secundaria entre los diferentes países, se realizaron estudios de casos sobre el terreno con objeto de evaluar a fondo el apoyo del Banco en contextos específicos, a saber: Argentina, Brasil (Paraná), Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay. Para Ecuador y México se llevaron a cabo estudios de casos de carácter documental (véase en el Anexo 3 la justificación de la selección). Algo que refuerza claramente la metodología de estudio de casos es que se usaron múltiples fuentes y técnicas para la recopilación de datos. Las pruebas empíricas se recabaron usando las preguntas de la evaluación como guía. Los datos recabados fueron en su mayor parte cualitativos, pero también se obtuvo material cuantitativo importante, como datos del análisis de las bases de datos, los costos, los productos y los resultados, así como los resultados de los exámenes utilizados para respaldar las afirmaciones de eficacia de los proyectos. Se trató a cada país como un caso separado, y las conclusiones de cada caso se usaron como información para todo el estudio.

Además de los estudios de casos sobre el terreno, se creó una base de datos en Microsoft Access (instrumento de encuestas de evaluación) con el fin de recabar información de documentos de proyectos de educación clave (documentos de préstamo, informes de seguimiento de desempeño de proyecto, informes de seguimiento de proyecto, informes de terminación de proyecto), incluidos todos los indicadores contenidos en las matrices de resultados que figuran en todos los informes de terminación de proyecto disponibles. La información de la base de datos se usó para generar información sobre ámbitos, niveles y plazos del apoyo del Banco y para evaluar la consecución de los resultados a nivel de proyecto. Asimismo en la base de datos se registró información clave sobre limitaciones en la ejecución y otras lecciones aprendidas. Esta base de datos fue la principal fuente de información para el capítulo sobre la revisión de la cartera y también sirvió de insumo para otros capítulos. Además de la cartera en educación, el equipo examinó intervenciones pertinentes sobre la demanda (programas de transferencias condicionadas de efectivo) que recibieron el apoyo de la División de Protección Social y Salud (anteriormente Divisiones de Programas Sociales) y un pequeño número de programas de educación secundaria técnica y vocacional que recibieron el apoyo de la Unidad de Mercados Laborales.

La evaluación fue complicada por el hecho de que actualmente los informes de terminación de proyecto (ITP) presentan deficiencias como instrumento para medir el impacto de los proyectos. Los juicios que contienen los ITP pocas veces se documentan y no siempre se sustentan en datos, y no han estado sujetos a una validación regular por una fuente independiente (si bien esto se espera que cambie en 2014 con el nuevo sistema de ITP del Banco). Además, los ITP presentan un

El abandono escolar se vincula con muchos factores, como las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, la falta de interés en el plan de estudios y la escasa pertinencia de éste, la violencia y la pobreza en el entorno escolar y las profundas ineficiencias internas.

© BID, 2013



perfil estático de los logros de los proyectos al momento de la terminación del préstamo. En otras palabras, no siempre reflejan la plena asimilación del efecto. De hecho, en las misiones de los estudios de casos realizados para esta evaluación se pudieron compilar datos ex post que contradecían los resultados de los ITP (por ejemplo, véase el Recuadro 8 en el Capítulo V). Por consiguiente, la información recabada durante los estudios de casos se usó de base para las conclusiones en la medida en que fue posible.

El Gráfico 1 presenta el marco conceptual de la evaluación. La evaluación presenta la siguiente estructura: En el capítulo II se analiza el contexto general de la educación secundaria en América Latina y el Caribe y se repasan las estrategias de educación del Banco. En el capítulo III se examina la cartera de préstamos del Banco y se analizan las tendencias de las operaciones de préstamo y cooperación técnica para la educación secundaria durante el período de la evaluación (1995-2012). En los capítulos IV, V y VI se describen los distintos enfoques que ha impulsado el Banco para mejorar el acceso, la calidad y las instituciones de la educación secundaria, respectivamente, y se analizan los resultados de la labor del Banco en esos ámbitos. Por último, el capítulo VII contiene recomendaciones formuladas a partir de las conclusiones de la evaluación.

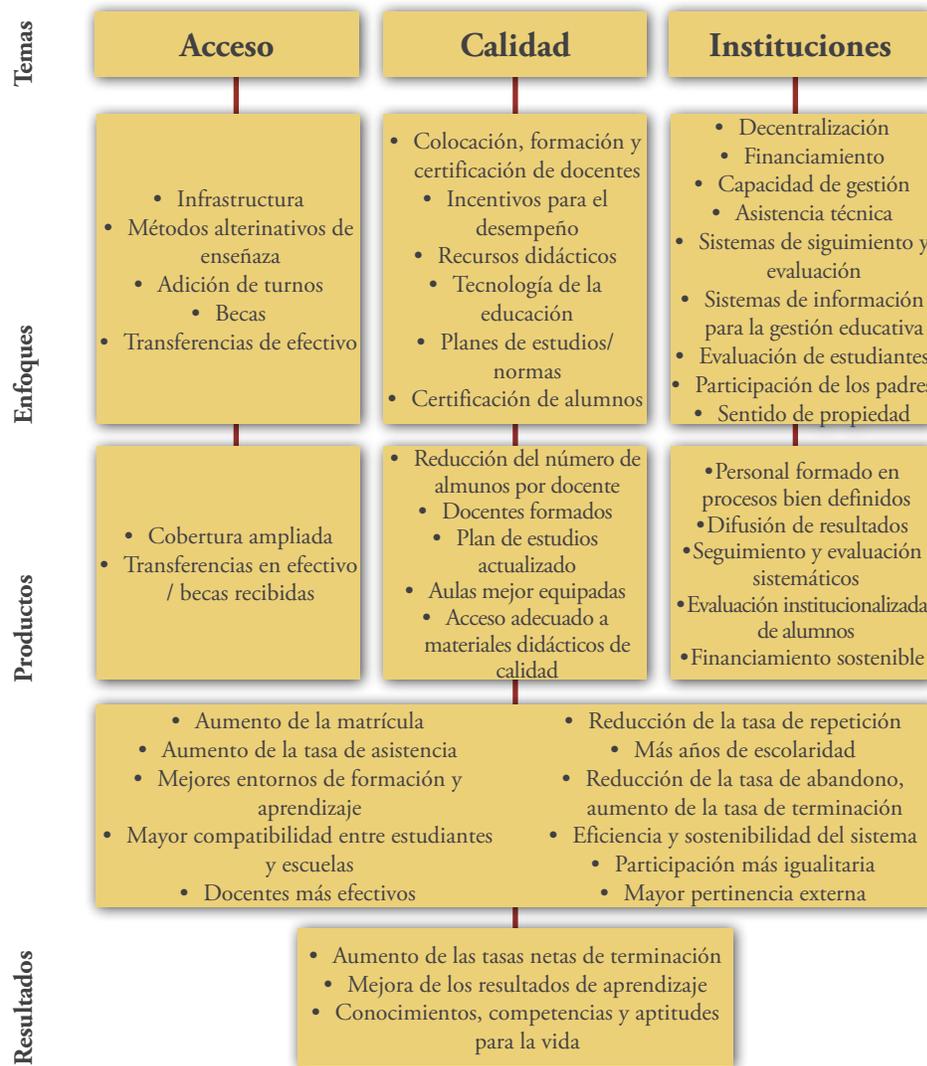


GRÁFICO 1
Marco conceptual de la evaluación

EL aprender nos libera.

2



Si bien algunos países han logrado reducir el impacto de los factores socioeconómicos sobre el aprendizaje, el informe de PISA demuestra que en la región subsiste una amplia disparidad entre el desempeño de los alumnos pobres y el de los de mayores recursos.

© Leslie Stone, 2012

2 Problemas Regionales y Estrategias y Prioridades del Banco

En las dos últimas décadas, América Latina y el Caribe ha hecho considerables progresos en el sector de la educación. La educación primaria es prácticamente universal, y la región ha avanzado más que ninguna otra en términos del acceso a la educación secundaria: la proporción de alumnos que recibe al menos algún tipo de enseñanza secundaria (matrícula secundaria neta) pasó del 64% en 1999 al 76% en 2009. En 2010, la matrícula secundaria total en América Latina y el Caribe ascendía a 60 millones de estudiantes y la matrícula total en la formación técnica y vocacional era de 5,8 millones⁵. A pesar de esa evolución favorable, persisten algunos desafíos.

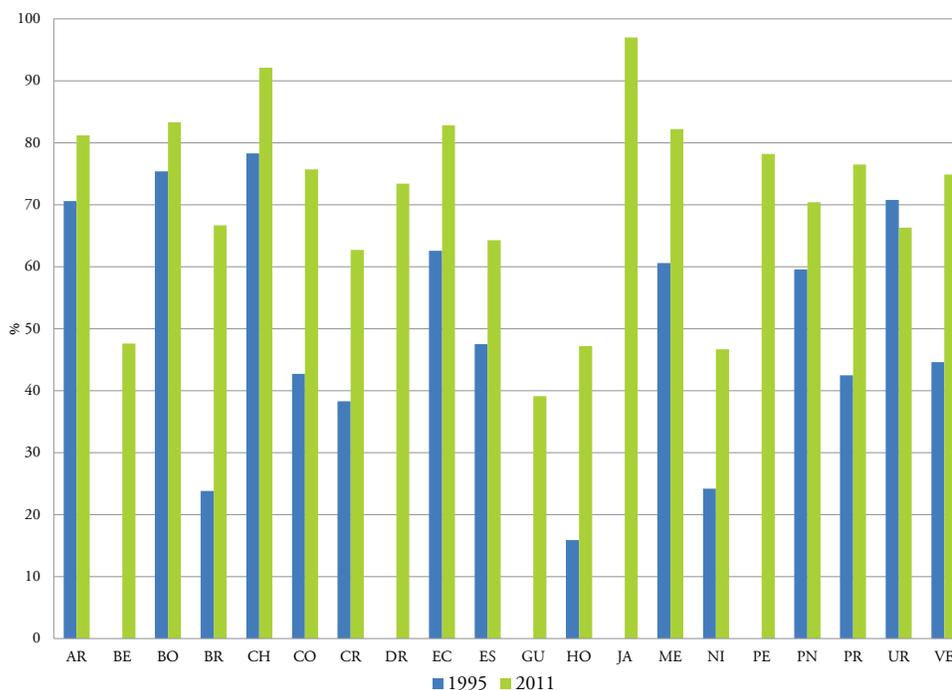
A. DESAFÍOS REGIONALES

Las tasas de matrícula globales encubren disparidades entre grupos, por ejemplo entre poblaciones rurales y urbanas, con o sin recursos, pertenecientes o no a grupos indígenas y afrodescendientes y, en unos pocos países, entre varones y niñas⁶. Conforme aumenta la demanda de enseñanza secundaria, el sistema educativo incorpora un creciente número de estudiantes procedentes de entornos desfavorecidos que anteriormente habían estado privados de acceso a la educación secundaria. En muchos países, la matrícula y la asistencia a la escuela entre los pobres han aumentado gracias a los programas de transferencias condicionadas de efectivo, que canalizan el pago de prestaciones a las familias a condición de que sus niños asistan a la escuela⁷. Por lo tanto, la cohorte de secundaria es ahora más diversa que nunca en los aspectos económico, académico y lingüístico.

GRÁFICO 2
Porcentaje de jóvenes de 18 y 19 años que terminan como mínimo 9 años de escolaridad; comparación en el tiempo

Fuente: BID, Sociómetro

Nota: Primer año para el que se dispone de datos se refiere a 1995, con excepción de BO, BR, CH, CR, HO, cuyos datos corresponden a 1990; CO, VE (1991); ME (1993), y EC (1994). Último año para el que se dispone de datos se refiere a 2001, con excepción de EC (2012), CR, ES, GU, ME, NI, PN, VE (2010); BR, CH, HO, PE (2009); DR, ME, PN, PR (2008), y BE, BO, JA (2007). La información para EC corresponde a los grupos de edad de 18 a 20 años y de 15 a 24 años para PE, PN y VE.



Dentro de los países siguen existiendo disparidades regionales entre los medios urbano y rural, lo que pone de relieve las profundas desigualdades entre grupos (véase el Gráfico 3). Estas diferencias relativas son más marcadas en Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Además, en todos los países, con excepción de Guatemala y Bolivia, las niñas tienen más probabilidad de terminar la educación secundaria que los varones (véase el Anexo 5).

Si bien el acceso al ciclo básico de educación secundaria ha registrado una mejora significativa, la progresión al ciclo superior de secundaria es baja, como reflejan las elevadas tasas de repetición y el sustancial abandono escolar en puntos de transición clave. El abandono escolar se vincula con muchos factores, como las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, la falta de interés en el plan de estudios y la escasa pertinencia de éste, la violencia y la pobreza en el entorno escolar y las profundas ineficiencias internas⁸. En el Gráfico 4 se contrasta esta elevada tasa de deserción en dos países y se resaltan las caídas pronunciadas que se registran en puntos de transición importantes: al ingresar al ciclo básico de la escuela secundaria y al culminarlo y al ingresar al ciclo superior de la escuela secundaria y al culminarlo.

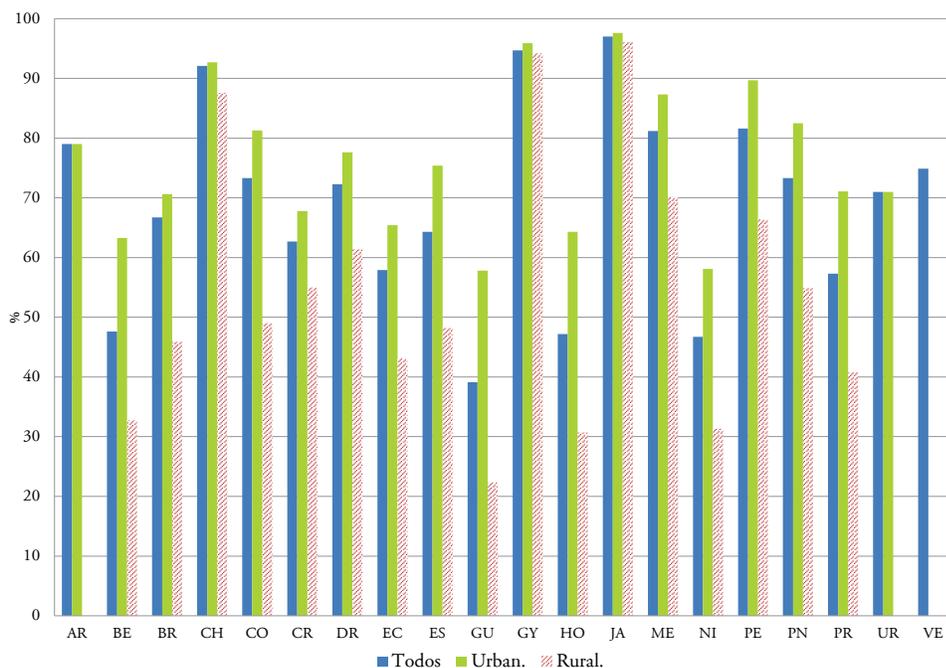


GRÁFICO 3
Porcentaje de jóvenes de 18 y 19 años que terminan como mínimo 9 años de escolaridad; año más reciente

Fuente: IDB, Sociómetro

Nota: En el caso de BO se carecía de información para los tres indicadores. Los datos para AR, CO, CR, EC, ES, GU, NI corresponden a 2010; para BR, CH, HO, PE, UR, a 2009; para DR, ME, PN, PR, a 2008; para BE, JA, VE, a 2007, y para GY, a 1999.

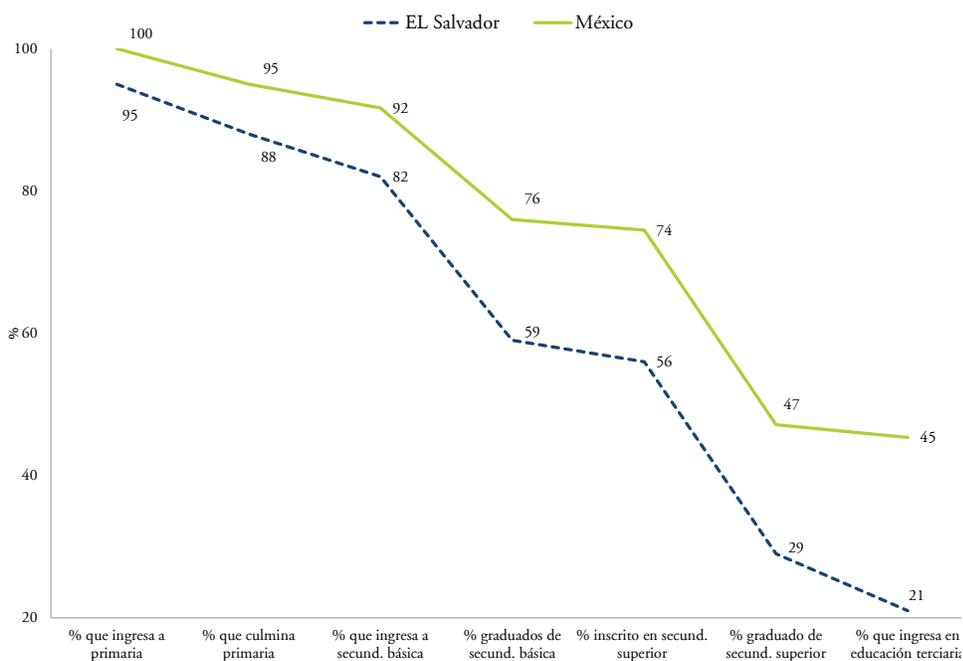


GRÁFICO 4
Progresión en los puntos de transición de la educación, México y El Salvador, 2010

Fuente: Documentos de antecedentes de OVE (2012).

En términos generales, el acceso al ciclo básico de secundaria ya no constituye la máxima prioridad, al menos en zonas urbanas; sin embargo, la provisión de enseñanza secundaria superior, en especial en zonas rurales, sigue siendo un desafío de primer orden. A medida que aumente el número de países que establecen la obligatoriedad del ciclo superior de secundaria, se necesitarán más recursos financieros para ampliar la matrícula entre las poblaciones marginadas, tanto para la educación general como para la técnica. Las disparidades de infraestructura saltan especialmente a la vista al

comparar las escuelas privadas urbanas con las escuelas públicas urbanas y rurales. La infraestructura no solo afecta el acceso a la educación sino también el nivel de calidad de la educación. Las cuestiones de hacinamiento y número de alumnos por docente también están vinculados con la infraestructura.

Si bien las tasas de matriculación han aumentado considerablemente en América Latina y el Caribe, los progresos han sido menores en términos de calidad. El aumento del nivel de calidad de la educación sigue siendo una tarea difícil⁹, y en los debates en materia de políticas se sigue hablando de los insumos para la educación que deben incluirse y la manera en que deben medirse¹⁰. Incluso con un insumo específico, la bibliografía suele mostrar pruebas contradictorias sobre los efectos en los resultados de educación¹¹. Los resultados en términos de aprendizaje se ven afectados por diversos factores, como el tamaño de las clases, la proporción y colocación de docentes con formación profesional y suficientes calificaciones, el entorno de aprendizaje, la disponibilidad de recursos didácticos, los planes de estudios, las horas efectivas de enseñanza (limitadas por el ausentismo del profesorado y el sistema de jornadas múltiples en las escuelas), el apoyo de los padres y el acceso a servicios especializados y de apoyo¹². Estos factores muchas veces son más pronunciados en las escuelas de zonas desfavorecidas.

La pertinencia de la educación secundaria es otro aspecto que suscita preocupación. La formación técnica y vocacional se considera a menudo como una opción para facilitar la transición al mercado laboral. Según datos de la encuesta de hogares, la formación técnica y vocacional representa alrededor del 38% del total de la matriculación en el ciclo superior de educación secundaria en 10 países, con ligeras oscilaciones ascendentes o descendentes en la última década. En la mayoría de los países, el rendimiento de la formación técnica y vocacional parece ser mayor que el del ciclo superior general de la educación secundaria y la brecha entre ambas se ha incrementado desde el año 2000 (véase el Gráfico 5). El rendimiento relativo de la formación técnica y vocacional es mayor para los hombres que para las mujeres. Esa educación no se considera necesariamente como una alternativa educativa de segunda clase: en la mitad de los países de nuestra muestra, la proporción de estudiantes que cursan estudios técnicos y vocacionales pertenecientes al decil superior de distribución de ingresos es mayor que la de los que pertenecen al 30% más pobre de la distribución de ingresos¹³. En resumen, los datos indican que la formación técnica y vocacional es una importante opción para el ciclo superior de educación secundaria y, por lo tanto, un ámbito relevante de posible inversión para el Banco. Habida cuenta de la preferencia a nivel mundial por una educación secundaria basada en competencias, la importancia de la formación técnica y vocacional en América Latina y el Caribe y la creciente pertinencia que revisten las aptitudes no cognitivas generales para la formación técnica y vocacional, es el momento idóneo para que el Banco revise su estrategia en este sector.

Los docentes son un factor clave en el rendimiento de los alumnos¹⁴, y representan cerca del 90% del presupuesto para gastos recurrentes de la mayoría de los ministerios de educación. En los documentos de proyectos del BID se citan a menudo la falta

de preparación e insuficiente formación de los docentes, junto con la ausencia de incentivos de desempeño, como obstáculos para una enseñanza efectiva. Muchos docentes carecen de parámetros claros sobre qué deben aprender y lograr los estudiantes. Los sueldos en el sector no suelen ser competitivos frente a los de otras profesiones, y tradicionalmente los ascensos se han basado en la antigüedad más que en el desempeño. Estas circunstancias se han plasmado en una compresión general de los sueldos, una falta de recursos para contratar docentes calificados y exiguos incentivos para la innovación.

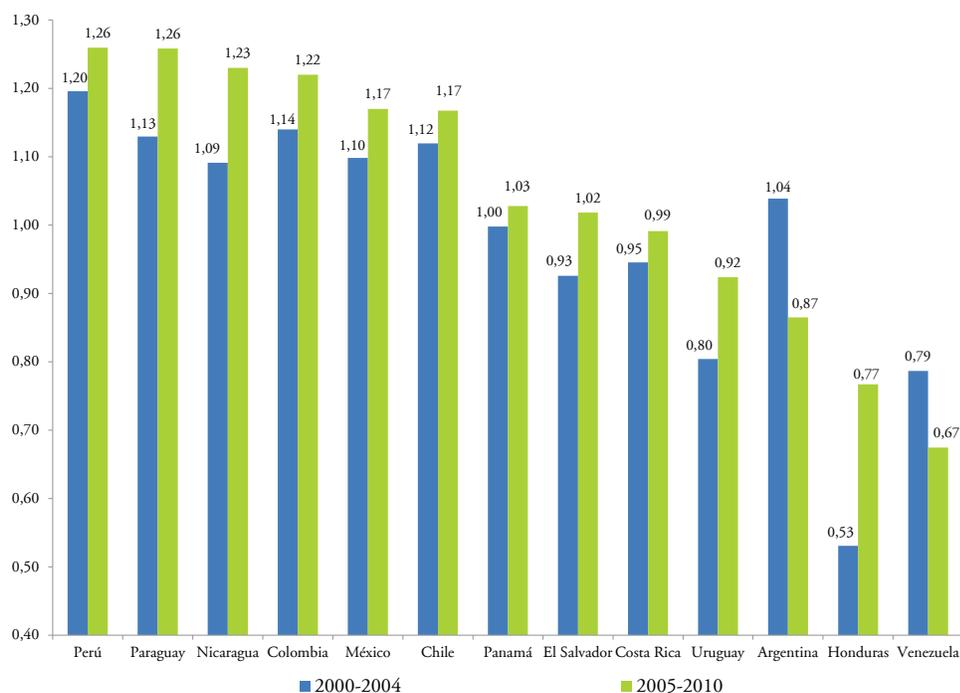


GRÁFICO 5
Rendimiento de la formación secundaria superior técnica y vocacional frente al del ciclo superior general/académico de la educación secundaria

La ausencia general de rendición de cuentas, la desorganización de las escuelas y la escasa formación del profesorado hacen que buena parte del gasto en educación en América Latina y el Caribe sea improductivo. Operar un cambio en los sistemas de educación a fin de remediar estas carencias exige una firme voluntad política para hacer frente a los poderosos sindicatos de docentes y otros agentes de la estructura tradicional del sector, con miras a crear un consenso en favor de reformas apropiadas y forjar coaliciones. En años recientes, algunos gobiernos han adoptado medidas, en consulta con los sindicatos de docentes y otras partes interesadas, para equiparar los incentivos con los resultados de la enseñanza mediante estructuras de remuneración basadas en el desempeño, condiciones de empleo y sistemas de ascenso por mérito.

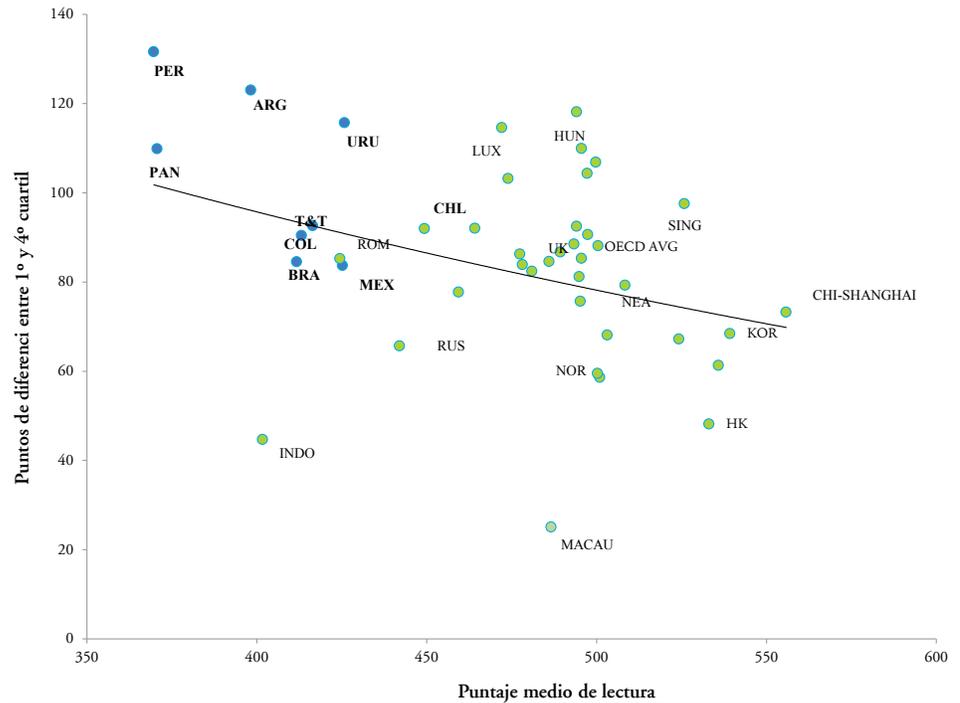
América Latina y el Caribe está rezagada frente a otras regiones del mundo en muchos indicadores, incluidos los puntajes obtenidos en pruebas internacionales (Programa PISA), aunque dentro de la región los países que participan en este programa figuran entre los que obtienen mejores rendimientos educacionales en las pruebas realizadas por la UNESCO¹⁵. Si bien algunos países han logrado reducir el impacto de los factores socioeconómicos sobre los resultados relativos al aprendizaje, en la región subsiste una amplia disparidad entre el

desempeño de los alumnos pobres y el de los de mayores recursos (véase el Gráfico 6)¹⁶. Por lo tanto, además de mejorar su desempeño general, los países también deben adoptar sin tardanza estrategias de educación que reduzcan las desigualdades en el rendimiento entre estudiantes de distinta procedencia socioeconómica.

GRÁFICO 6
Diferencia en los puntajes
medios de lectura entre
estudiantes ricos y pobres en el
programa PISA, 2009

Fuente: OCDE (2010), PISA 2009, vol. II, Cuadro II.3.1.

Nota: El eje horizontal representa el puntaje promedio en las pruebas de lectura para cada país; el eje vertical muestra la diferencia entre los puntajes promedio de lectura de los alumnos en los cuartos superior e inferior del índice de condición económica, social y cultural del programa PISA.



Aun cuando el rendimiento de los alumnos de secundaria presenta un amplio margen de mejora, el gasto en educación ha aumentado durante la última década en términos absolutos y relativos. Según el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el gasto en educación en los países de América Latina y el Caribe (para los cuales se dispone de información suficiente) “pasó de un promedio de 3,1% del PIB en 1990 a 3,6% en 2000 y 4,2% en 2008. Considerando que entre 1990 y 2008 el PIB regional prácticamente se duplicó (3,4% por año y 84% durante todo el período), la expansión absoluta del gasto público en educación en la región fue de 5% por año o 140% en el período de 18 años”¹⁷. A nivel secundario, el gasto actual notificado por estudiante oscila entre un nivel máximo de US\$5.235 en Barbados (en paridad de poder adquisitivo en dólares constantes de 2009) y un nivel mínimo de US\$289 en Guatemala¹⁸.

En el ciclo básico de secundaria, el gasto es progresivo en términos absolutos; sin embargo, en los años finales del ciclo superior de secundaria se observa un descenso en la matrícula de estudiantes de menor ingreso. En consecuencia, la distribución del gasto público pasa a ser ligeramente regresiva y se concentra en los grupos de ingreso medio y alto. En 2010, la matrícula en instituciones privadas, como porcentaje de la matrícula secundaria total en la región, fue de 21% y correspondió esencialmente a alumnos de grupos de mayor ingreso¹⁹.

Todos los países tienen ante sí el desafío de financiar el aumento de la matrícula en la educación secundaria y, simultáneamente, realizar un gasto más eficaz, lo que incluye disminuir las ineficiencias y reforzar el aprendizaje. Por lo tanto, los países tienen que examinar a fondo su financiamiento de la educación, a fin de determinar si los recursos se están asignando y empleando de manera eficiente para lograr los objetivos sectoriales. Además, es preciso que logren un equilibrio entre varias prioridades: la creciente demanda de educación secundaria, la mayor demanda de educación preescolar, la mejora de la calidad de la enseñanza primaria y la ampliación de las oportunidades postsecundarias.

En resumen, aunque se han hecho avances significativos en la matrícula total y la terminación del ciclo básico de secundaria, aún persisten los siguientes desafíos en la educación secundaria: (i) la baja calidad de la educación primaria, que no prepara suficientemente a los alumnos para avanzar al nivel secundario y superarlo con éxito; (ii) la marcada desigualdad de acceso a una educación secundaria de buena calidad, especialmente en el ciclo superior; (iii) una enseñanza de baja calidad y una instrucción ineficaz; (iv) profundas ineficiencias en el sistema (altas tasas de repetición y abandono) que absorben recursos de por sí escasos; (v) los programas de educación secundaria que no transmiten adecuadamente a los jóvenes los conocimientos, habilidades y competencias que precisan para acceder al mercado laboral o la educación superior, y (vi) restricciones políticas que hacen que las reformas en el financiamiento, las instituciones y la calidad sean particularmente problemáticas y, en algunos casos, inviábiles.

B. LAS PRIORIDADES DEL BANCO EN MATERIA DE EDUCACIÓN

En 1994, como parte del Octavo Aumento General de Recursos del BID, se dispuso el aumento del financiamiento al sector de la educación. Ese mismo año, el Banco formalizó su apoyo en la política sectorial de educación (OP-743), que establecía tres objetivos fundamentales: (i) capacitación para “contribuir a la formación de habilidades técnicas y científicas... requeridas para el desarrollo económico y social”; (ii) igualdad de oportunidades educacionales para apoyar “condiciones de equidad en el acceso... a [la] educación, y (iii) eficiencia de las inversiones, para racionalizar la planificación y apoyar... “reformas esenciales de contenido, métodos de enseñanza, organización y administración de los programas, instituciones y sistemas con miras a lograr más resultados positivos”. Para lograr estos objetivos, la política disponía la elaboración de diferentes estrategias por nivel de educación: educación superior (1997), educación primaria y secundaria (2000) y formación técnica y vocacional (2000). A solicitud del Directorio Ejecutivo, en 2006 el Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/EDU) comenzó a actualizar estas estrategias e incorporarlas en una estrategia consolidada de educación y formación. Sin embargo, el proceso se interrumpió debido al proceso de realineación del Banco y la posterior disolución de SDS. En el Recuadro 2 se sintetizan los instrumentos de política y estrategia del Banco relacionados con la educación.

RECUADRO 2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y ESTRATEGIA EN MATERIA DE EDUCACIÓN

1994	1996	1997	2000	
SDS/SOC: “Política del sector educación” (OP-743)	SDS/SOC: “Apoyo a la reforma en la prestación de servicios sociales: Estrategia sectorial” (GN-1932-1)	SDS/EDU: “Estrategia de Educación Superior” (GN-1974-5)	SDS/EDU: “Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe” (GN-2067-3)	SDS/EDU: “Educación técnica y vocacional: Estrategia del BID” (GN-1051-1)
2006	2007	2010-11		2013
SDS/EDU: “Estrategia consolidada del BID sobre educación y capacitación” (nunca se aprobó oficialmente)	Realineación -- Creación de EDU	SCL: “Estrategia para una política social para la igualdad y la productividad” (GN-2588-4)	SCL/EDU: “Lineamientos sectoriales para educación” (GN-2614) (para información del Directorio Ejecutivo solamente)	SCL/EDU: “Marco sectorial para la educación y el desarrollo de la primera infancia”

En el marco del Noveno Aumento General de Recursos, la Asamblea de Gobernadores señaló la Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad como una de las cinco prioridades sectoriales e instó a la formulación de directrices de políticas en ámbitos específicos, incluida la educación. Los Lineamientos Sectoriales para Educación (documento GN-2674), preparados por la División de Educación (EDU) y presentados al Directorio Ejecutivo para información en 2010, tienen por finalidad orientar el diálogo del Banco con los países sobre políticas educativas, el diseño y la ejecución de operaciones y la “formación de capacidades y de conocimiento sobre el sector en la región”. Para mejorar la calidad de los sistemas de educación, los Lineamientos mencionan cinco áreas prioritarias para la acción del Banco: (i) mejorar los servicios educativos para el desarrollo infantil temprano; (ii) mejorar la calidad docente y los ambientes de aprendizaje; (iii) facilitar la transición de la escuela al trabajo; (iv) apoyar el desarrollo de programas compensatorios en educación para las poblaciones expuestas a riesgos; y (v) promover la medición de la calidad de los aprendizajes.

Esta evaluación permite constatar que los lineamientos ofrecen un diagnóstico sólido y que las cinco áreas prioritarias mencionadas son sumamente pertinentes en lo que respecta a los desafíos del sector en la región y, en particular, a los resultados positivos en los estudiantes de secundaria. Sin embargo, los lineamientos también han de reconocer y abordar las deficiencias de la administración escolar y la capacidad institucional general del sector, pues en casi todos los proyectos se señala la insuficiente capacidad de los clientes como uno de los principales obstáculos

para una ejecución satisfactoria. Un desafío conexo que persiste es la deficiencia de los sistemas de seguimiento y evaluación que se implementan como parte de los proyectos, para los que se precisan instituciones más sólidas. Los lineamientos reflejan asimismo una escasa memoria institucional. Los lineamientos han de reconocer la experiencia del Banco en ámbitos específicos y aprovecharla, dado que comprender las capacidades del Banco es importante para ayudar a focalizar las iniciativas futuras.

Recientemente, el Banco consolidó su política, estrategias y lineamientos operativos en el sector de la educación en un único Documento de Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (documento GN-2708-2, aprobado en julio de 2013; véase el Anexo 6). Al igual que en el caso de las directrices, esta evaluación concluye que el marco sectorial hace un sólido diagnóstico basado en las últimas investigaciones, pero ha de reforzar sus “líneas de acción” operativas y basarlas en lecciones aprendidas de la experiencia del Banco en el pasado. Además, habida cuenta de la heterogeneidad de la región, el marco es muy general y no específica dónde y en qué condiciones se considerarían apropiadas las diferentes “líneas de acción”. Asimismo, no queda claro qué ha ocurrido con la Estrategia de Formación Profesional y Técnica del Banco publicada en 2000 (documento GN-1051-1) y si este marco sectorial reemplaza los aspectos de educación técnica y vocacional de dicha estrategia. Habida cuenta de la naturaleza multisectorial de la formación técnica y vocacional (educación, enseñanza de habilidades y empleo), la División de Educación y la Unidad de Mercados Laborales han de colaborar en un enfoque conjunto. El Banco ha de revisar las prioridades de formación técnica y vocacional establecidas en la estrategia de 2000 y decidir si debería continuar apoyando la formación técnica y vocacional tradicional centrada en el desarrollo de habilidades específicas, o centrarse en respaldar medidas de transformación de los sistemas educativos de forma que fomenten aptitudes genéricas del “siglo XXI” aplicables a un gran número de actividades.

El tercer pilar de la estrategia de la División de Educación se centra en la “transición de la escuela al trabajo”. En diciembre de 2012, la División de Educación del Banco organizó su Diálogo Regional de Política para tratar el tema de “Redefiniendo la escuela en América Latina y el Caribe: ¿Cómo preparar a nuestros jóvenes para la transitar con éxito al mundo laboral?”. Viceministros de educación, otros funcionarios de alto nivel nacionales y regionales, y especialistas en educación del Banco participaron en una conversación de estilo mesa redonda sobre los desafíos más acuciantes que enfrenta la región en materia de reforma educativa. Las principales reflexiones se resumen en el Recuadro 3.

RECUADRO 3: OPINIONES PROCEDENTES DE LA REGIÓN - MESA REDONDA DEL DIALOGO REGIONAL DE POLÍTICA

Certificación de competencias. Varios países han comenzado a utilizar la certificación de competencias para abordar la disparidad que existe entre las carreras que pueden elegir los estudiantes y la demanda del mercado. En este contexto surgió un debate sobre si el sector privado debería implicarse en el proceso o si ello conllevaría a que el Estado ceda su autoridad para establecer políticas. ¿Debería hacerse énfasis en las competencias laborales o adoptarse una visión más amplia en cuanto al tipo de competencias que requiere una sociedad, incluidas las ciudadanas? De cualquier modo, debería tenerse siempre en cuenta el lado positivo de que los sectores público y privado entablen alianzas.

Modificación de los programas de estudios y previsión del futuro. Incluso si el sector privado participa en la configuración de los programas de estudio de la educación secundaria, deben tenerse en cuenta las consideraciones relativas a la rapidez con que cambian las necesidades del mercado laboral. Un programa de estudios no es un documento estático, pero su modificación conlleva implicaciones subyacentes (por ejemplo, la dificultad de modificar las prácticas de los docentes para adaptarlas a un nuevo programa de estudios). También es importante desarrollar una “sociedad del aprendizaje”, en la que los estudiantes aprendan los conocimientos y habilidades básicas y se preparen para un entorno dinámico con un programa de estudios adaptable a las necesidades locales que también promueva las competencias ciudadanas. Al contemplar reformas al programa de estudios, los reformadores han de pensar con una previsión de cinco años, periodo que habitualmente requiere la ejecución de toda nueva política o préstamo. Mantenerse a la par de la evolución de la sociedad es un reto para los ministerios de educación.

Elección de los estudiantes. Incluso cuando los ministerios, el gobierno y el sector privado intentan que exista una mayor correspondencia entre lo que ofrece la escuela secundaria y lo que necesita el mercado laboral, algunos estudiantes siempre preferirán o elegirán profesiones que pueden no ajustarse a la demanda. ¿Deberían entonces eliminarse las trayectorias técnicas menos atractivas como, por ejemplo, la fontanería, incluso si esas habilidades están en demanda?

Estructura orgánica. Al igual que los ministerios a veces adolecen de falta de organización en lo que se refiere a cómo ocuparse del diseño, implementación y evaluación de políticas, las escuelas secundarias también precisan más orientación en ese respecto. Puede que existan políticas y directrices excelentes en papel, pero la implementación a nivel de las escuelas es complicada. Los ministerios, y el sistema educativo en general, podrían beneficiarse de un distanciamiento de aquello que saben hacer para así diseñar políticas más creativas que puedan incluso cuestionar los enfoques tradicionales. Para que esto ocurra, han de establecerse un modelo sólido, incentivos y un sistema regulatorio.

Diálogo sobre políticas e intervenciones con base empírica. Si bien el diálogo llevado a cabo a nivel local puede promover alianzas más fácilmente, el diálogo de alto nivel puede resultar más difícil de lograr, pero también comportar objetivos más amplios. En cualquier caso, deberían entablarse más alianzas y más diálogo. Además, deberían obtenerse más datos de las evaluaciones ex post y las actividades piloto que muestren qué funciona y qué no en el ámbito de la educación secundaria en la región.

En general, la región cuenta con un entorno educativo en el que los estudiantes no están aprendiendo lo suficiente. Para remediar esta situación, se ha de considerar dedicar más recursos, contar con docentes eficaces que enseñen cómo aprender en lugar de simplemente impartir conocimientos, y entablar alianzas más fuertes con otros sectores. Se deben establecer expectativas elevadas para todos los estudiantes, y la sociedad debe invertir más en aquellos que más lo necesitan.

Evaluación

1. Con cuál de estos rasgos de los distintos animales te ves retratado?
2. Enumera del 1 al 10 el orden de los animales y sus características, según el parecido contigo.
3. En qué momentos de tu vida se manifiestan rasgos o comportamientos de tus tres primeros animales, ¿por qué?
4. Si tu vida continúa así como va ¿con qué tipo de animal te identificarás dentro de diez años, porque? ¿Cuál será tu cambio de actitud para que puedas mejorar?

3 Apoyo del Banco a la Educación Secundaria: Análisis de la Cartera

Las condiciones de financiamiento externo de la educación en la región apenas si han variado en los últimos 15 años²⁰. Durante este período, los montos del financiamiento bilateral y multilateral han aumentado ligeramente: el BID, el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) aprobaron colectivamente un promedio anual de US\$736 millones en préstamos al sector de la educación en el período 2006-2012, esto es, un 3,8% más que en el período 2001-2005 (véase el Gráfico 7).

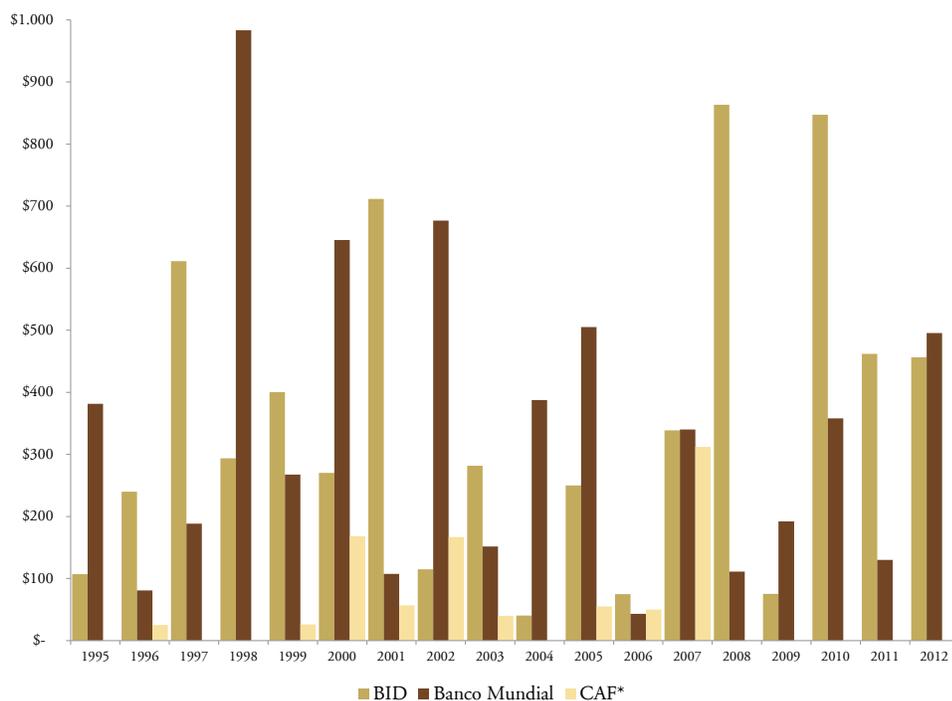


GRÁFICO 7
Financiamiento de la educación para América Latina y el Caribe proveniente de bancos multilaterales de desarrollo, 1995-2011

Fuente: OPS (2012) y programa PISTA (2012); base de datos de proyectos y operaciones del Banco Mundial; informes anuales de la CAF; base de datos del BDC.

Nota: Los datos de la CAF se han tomado de los informes anuales. Entre 1996 y 2007, estos informes incluían una categoría de préstamos para “enseñanza”. Después de 2007, la educación se incorporó a la categoría de “servicios sociales, salud y educación” y, por lo tanto, no se pudo desagregar. Los datos del BDC se tomaron de la base de datos pública de aprobaciones de esa entidad. Sólo para las operaciones aprobadas en 2010 se indica el año de aprobación. El monto total de los préstamos para educación en 2010 ascendió a US\$1,2 millón; no se incluyen operaciones antes y después de ese año.

Los países miembros de la OCDE aportan alrededor del 80% de la ayuda bilateral total destinada a la educación en el mundo; en América Latina y el Caribe, los organismos de cooperación de España, los Estados Unidos y Japón son las principales fuentes de asistencia bilateral en este sector.

El Banco ha sido y sigue siendo un destacado protagonista en el financiamiento de la educación en la región, pues aporta más del 60% del financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo. Además, desde 2006 la cartera de préstamos del Banco en el sector ha aumentado en más del 59% frente al período 2001-2005, y en un 39% con respecto al período 1995-2000.

A. EVOLUCIÓN DE LA CARTERA DE EDUCACIÓN DEL BANCO, 1995-2012

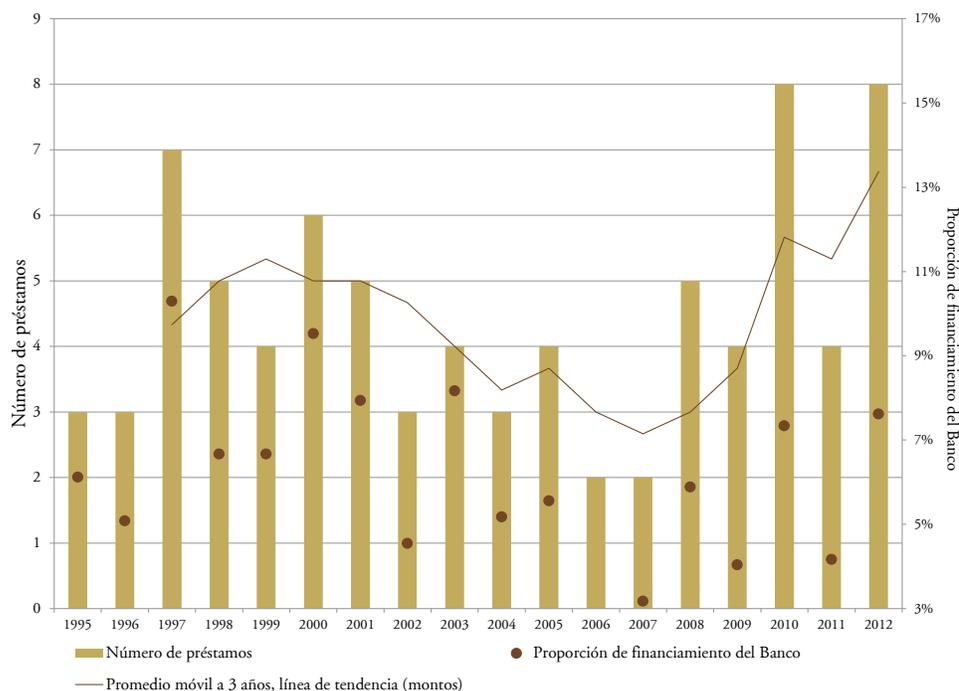
El número total de préstamos para educación aprobados anualmente por el BID ha fluctuado ampliamente (de dos a ocho préstamos por año) durante el período analizado, observándose un aumento en el promedio de aprobaciones en los últimos cinco años (2008-2012) (Gráfico 8, Panel A). Los préstamos para educación —casi exclusivamente mediante proyectos de inversión— oscilaron entre US\$75 millones y US\$864 millones por año y representaron el 7% del total de préstamos del Banco durante el período (Gráfico 8, Panel B). Los préstamos para educación descendieron a sus niveles mínimos durante el período transicional de la realineación del Banco (2006-2007).

GRÁFICO 8
Evolución de la cartera de préstamos para educación, todos los niveles, 1995-2012

Panel A. Número de préstamos

Fuente: OPS (2012) y programa PISTA (2012).

Nota: Los montos de los préstamos corresponden a los montos originales aprobados. El número total de préstamos para educación durante el período incluye 78 operaciones clasificadas en el programa PISTA como parte de SCL/EDU y dos préstamos de educación escolarizada de SCL/LMK. El Banco aprobó un préstamo para Argentina en 2008 por valor de US\$630 millones y un segundo préstamo en 2010 por valor de US\$492,5 millones.



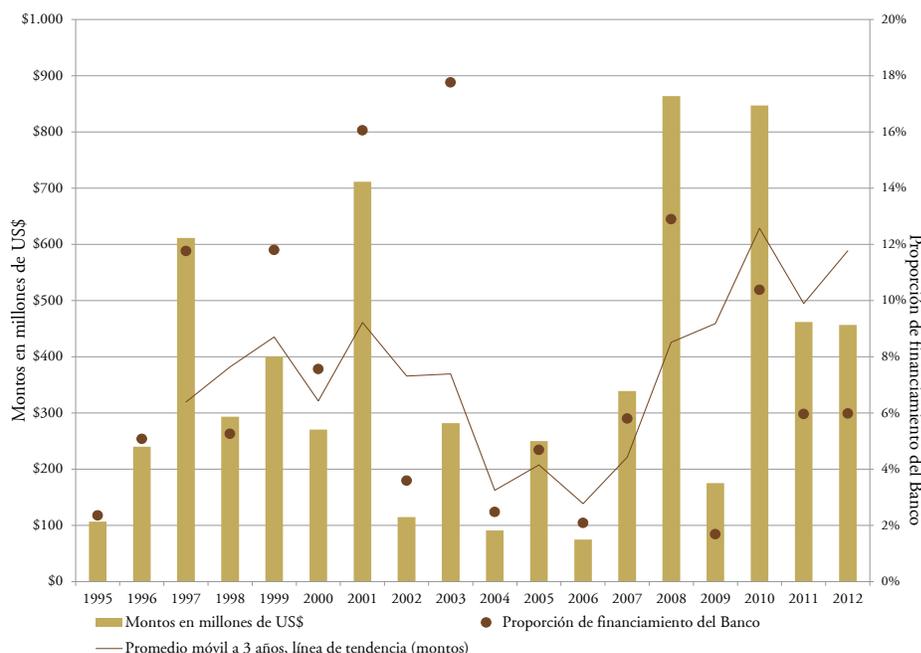


GRÁFICO 8
Evolución de la cartera de préstamos para educación, todos los niveles, 1995-2012

Panel B. Monto de los préstamos

Fuente: OPS (2012) y programa PISTA (2012).

Nota: Los montos de los préstamos corresponden a los montos originales aprobados. El número total de préstamos para educación durante el período incluye 78 operaciones clasificadas en el programa PISTA como parte de SCL/EDU y dos préstamos de educación escolarizada de SCL/LMK. El Banco aprobó un préstamo para Argentina en 2008 por valor de US\$630 millones y un segundo préstamo en 2010 por valor de US\$492,5 millones.

De los 80 préstamos de educación aprobados en el período analizado, esta evaluación se centra en los 58 proyectos que brindaron apoyo al ciclo básico o superior de secundaria (incluida la formación técnica y vocacional) con o sin carácter exclusivo (véanse los Anexos 7 y 8). En total, estos 58 proyectos suman US\$5.700 millones, es decir, el 72% del número total de préstamos en educación y casi el 90% de los montos totales aprobados en educación entre 1995 y 2012. Sólo 11 de las 58 operaciones se centraron exclusivamente en la educación secundaria²¹ (véase el Gráfico 9). De estos préstamos, seis se concentraron en el período quinquenal comprendido entre 1996 y 2000.

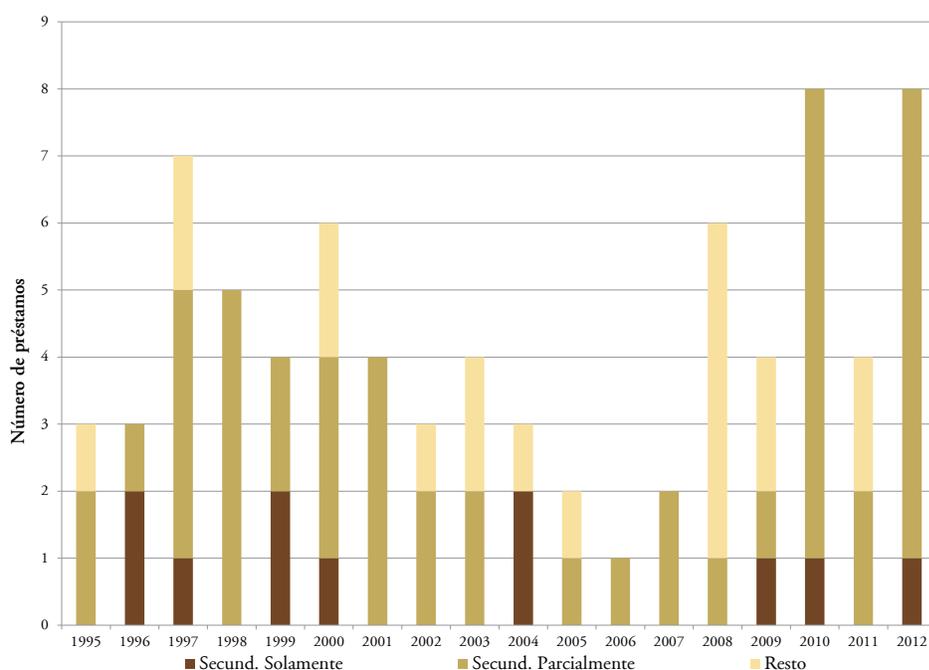


GRÁFICO 9
Evolución de los préstamos en apoyo de la educación secundaria, 1995-2012

Fuente: OPS (2012); OVE, Instrumento de encuestas de evaluación (2012).

Nota: Este gráfico presenta todos los préstamos de educación aprobados por el Banco entre 1995 y 2012. “Secundaria solamente” se refiere a préstamos centrados exclusivamente en la educación secundaria; “Secundaria parcialmente”, a préstamos que tienen por lo menos un componente de educación secundaria; y “Resto”, a préstamos de educación que no incluyen el apoyo a la educación secundaria. El número total de préstamos presentados en este gráfico (77) no coincide con el número indicado en el Gráfico 7 porque este análisis excluye los préstamos que se cancelaron antes del primer desembolso (ES-0159, VE-0138, GU-0131, CH-L1022, CH-L1055).

El apoyo a la educación secundaria se financia habitualmente en el mismo proyecto en que se brinda apoyo a otros niveles de educación (véase el Cuadro 1). Este enfoque es compatible con la mayoría de los sistemas educativos de la región, en los que muchas veces se combinan la educación primaria y el ciclo básico de la educación secundaria para que comprenda la educación “básica”, que corresponde a los años de escolaridad obligatoria²².

CUADRO 1. APROBACIONES DE PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN SECUNDARIA COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN, 1995-2005 FRENTE A 2006-2012

	Secundaria solamente	Secundaria parcialmente	Resto
Número de préstamos			
1995-2005	18%	59%	23%
2006-2012	9%	64%	27%
Variación (puntos porcentuales)	-9	5	5
Montos de los préstamos			
1995-2005	22%	71%	7%
2006-2012	8%	80%	12%
Variación (puntos porcentuales)	-14	9	5

Fuente: OPS (2012); OVE, Instrumento de encuestas de evaluación (2012).

Nota: “Secundaria solamente” se refiere a préstamos centrados exclusivamente en la educación secundaria; “Secundaria parcialmente”, a préstamos que tienen por lo menos un componente de educación secundaria; y “Resto”, a préstamos de educación que no incluyen el apoyo a la educación secundaria.

Formación técnica y vocacional. De los 58 préstamos aprobados entre 1995 y 2012 en apoyo a la educación secundaria, apenas un poco más de un cuarto respaldaba la formación técnica y vocacional en la escuela: 15 préstamos (o el 28% de los montos totales aprobados para los 58 préstamos). Sólo dos préstamos se destinaron exclusivamente a la formación técnica y vocacional (BR-0247 y BO-L1071)²³. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el plan de estudios del ciclo básico de secundaria tiene una orientación académica general. Una excepción es México, donde existe un sistema relativamente pequeño de ciclo básico técnico de educación secundaria. En el ciclo superior de secundaria coexisten las opciones académica, técnica y vocacional. El Banco ha brindado apoyo intermitente a la formación técnica y vocacional, que llegó a su nivel máximo en 2012, cuando se aprobaron cuatro proyectos en un solo año.

Distribución por país. Como es de esperar, los tres países con el PIB más elevado de la región también recibieron el mayor porcentaje de financiamiento del Banco para la educación secundaria (Argentina, 31%; México, 15%, y Brasil, 11%)²⁴ (véase el Anexo 9). En términos de número de proyectos, Centroamérica y el Caribe registran el mayor número de préstamos por país²⁵. En cuanto al financiamiento per cápita, las mayores inversiones se concentran en el Caribe (Bahamas, Barbados y Trinidad y Tobago (Anexo 10)²⁶.

B. OBJETIVOS DE LOS PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN SECUNDARIA

La mayor parte de las operaciones en apoyo de la educación secundaria general y formación técnica y vocacional tienen objetivos relacionados con la mejora del acceso y la calidad (78% y 81%, respectivamente) (véase el Gráfico 9). Los objetivos relacionados con la mejora del acceso se refieren principalmente a la ampliación de capacidad, y aquellos relacionados con la calidad incluyen la formación de docentes en el empleo (34%), el suministro de materiales didácticos (26%), la reforma de planes de estudios (22%) y la ampliación de la jornada escolar (10%)²⁷. El fortalecimiento institucional, el tercer objetivo mencionado más comúnmente (69%), abarca el apoyo a reformas institucionales y la formación de capacidad, así como la gobernanza, gestión y rendición de cuentas de las escuelas. Con menos frecuencia se citan los objetivos de aprendizaje de los alumnos y eficiencia (tanto interna como externa).

La mejora de la educación para los grupos desfavorecidos se menciona en dos tercios de los préstamos, aunque la focalización en los objetivos de equidad ha disminuido con el tiempo (véanse el Gráfico 10 y el Anexo 11). Los objetivos de equidad se orientan a grupos desfavorecidos por causas de ubicación geográfica (poblaciones rurales y poblaciones urbanas marginadas), género, origen racial o étnico, condición socioeconómica y necesidades especiales de aprendizaje. La mayoría de los préstamos con un objetivo de equidad hacen hincapié en el fortalecimiento institucional (91%) y la mejora del acceso (83%) y la calidad (80%).

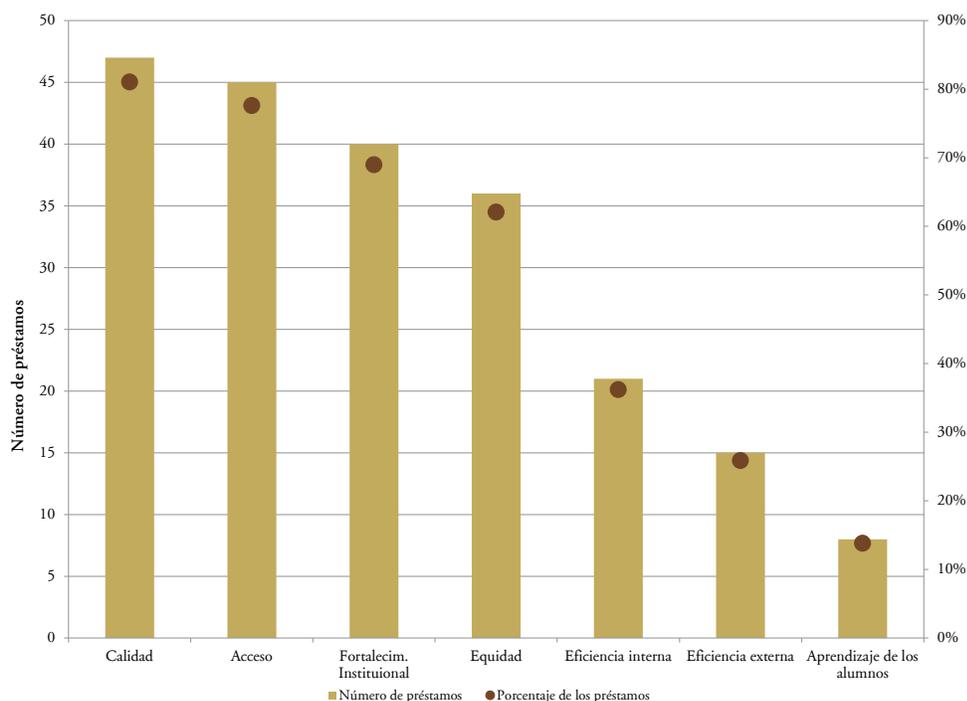


GRÁFICO 10
Objetivos identificados en los proyectos

Fuente: OVE, Instrumento de encuestas de evaluación (2012).

Nota: El “acceso” incluye objetivos que mencionan la matrícula y cobertura estudiantil, la ampliación y mejora de infraestructuras o los incentivos de demanda para incrementar la matrícula. La “calidad” abarca objetivos que mencionan la palabra *calidad*, así como objetivos referidos a docentes, materiales didácticos, reforma de planes de estudios y ampliación de la jornada escolar. El “aprendizaje de los alumnos” comprende objetivos que mencionan el *aprendizaje* o el *rendimiento de los alumnos*. La “eficiencia interna” incluye objetivos referidos a la repetición o progresión de grado, el abandono escolar, la terminación de los estudios o la asistencia a la escuela. La “eficiencia externa” abarca objetivos que referidos a la preparación de los estudiantes para la transición al mercado de trabajo, la educación superior y la sociedad. El “fortalecimiento institucional” comprende objetivos relacionados con reformas institucionales, formación de capacidad, administración de escuelas y seguimiento y evaluación. La “igualdad” incluye objetivos que mencionan la palabra *igualdad* o se orientan a grupos desfavorecidos por razones de ubicación geográfica, género, origen racial o étnico, condición socioeconómica y necesidades especiales de aprendizaje.

C. EJECUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN SECUNDARIA

De los 58 préstamos analizados, más de la mitad (31) se han terminado, y en una cuarta parte se ha desembolsado más del 50% de los recursos (véase el Anexo 12). El período promedio de ejecución previsto era de 4,8 años a partir de la fecha de aprobación; sin embargo, el 77% de los préstamos se encontraba todavía en ejecución cinco años después del primer desembolso, y la ejecución de los préstamos terminados tardó en promedio 8,3 años. Sólo el 6% de los préstamos terminados se desembolsó oportunamente, el 61% registró demoras de entre 1 y 4 años y casi una tercera parte acumuló demoras de entre 5 y 8 años. Sin embargo, se ha observado alguna mejora: el número de préstamos terminados que requirieron una prórroga de cinco años o más disminuyó de nueve antes de 2000 a apenas uno desde 2000 (41% a 11%; véase el Anexo 13). Algunas de las razones citadas en los informes de seguimiento de desempeño de proyecto (ISDP) para explicar las demoras en la ejecución son las adquisiciones (21% de los préstamos) y la limitada capacidad de ejecución (19%) (véase el Anexo 14). Entre los préstamos terminados se registró un promedio de cancelación de fondos del 15%, casi tres veces mayor que la norma del Banco del 5,9%. Este resultado se obtuvo principalmente por dos préstamos de gran cuantía (BR-0300 y ME-0052), cada uno de los cuales tuvo una reducción de fondos superior al 50%²⁸.

Componentes por actividad. Las actividades que recibieron mayor apoyo fueron el fortalecimiento institucional (90%) y la construcción y rehabilitación de infraestructura (79%), seguidas por la formación de docentes, el suministro de recursos didácticos y la reforma de los planes de estudios (véase el Gráfico 11). Esta distribución es coherente en general con la clasificación de los préstamos por objetivo. Las actividades que recibieron menos atención fueron las vinculadas con la evaluación de alumnos, la formación vocacional y el otorgamiento de becas²⁹. Las actividades orientadas a la mejora de la calidad (esencialmente mediante la formación de docentes, el suministro de recursos didácticos y la reforma de planes de estudios) y al fortalecimiento institucional han recibido gradualmente un poco menos de atención, mientras que aquellas orientadas a mejorar el acceso (principalmente mediante la infraestructura) han mostrado un modesto aumento (véase el Anexo 15).

Costos totales de los programas por fuente de financiamiento. En los últimos años ha aumentado la importancia relativa del financiamiento del Banco a nivel de proyectos (véase el Gráfico 12), algo que quizá obedezca en parte a la flexibilización de los requisitos de financiamiento de contrapartida en el sector después de la realineación. Esta tendencia plantea consideraciones relativas a la sostenibilidad de los programas tras la terminación de los préstamos, ya que podría ser más difícil para los gobiernos absorber los gastos de proyectos asociados al mantenimiento y la reposición continuos en sus presupuestos si éstos no los incluyen ya.

Componentes por costo. El análisis de los 11 préstamos centrados exclusivamente en la educación secundaria indica que el Banco proyectaba realizar cuantiosas inversiones en infraestructura, seguidas por intervenciones para mejorar la calidad (formación de

docentes, recursos didácticos y reforma de los planes de estudios) (véase el Gráfico 13). Las actividades que recibieron menos financiamiento fueron las relacionadas con la formación vocacional y el fortalecimiento institucional.

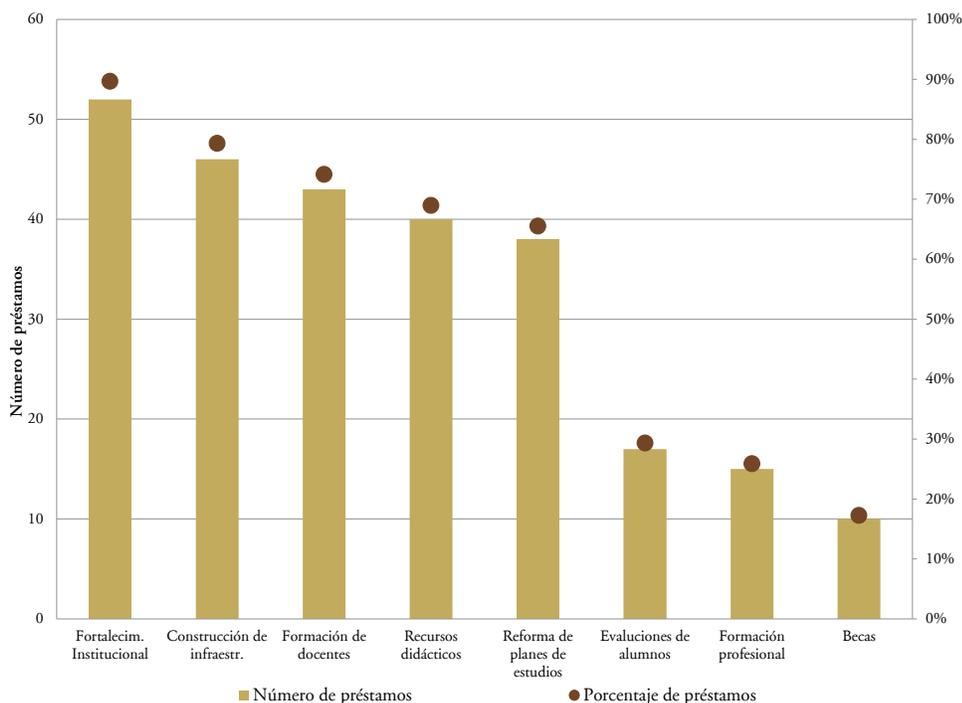


GRÁFICO 11
Distribución de los préstamos por tema de los componentes

Fuente: OVE, Instrumento de encuestas de evaluación (2012).

Nota: El gráfico muestra el número de préstamos que han tenido por lo menos un componente en el tema indicado. Las categorías temáticas no son mutuamente excluyentes.

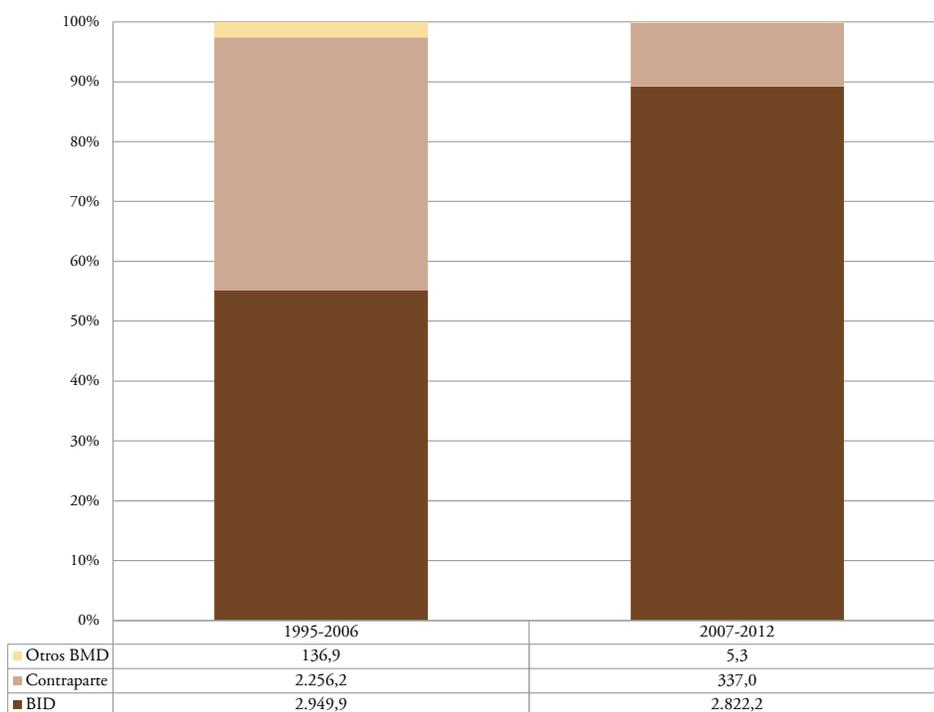


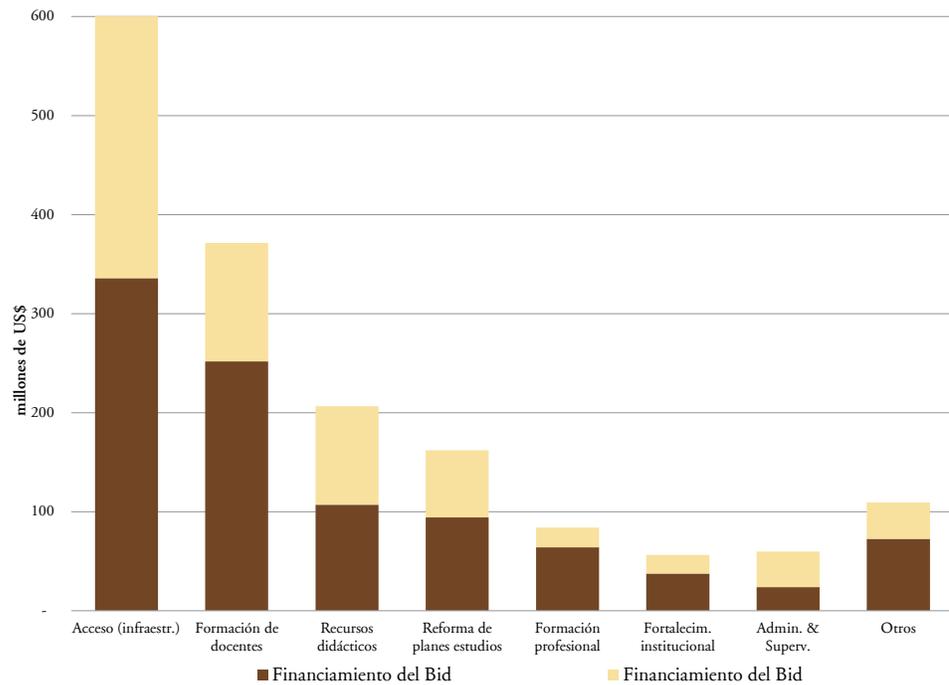
GRÁFICO 12
Costos totales de los programas, por fuente de financiamiento (en millones de US\$)

Fuente: OPS (2012); OVE, Instrumento de encuestas de evaluación (2012).

GRÁFICO 13
Financiamiento local y del BID para préstamos centrados exclusivamente en la educación secundaria (n=11)

Fuente: OPS (2012); OVE, Instrumento de encuestas de evaluación (2012).

Nota: La categoría "Otros" incluye costos relacionados con auditoría, evaluación, costos financieros e imprevistos.



D. DESEMPEÑO DE LA CARTERA DE PRÉSTAMOS DEL BANCO EN APOYO A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Evaluabilidad *ex ante*. La evaluabilidad de los proyectos en *todos* los sectores es un tema recurrente que el Banco busca mejorar a través de varios medios (véase por ejemplo el documento RE-379, OVE 2010). Aunque los préstamos recientes en educación suelen presentar un mayor grado de evaluabilidad *ex ante* que los antiguos (algo que podría deberse en parte a la introducción de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo en 2009), la focalización *ex ante* en los resultados es todavía menor que lo previsto (véase el Cuadro 2). Además, para el período analizado, OVE pudo recopilar información únicamente de tres proyectos del universo que produjo evaluaciones de impacto³⁰.

CUADRO 2. EVALUABILIDAD *EX ANTE* DE LOS PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Categoría	Préstamos aprobados, 1995-2005	Préstamos aprobados, 2006-2012
Número de préstamos	33	24
Porcentaje de préstamos con:		
Al menos el 80% de indicadores con valores de referencia	3%	50%
Al menos el 80% de indicadores con valores objetivo	12%	67%
Al menos el 80% de indicadores con medios de verificación	15%	58%
Análisis de costo-beneficio	15%	58%

Fuente: OVE, Instrumento de encuestas de evaluación (2012).

Nota: El total de préstamos suma 57 porque el préstamo ES-0110 no tenía una matriz de resultados.

Tanto la cantidad como la calidad de los indicadores de medición de resultados varió significativamente entre préstamos³¹. De los 31 proyectos terminados, sólo en 22 se midió por lo menos un resultado conexo al momento de la terminación del proyecto. Los resultados relativos a la matrícula y la eficiencia interna se midieron con más frecuencia que los referentes a otros ámbitos (véase el Anexo 16)³².

Logro de resultados *ex post*. El desempeño general de los préstamos en educación destinados a la educación secundaria, medido en función del logro de los resultados citado en los ITP, es bajo. De los 22 proyectos terminados en que se midió como mínimo un resultado conexo, sólo en siete (32%) se alcanzó plenamente al menos el 80% de las metas de resultados. Además no es posible atribuir resultados a los objetivos de los proyectos en todos los casos, ya que la mayoría de los indicadores de resultados se miden a nivel nacional, mientras que los proyectos del Banco a menudo brindaron financiamiento a zonas geográficas más pequeñas. Esto hace difícil también establecer un nexo entre el logro de los productos y los resultados.

Aunque el 89% de los indicadores en los préstamos terminados correspondían a productos, sólo en seis operaciones (19%) se alcanzó plenamente al menos el 80% de las metas de productos, mientras que en la mayoría se avanzó hacia la consecución de las metas de productos (22 operaciones). En tres operaciones (10%) no se logró materializar la mayoría de los productos. Un alto porcentaje de los productos corresponde a indicadores binarios³³ (25%), que suelen ser más fáciles de cuantificar que los no binarios y, por lo tanto, tienen mayores probabilidades de hacerse realidad.

Logro de resultados de los préstamos destinados exclusivamente a la educación secundaria. Para comprobar el desempeño de los préstamos a la educación secundaria, se analizaron los resultados por separado de los siete préstamos para educación ya ejecutados que se centraban *exclusivamente* en educación secundaria. Los resultados son en general congruentes con el análisis de los 31 préstamos concluidos que se centraban, exclusivamente o no, en la educación secundaria y que presentaban un desempeño general bajo. De los siete préstamos concluidos dedicados únicamente a la educación secundaria, cinco lograron *al menos uno* de los resultados previstos; sin embargo, la mayoría de los préstamos no lograron sus resultados y, en algunos casos, no eran evaluables (véase el Cuadro 3). En lo que respecta a productos, ningún préstamo logró al menos el 80% de sus metas (véase el Anexo 17). A menudo, los préstamos presentaron avances positivos pero, puesto que los indicadores no tenían un valor meta, no fue posible evaluar su desempeño.

CUADRO 3. RESULTADOS LOGRADOS EN PRÉSTAMOS TERMINADOS CENTRADOS EXCLUSIVAMENTE EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA (N=7)

Número del proyecto	Número total de resultados	Resultados evaluables		Resultados no evaluables	
		Logrados	No logrados	Avances positivos pero sin meta	Sin línea de referencia
BR-0167	5	1 (20%)	4 (80%)	0 (0%)	0 (0%)
BR-0300	8	1 (13%)	4 (50%)	3 (38%)	0 (0%)
DR-0112	3	2 (67%)	1 (33%)	0 (0%)	0 (0%)
ME-0052	2	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)
ME-0250	4	1 (25%)	3 (75%)	0 (0%)	0 (0%)
TT-0023	5	3 (60%)	2 (40%)	0 (0%)	0 (0%)
UR-0107	5	0 (0%)	0 (0%)	3 (60%)	2 (40%)
Total	32	9 (25%)	14 (44%)	6 (19%)	4 (13%)

Fuente: Instrumento de encuestas de evaluación, OVE (2012).

Nota: Esta base de datos comprende solamente indicadores de resultados con valores finales (se excluyeron tres porque carecían de un valor final, lo que impedía realizar una evaluación del avance). Los resultados “evaluables” se dividieron en “logrados”, si se alcanzó o superó la meta, o “no logrados”, si la meta no se cumplió o avanzó en menos del 50%. Los resultados “no evaluables” también se separaron en dos categorías: resultados con un avance positivo pero sin meta y resultados sin línea de referencia. El proyecto ME-0052 tuvo una cancelación importante de fondos de la contraparte.

E. INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Aunque el financiamiento específico para educación se canalizó casi todo a través de préstamos de inversión tradicionales, cabe señalar algunas excepciones: (i) una serie de tres préstamos programáticos en apoyo de reformas de política en Jamaica, en la cual los programas segundo y tercero combinaron componentes de políticas e inversión (préstamo híbrido)³⁴; (ii) líneas de crédito condicionales en la República Dominicana y Argentina, y (iii) préstamos basados en el desempeño en Paraguay y Guatemala. Habida cuenta de que solo hay un ejemplo de un préstamo en apoyo de reformas de política concretamente destinado al sector de educación, es difícil evaluar si este tipo de préstamo constituye una herramienta más adecuada que los préstamos de inversión para promover la profundización de reformas institucionales —si bien podría considerarse hacer un mayor uso de los préstamos en apoyo de reformas de política para educación en ciertas circunstancias³⁵.

Apoyo a la educación mediante préstamos en apoyo de reformas de política en los sectores sociales. Aparte de los 58 préstamos para educación en apoyo de la educación secundaria, también se brindó financiamiento para educación mediante fondos de desembolso rápido para los sectores sociales en general. Entre 1995 y 2012, el Banco aprobó 41 préstamos en apoyo de reformas de política en los sectores sociales, incluidos préstamos regulares y programáticos en apoyo de reformas de política y préstamos de emergencia, por un valor total de US\$10.600 millones³⁶. De estos préstamos, 36 (US\$10.400 millones) contenían condiciones de política relacionadas con la educación, en su mayoría relativas a la protección del gasto en educación (véase

el Anexo 18). En 16 préstamos se estipulaban condiciones de política distintas de la protección del gasto, aunque sólo en unos pocos se indicaba el nivel de educación fijado como objetivo.

Cooperación técnica. Entre 2007 y 2012, EDU aprobó 120 operaciones de cooperación técnica por US\$54,6 millones³⁷, de las que 42 (US\$16,9 millones) brindaron algún tipo de apoyo a la educación secundaria. En cuanto al tipo de cooperación técnica, la mitad (21) de las operaciones para educación secundaria financiaron productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidades, menos de un tercio (12) financiaron insumos operativos y cinco apoyaron giras de estudio³⁸.

La mayoría de las operaciones de cooperación técnica en apoyo de la educación secundaria financiaron estudios detallados para orientar el diálogo de políticas y el diseño de proyectos, talleres y seminarios de capacitación y actividades de seguimiento y evaluación. En menor medida, también financiaron iniciativas piloto para poner a prueba nuevos métodos de enseñanza y aprendizaje antes de llevarlos a mayor escala, giras de estudios para autoridades y directores de proyectos a fin de observar buenas prácticas y productos tecnológicos, como programas informáticos y plataformas de Internet.

F. RESUMEN

El Banco ha sido y sigue siendo un destacado protagonista en el financiamiento de la educación en la región. Entre 1995 y 2012, la institución aprobó 58 préstamos en apoyo de la educación secundaria, por un valor total de US\$5.700 millones. En la mayoría de las operaciones se aplicó un criterio integrado, apoyando la educación secundaria en el mismo proyecto en que se apoyan otros niveles de educación. Alrededor de un cuarto de esos préstamos se centró en la educación secundaria técnica y vocacional en la escuela. Muy a menudo, los objetivos y las actividades de los proyectos hicieron hincapié en la mejora del acceso y la calidad.

Los préstamos sufrieron amplias demoras de ejecución. En promedio, la ejecución de los préstamos terminados tardó 8,3 años, lo que a menudo obedeció a dificultades en los procesos de adquisiciones y a la limitada capacidad institucional del organismo ejecutor. La cantidad y calidad de los indicadores de medición de resultados registró amplias variaciones entre los diferentes préstamos, y hubo una baja concentración ex ante en los resultados, si bien mejoró con el tiempo. El desempeño general, medido en función del logro de los resultados, distó de ser satisfactorio, y en la mayoría de los casos no fue posible atribuir los resultados a las intervenciones de los proyectos, ya que la mayoría de los indicadores de resultados se midieron a nivel nacional y las intervenciones se realizaron en áreas geográficas más pequeñas.



Aún cuando los modelos de construcción estándar continúan siendo la norma, en la República Dominicana se construyeron cuatro *Centros de Excelencia Media* para ampliar el acceso a la educación y mejorar su calidad. Estos centros poseen las siguientes características: las aulas admiten un máximo de 36 alumnos, en jornadas diurnas únicamente; la selección de docentes es más rigurosa; la calidad de las instalaciones es superior a la infraestructura escolar ordinaria, y se utiliza un modelo pedagógico diferente. Con todo, el modelo no se puede generalizar debido a que sus costos de construcción y mantenimiento son muy altos.

4 Mejora del Acceso Equitativo a la Educación Secundaria: Desafíos, Enfoques, Resultados y Lecciones

Los clientes del BID afrontan desafíos relacionados con la necesidad de hacer llegar la educación secundaria a las poblaciones subatendidas en zonas rurales y zonas urbanas marginales. En este capítulo se examinan los principales planteamientos y resultados de los programas respaldados por el Banco con objeto de mejorar el acceso equitativo a la educación secundaria.

A. APOYO PARA AMPLIAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA: INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Las intervenciones de acceso, que se financiaron en más de tres cuartas partes de todos los proyectos, representan una proporción significativa del volumen total de préstamos. Alrededor del 80% de los préstamos para educación del Banco incluyen como objetivo la “mejora del acceso” y financian actividades relacionadas con el acceso. Considerando el apoyo regional a la ampliación del acceso a la educación secundaria y los beneficios políticos que se derivan de la construcción de más y mejores escuelas, no debe sorprender que la infraestructura sea el gasto más frecuente y elevado en los proyectos de educación financiados por el Banco.

El Banco ha respaldado la ampliación del acceso a la educación secundaria mediante intervenciones sobre la oferta y la demanda. Los principales intervenciones de oferta a las que se ha brindado apoyo son la construcción de nuevas instalaciones escolares y escuelas normales para docentes; la rehabilitación y/o ampliación de la infraestructura existente; la adquisición de equipo; la prestación de servicios básicos, como los servicios de electricidad, agua y alcantarillado, y la adopción de mecanismos alternativos de enseñanza como la educación a distancia. Las principales intervenciones de demanda tienen que ver con incentivos monetarios (como la concesión de becas y el pago de matrículas escolares) y no monetarios (como la alimentación escolar). Los programas de transferencias condicionadas de efectivo son una importante intervención de demanda que ha recibido apoyo del Banco, aunque los programas se suelen administrar a través de la cartera de protección social, en vez de la cartera de educación.

RECUADRO 4. INFRAESTRUCTURA: DESAFÍOS, RIESGOS Y LECCIONES APRENDIDAS EN PROYECTOS RESPALDADOS POR EL BANCO

El apoyo a la infraestructura escolar, aunque en general puede ser más sencillo que la adopción de reformas cualitativas, también afronta desafíos. Los que se exponen seguidamente se han tomado de estudios de casos prácticos y documentos de proyecto del Banco.

- **Costos.** Los costos en términos de tiempo y de recursos financieros se señalan muchas veces como el principal obstáculo para un diseño “ideal y adecuado”. La adaptación del diseño de las escuelas a las necesidades regionales y locales y a las condiciones del país requiere consultar a las partes interesadas, especialmente los directores de escuelas, y este proceso requiere tiempo. Además, el diseño de instalaciones escolares debe tener en cuenta las actividades curriculares que se realizarán en la escuela; algunos diseños son más onerosos que otros. La regulación y administración central de la infraestructura regional pueden ayudar a controlar los costos de construcción mediante la elaboración de prototipos de diseños. Aunque el costo de los materiales prefabricados es menor a corto plazo, hay razón para preocuparse por la depreciación más rápida y la vida útil más breve de los materiales. Los sobrecostos durante la fase de construcción son a menudo resultado de las demoras en las adquisiciones, la inflación y el “desplazamiento del alcance”, esto es, obras adicionales imprevistas, en particular tratándose de proyectos de rehabilitación.
- **Temas relacionados con las adquisiciones.** Los proyectos de construcción escolar cuya escala supera la capacidad de las empresas locales pero es insuficiente para interesar a empresas internacionales constituyen un problema especial para los países pequeños. Además, los requisitos del Banco en materia de adquisiciones, como la presentación de estados financieros verificados por auditores externos, exceden los requisitos nacionales y ponen a prueba la capacidad de los pequeños contratistas.
- **Planes de mantenimiento.** En pocos proyectos se asignan suficientes recursos para financiar sistemas permanentes de mantenimiento durante y después de la ejecución del proyecto. Aunque en un alto número de préstamos se financió la construcción de nuevas escuelas y la rehabilitación de establecimientos antiguos, sólo en 10 operaciones se mencionaron planes para financiar una estrategia de mantenimiento. Para estas operaciones se dispone de escasa información sobre resultados. Los informes de estudios de casos indican que algunas escuelas recibieron recursos directamente del gobierno para atender sus necesidades de mantenimiento, pero esas transferencias se limitaron a escuelas que reunían los requisitos legales para recibir y utilizar fondos. En el préstamo de Trinidad y Tobago se propuso establecer un sistema informático para rastrear y anticipar las necesidades de mantenimiento de las escuelas, pero tampoco en este caso existe información sobre la situación real de la ejecución. En Paraná, el programa Dia-a-Dia Educação, hace posible que los 32 centros regionales mantengan una comunicación en tiempo real con las escuelas y con la Secretaría de Educación del estado, lo que les permite evaluar las necesidades de mantenimiento y equipamiento de las escuelas y responder a ellas. Es preciso adoptar y reforzar planes de mantenimiento en un mayor número de proyectos respaldados por el Banco, para ayudar a asegurar que se mantengan las inversiones en infraestructura, antes de que el mantenimiento postergado se convierta en una rehabilitación de alto costo.

- **Temas ambientales y de adquisición de tierras.** Un obstáculo para la ejecución que se señala muchas veces en los informes de supervisión es la dificultad asociada a la adquisición de tierras, específicamente en lo concerniente a derechos de propiedad, consideraciones ambientales y búsqueda de predios aptos para la construcción. Por ejemplo, en un caso en que el Banco no podía ejercer suficiente control para garantizar procedimientos de salvaguardias ambientales completos, no se cumplieron las salvaguardias ni se especificaron plenamente los riesgos antes de la fase de construcción; en consecuencia, una escuela se construyó en un predio inapropiado y nunca abrió sus puertas.

Formación técnica y vocacional. El acceso a la formación técnica y vocacional no ha aumentado en igual medida que el acceso a la educación secundaria general, con excepción de México y Uruguay. Los principales mecanismos que el Banco ha apoyado para ampliar el acceso a esta modalidad son la mejora de la infraestructura mediante la construcción, rehabilitación y gestión de escuelas y centros de formación técnica y vocacional; la creación de centros de desarrollo de la iniciativa empresarial patrocinados por el sector privado en Bolivia y Brasil; la concesión de subsidios de educación, como las becas académicas y pasantías laborales en México, y la prestación de servicios de transporte para que los alumnos puedan desplazarse hacia y desde las escuelas de formación técnica y vocacional en Bolivia.

Reformas en materia de acceso e infraestructura. En los préstamos que apoyan la educación secundaria, el rubro de gasto más grande es la infraestructura escolar³⁹. Además, como se indicó en la evaluación de la educación básica que realizó OVE en 2003 y en otros documentos, las reformas orientadas al acceso son populares, presentan menos dificultades en general y normalmente no se ven obstruidas por factores políticos, pues tanto los dirigentes políticos como la población misma aprecian los resultados tangibles que generan las medidas de oferta y demanda. Con todo, sólo en un porcentaje muy reducido de préstamos se lograron la mayoría de las metas relacionadas con acceso. En el Recuadro 4 se examinan los obstáculos que se oponen al logro de las metas de infraestructura.

B. MODELOS ALTERNATIVOS PARA MEJORAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

El Banco ha financiado modelos alternativos de enseñanza para llegar a las poblaciones marginadas, aunque sin resultados claros en la mayoría de los casos. El Banco ha apoyado la creación de jornadas escolares adicionales (El Salvador, Nicaragua y República Dominicana) para llegar a un mayor número de jóvenes urbanos que no pueden asistir a la escuela diurna. Además, el Banco ha apoyado tres modelos diferentes: Telesecundaria (en El Salvador, Honduras, México y Nicaragua), educación comunitaria y educación a distancia. Estos modelos ofrecen soluciones alternativas prácticas a los modelos convencionales, en particular para los habitantes

de comunidades rurales en las que no se imparte educación secundaria, y brindan soluciones flexibles a algunos jóvenes de sectores urbanos marginados. Los costos son mucho más bajos que los de las escuelas tradicionales, pero la calidad de la educación impartida sigue planteando un problema. En el Cuadro 4 se presentan las principales características de los tres modelos.

CUADRO 4. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS TRES MODELOS ALTERNATIVOS DE ENSEÑANZA RESPALDADOS POR EL BID

	Educación comunitaria	Telesecundaria	Educación a distancia
Países	México	América Central	Honduras, Nicaragua
Organismo ejecutor	CONAFE	Ministerio de Educación	Ministerio de Educación
Grados que cubre	Preescolar, primaria, ciclo básico de primaria (principalmente primaria)	Séptimo a noveno	Séptimo a noveno
Edad de los alumnos	Niños y jóvenes	Jóvenes y adultos	Jóvenes y adultos
Meta geográfica	Rural aislado	Rural	Rural y urbano
Entorno	Centro comunitario	Aula destinada al programa	Informal, hogar
Contenido/plan de estudios, método de enseñanza	Preescolar, primaria y posprimaria, con un instructor comunitario	Enseñanza radiodifundida con profesor auxiliar	Orientación temática, correspondencia, a distancia, autodirigida
Calificación mínima de docentes	Egresado de secundaria con asignación de 1 año	Variable	Oficial de extensión
Requisitos de admisión	Educación primaria	Educación primaria	Algunos años de primaria
Certificación final recibida	Terminación del ciclo básica de secundaria	Terminación de estudios secundarios	Variable

Fuente de CONAFE: Reglas de Operación, Diario Oficial de la Federación (miércoles, 28 de diciembre de 2011).

Telesecundaria. El programa Telesecundaria se creó en México en 1968 para llevar el ciclo básico de educación secundaria a comunidades pequeñas y remotas mediante clases televisadas. Al fin del año lectivo 2011-2012, había 1,27 millón de alumnos matriculados en Telesecundaria en México (el 20% de la matrícula secundaria total del país)⁴⁰. Este modelo se ha usado para ampliar de los sistemas educativos en toda América Central (en cuatro casos con apoyo del Banco)⁴¹. Si bien los documentos de préstamo describen los insumos con algún detalle, es difícil determinar el logro de los productos, y no se consignan resultados. En el Recuadro 5 se indican los resultados medidos para estos préstamos con respecto al acceso.

RECUADRO 5. RESULTADOS EN TÉRMINOS DE PRODUCTOS DE LOS PROGRAMAS DE TELESECUNDARIA APOYADOS POR EL BANCO

NI0090. Meta 1: Un total de 7.875 alumnos se beneficiarían del programa en el tercer año. *Valor final:* 3.000 alumnos; meta no cumplida (progreso inferior al 50%). Meta 2: 2.700 alumnos inscritos en el programa (con un porcentaje mínimo de mujeres del 50%) debían recibir subsidios durante 190 días lectivos en los años primero, segundo y tercero. *Valor final:* 1.232 alumnos; meta no cumplida (progreso inferior al 50%).

ES0108. Meta: La matrícula en educación a distancia mediante teleaprendizaje pasaría de 7.157 a 24.000 alumnos en las zonas rurales en el tercer ciclo. *Valor final:* 23.733 estudiantes; meta casi íntegramente cumplida.

ME0052. Meta 1: Tasa media de abandono escolar: 6. *Valor final:* 7; no se dispuso de información suficiente para evaluar los resultados. Meta 2: El porcentaje de alumnos egresados llegaría al 83%. *Valor final:* 77%; meta no cumplida.

Educación comunitaria. Un segundo modelo alternativo que recibe apoyo del Banco es la educación comunitaria. El *Programa de Educación Comunitaria* de México (ME-0238), ejecutado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), presta servicios educativos en zonas en que la Secretaría de Educación no tiene escuelas, orientándose a niños y jóvenes de comunidades pequeñas y geográficamente aisladas con menos de 500 habitantes. La primera fase del programa (2003-2008) tuvo por prioridad ampliar la cobertura de la educación comunitaria y mejorar la calidad de los servicios. La segunda fase, *Constructores de equidad*, que entró en vigor en diciembre de 2010, tiene por finalidad mejorar el desempeño de la educación comunitaria mediante la formación y retención de instructores en escuelas básicas, así como mediante un componente, denominado “entornos seguros”, destinado a reforzar la seguridad de los instructores. Se construyeron 150 centros comunitarios, superando así la meta inicial (90).

Aunque el ITP no informa de los resultados, los resultados del programa se pueden colegir analizando el rendimiento a lo largo del tiempo de los alumnos de las escuelas del CONAFE y las comunidades (medido a través de la prueba estandarizada ENLACE). Aunque la diferencia de rendimiento entre las escuelas comunitarias y las demás escuelas se redujo entre 2006 y 2010, las escuelas comunitarias siguen mostrando el desempeño menos favorable del sistema educativo mexicano (véase el Cuadro 5). Sin embargo, los resultados del CONAFE indican el efecto positivo del programa, dado que los centros comunitarios prestan servicio a personas que antes carecían de acceso a la educación secundaria⁴². Durante las entrevistas que realizó OVE, los representantes del CONAFE mencionaron los elementos de valor agregado del apoyo del BID: (i) un diálogo técnico constante y de alta calidad; (ii) la atención a las necesidades expresadas por la institución para mejorar el diseño del proyecto, en particular mediante el diálogo con especialistas internacionales sobre características innovadoras, como los *entornos seguros*; (iii) la evaluación que respalda el proceso de aprendizaje, y (iv) la continuidad del programa.

CUADRO 5. VARIACIÓN EN PUNTOS PORCENTUALES (PP) EN LA PROPORCIÓN DE ALUMNOS DE TERCERO Y SEXTO GRADO CON RESULTADOS BUENOS O EXCELENTES EN LA PRUEBA ENLACE

Tipo de escuela	Progreso en matemática, 2006-2011	Progreso en castellano, 2006-2011
Particulares	+17,6 pp	+16,9 pp
Generales	+19,6 pp	+19,2 pp
Indígenas	+16,9 pp	+13,6 pp
CONAFE	+5,8 pp	+4,4 pp

Fuente: Secretaría de Educación Pública (2011).

Aprendizaje a distancia. El tercer modelo alternativo, el aprendizaje a distancia, se usa a menudo con fines de apoyo escolar, para permitir a los estudiantes concluir los cursos obligatorios y presentar exámenes de certificación en función de su disponibilidad de tiempo, sin necesidad de asistir a un aula. Los jóvenes que trabajan y los adultos que no han completado sus estudios secundarios son los destinatarios principales de esta modalidad educacional. En este modelo faltan por lo general la interacción en un aula, el seguimiento por parte de docentes y los servicios de apoyo para alumnos que parten de un bajo nivel de competencias o conocimientos. Además, los alumnos que no tienen acceso a tecnología adecuada no pueden seguir los cursos.

En Honduras (HO-0202), el Banco brindó apoyo para aumentar la cobertura de la educación del tercer ciclo con modalidades flexibles como el *Sistema de Aprendizaje Tutorial*, EDUCATODOS (instrucción por radio o casetes) y el *Sistema de Educación Media a Distancia*, que combina el suministro de libros con actividades presenciales durante los fines de semana. En otra operación (HO 0203) se suministró a los centros comunitarios un “paquete tecnológico” consistente en un conjunto de elementos como computadoras, equipos de radio, programas informáticos e instrumentos no tradicionales generadores de electricidad. A nivel de productos, la operación logró sus metas de establecer 100 centros comunitarios de comunicación y conocimientos y utilizar como mínimo el 30% del tiempo en los centros con fines educacionales, en un plazo de 18 meses a partir del inicio del proyecto.

Adición de jornadas escolares. En algunos países, como El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana, el Banco apoyó la estrategia oficial de crear jornadas escolares adicionales para ampliar el acceso de las poblaciones urbanas marginadas, brindar mayores oportunidades a los jóvenes no escolarizados y reducir el hacinamiento. Aunque no se han notificado los resultados de estos proyectos, el estudio del caso de la República Dominicana reveló que la adición de jornadas nocturnas amplió efectivamente el acceso a los jóvenes que trabajaban durante el día, aunque al mismo tiempo les generó otros problemas, como el temor de sufrir los efectos de la violencia nocturna durante sus desplazamientos o las interrupciones del suministro eléctrico que reducen el tiempo de enseñanza. Además, la adición de una segunda o tercera jornada

disminuye en general el tiempo de instrucción de todos los estudiantes y excluye la posibilidad de dejar en condiciones de seguridad en el aula materiales didácticos para la educación básica o de ciclo secundario básico.

C. MODELOS DE ESCUELAS ESPECIALIZADAS

Aunque los modelos estandarizados de construcción de establecimientos escolares siguen siendo la norma, durante el período analizado el Banco dio apoyo a algunos modelos especializados que abordaban simultáneamente los aspectos de acceso y calidad. En Ecuador (EC-L1018), el Banco financió la construcción de nueve *Unidades Educativas del Milenio*, escuelas públicas construidas en zonas rurales, en el límite urbano y en zonas urbanas/marginales. Se trataba de aplicar un modelo educativo que respondiera a las necesidades locales y nacionales: infraestructura y recursos pedagógicos innovadores, docentes bien preparados y tecnologías de la información para apoyar el proceso de aprendizaje. El modelo suponía construir un sistema escolar, desde el nivel preescolar hasta la secundaria, dentro de un solo establecimiento, e impartir enseñanza en varios idiomas. Aunque durante la ejecución del proyecto surgieron problemas, al presente funcionan 16 establecimientos de este tipo en el país. No se dispone de estudios que comparen el rendimiento de los alumnos en estas escuelas y de otros establecimientos ni tampoco existe información acerca de enfoque pedagógico innovador. Sin embargo, la expansión del modelo, de las tres escuelas previstas inicialmente a los 16 que existen actualmente parece indicar que el modelo es popular y los costos de construcción no son prohibitivos.

En la República Dominicana se construyeron cuatro *Centros de Excelencia Media* para ampliar el acceso a la educación y mejorar su calidad. Estos centros poseen las siguientes características: las aulas admiten un máximo de 36 alumnos, en jornadas diurnas únicamente; la selección de docentes es más rigurosa; la calidad de las instalaciones es superior a la infraestructura escolar ordinaria, y se utiliza un modelo pedagógico diferente. Con todo, el modelo no se puede generalizar debido a que sus costos de construcción y mantenimiento son muy altos. Más significativamente, los datos aportados por el Ministerio de Educación sobre dos de los cuatro centros indican que el rendimiento académico no superó al de las escuelas públicas comunes.

D. APOYO DEL BANCO A INTERVENCIONES PARA AMPLIAR EL ACCESO CENTRADAS EN LA OFERTA Y ADMINISTRADAS POR OTRAS DIVISIONES: FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

El Banco destinó más de US\$1.000 millones a los fondos de inversión social durante los años noventa y a principios de la década del 2000; de esa suma, una proporción sin determinar se destinó a la construcción de escuelas rurales (véanse detalles en el Anexo 19). Los resultados de esa labor se examinaron en algunos estudios. Paxton y

Schady (2002) observaron que entre 1992 y 1998 el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social de Perú orientó convenientemente su acción a los distritos y hogares pobres y logró aumentar la asistencia a la escuela de los niños menores. Newman *et al.* (2002) analizaron los efectos de proyectos de infraestructura rural a pequeña escala en educación, salud y abastecimiento de agua financiados por el Fondo de Inversión Social de Bolivia. Los proyectos de educación se destinaron a reparar escuelas o construir escuelas nuevas y, en general, incluyeron la entrega de suministros básicos para la educación. Esos proyectos tuvieron efectos insignificantes sobre la matrícula, la asistencia y el rendimiento académico; a nivel individual, sólo redujeron las tasas de abandono. Con todo, Heinrich y López (2009) constataron que cuanto mayor era la participación de una comunidad en un fondo de inversión social, mayor era la probabilidad de que los niños de esa comunidad asistieran a la escuela.

E. INTERVENCIONES PARA AMPLIAR EL ACCESO CENTRADAS EN LA DEMANDA: APOYO DEL BANCO A BECAS, MATRÍCULAS ESCOLARES Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE EFECTIVO

Si bien EDU supervisa pocas intervenciones centradas en la demanda, éstas han tenido resultados satisfactorios. Por ejemplo, en una evaluación de impacto ex post del programa de becas de educación secundaria de Argentina para jóvenes en situación de riesgo de abandono (AR-L1038) se constató que la asistencia de los becarios a la escuela había aumentado, su tasa de repetición se había reducido y su desempeño había mejorado⁴³. En Ecuador (EC-L1018), el proyecto sufragó las matrículas escolares de la educación básica (la transferencia se hizo directamente a las escuelas, no a los padres), lo que contribuyó a un aumento de la matrícula neta en educación básica, del 91% al 95% (unos 81.000 alumnos). El Banco también está financiando un programa municipal de transferencias en efectivo en Bogotá (CO-L1010) que, de acuerdo con una evaluación de impacto, ha tenido efectos positivos⁴⁴, y un programa de almuerzos escolares en la República Dominicana, para el que no se han notificado resultados.

El proyecto de Bogotá (CO-L1010) incluyó una serie de experimentos para comprender qué parámetros eran más importantes en cuanto a la incidencia de los resultados que interesaban, y los datos obtenidos se emplearon seguidamente para perfeccionar el diseño del programa. Sobre la base de ese experimento, los autores constataron que la modificación del momento en que se hacían los pagos (esto es, el pago de parte del incentivo después de la matriculación en el grado siguiente) no alteraba las tasas de asistencia en relación con el régimen básico, pero sí acrecentaba significativamente las tasas de matrícula y, por lo tanto, la progresión de grado en los niveles tanto secundario como terciario. Constataron que la forma y el momento de pago del incentivo tenían gran importancia. Experimentos como estos son muy pertinentes porque permiten ensayar alternativas económicas y escalables para mejorar la eficiencia de esos programas.

Programas de transferencias condicionadas de efectivo. Entre 2000 y 2011, el Banco financió 42 préstamos en apoyo de 20 programas de transferencias condicionadas de efectivo, distribuidos entre 16 países⁴⁵. El valor total de estos préstamos fue superior a US\$13.500 millones, con lo cual el Banco pasó a ser la principal fuente de financiamiento de este tipo de programas en la región (véase el Anexo 20)⁴⁶. Las transferencias condicionadas de efectivo, que suministran ayudas en efectivo a los padres para asegurar que sus hijos asistan a la escuela, han ayudado a reducir la desigualdad educacional al aumentar las tasas de matriculación y asistencia escolar de los niños sin recursos⁴⁷. Estos mecanismos tienen el objetivo dual de reducir la pobreza a corto plazo (subsidios en efectivo) y aumentar el capital humano (condiciones), pero presentan grandes variaciones en cuanto al equilibrio entre ambos objetivos y a sus diseños. Esta heterogeneidad se refleja en amplias diferencias en sus poblaciones objetivo, incentivos, condiciones y medios para verificar el cumplimiento de las condiciones. También varía el contexto en que se ejecutan estos programas, lo que hace difícil compararlos y determinar las estrategias que producen mejores resultados.

Debido a su diseño, la mayor parte de los programas de transferencias condicionadas de efectivo en América Latina y el Caribe tiene por objeto reducir las diferencias de acceso a la educación entre niños en edad escolar, mejorando así la equidad. Sin embargo, no todos los programas abarcan el nivel de educación secundaria⁴⁸; la mayoría de estos programas tampoco incluyen incentivos para mejorar los indicadores de eficiencia, tales como la repetición de grado, la transición del ciclo básico al ciclo superior de secundaria y la terminación del ciclo secundario completo, que constituyen desafíos de primer orden en este nivel.

Aunque los programas de transferencias condicionadas de efectivo financiados por el Banco no tenían el objetivo primordial de mejorar la oferta y la calidad de la enseñanza secundaria, muchos proyectos incluían un componente menor relacionado con esos aspectos. Las consideraciones de oferta tenían que ver tanto con la cantidad (volumen total y respuesta al programa de transferencias condicionadas de efectivo) como con la calidad. En algunos países, la respuesta de oferta a los programas de transferencias se incluyó por separado en operaciones de educación paralelas a los préstamos destinados a estos programas; sin embargo, existen más indicios de esta coordinación en los primeros proyectos del período analizado. En fecha más reciente parece haber menos indicios de coordinación entre las operaciones de transferencias condicionadas de efectivo (SPH) y las operaciones de educación (EDU), lo que indica que existe margen de mejora en esta esfera entre las divisiones SPH y EDU, especialmente a medida que se amplíe la infraestructura para la educación secundaria superior en zonas subatendidas y se modifique un mayor número de programas de transferencias condicionadas de efectivo para atender a los principales desafíos del nivel secundario.

Las evaluaciones y sistemas de seguimiento apropiados y oportunos son fuentes esenciales de retroalimentación para mejorar la implementación y la formulación de políticas; asimismo, es preciso distinguir entre los efectos sobre los alumnos de primaria y los de secundaria. Entre los componentes más frecuentes de los programas

de transferencias condicionadas de efectivo apoyados por el BID figuraban el apoyo a los sistemas de seguimiento y la evaluación externa de resultados relacionados con la educación⁴⁹. Sin embargo, no basta con diseñar evaluaciones y brindarles apoyo; y también en este caso es preciso hacer una distinción entre los niveles primario y secundario. En múltiples ITP se aludía a la necesidad de contar con distintos tipos de evaluaciones y distintos procesos para llevarlas a cabo, a fin de que sus resultados sean más oportunos y se usen mejor en el diseño de proyectos y la formulación de políticas. Además, los programas de transferencias condicionadas de efectivo reúnen un gran volumen de datos administrativos, en especial datos relacionados con la educación, que no se están analizando y usando para mejorar los programas, ante todo en el nivel secundario, donde la heterogeneidad entre beneficiarios es mayor.

Aunque en los programas de transferencias condicionadas de efectivo financiados por el BID se alcanzaron muchas veces los productos a corto plazo vinculados con la operación del programa, es preciso mejorar los marcos de resultados para determinar cabalmente si estos proyectos lograron sus objetivos, así como incluir resultados diferenciados para los niveles primario y secundario. Se alcanzaron en gran medida las metas relativas a la creación y expansión de programas de transferencias condicionadas de efectivo mediante productos a corto plazo (cobertura). Sin embargo, es preciso definir mejor las metas a mediano y largo plazo relacionadas con sus efectos sobre el capital humano (uno de los principales objetivos de estos programas), incluirlas adecuadamente en el marco de resultados y someterlas a un seguimiento eficaz. Las deficiencias en la definición y el seguimiento adecuados de los indicadores de productos, resultados e impacto vinculados con los objetivos finales de estos proyectos se reflejan en el siguiente dato: en el 44% de los proyectos analizados, la matriz de resultados del documento de préstamo no incluía *ningún* resultado relacionado con el acceso a la educación (matrícula), la progresión de grado o el abandono escolar.

En general, según los resultados de las evaluaciones de impacto analizadas, los programas de transferencias condicionadas de efectivo financiados por el BID han logrado su meta de ampliar el acceso a la educación, aun cuando no existe prueba de su impacto en los resultados de aprendizaje. Estas constataciones son acordes con la bibliografía general sobre este tipo de programas. En cuanto al acceso a corto plazo, los impactos de los programas de transferencias condicionadas de efectivo apoyados por el BID oscilan entre 0 y +15 puntos porcentuales (pp) para la matrícula escolar, entre +0,3 y +10 pp para la asistencia regular a la escuela y entre -0,3 y -7,8 pp para el abandono escolar. En cuanto al acceso a mediano plazo y el nivel de escolaridad, los impactos oscilan entre +0,5 y +9,3 pp para la promoción al siguiente grado, entre +4 y +23 pp para la terminación de un nivel de educación o el egreso de la escuela secundaria, y entre +0,1 y +0,5 años para el nivel de escolaridad (véase el Anexo 21). Por último, ninguno de los programas que miden los resultados de aprendizaje comprueba un impacto significativo sobre este resultado para los niños de diversas edades: 15 a 21 años en México (Behrman *et al.*, 2005); alumnos de segundo grado en Ecuador (Ponce, 2008), y jóvenes al final de la escuela secundaria en Colombia (Banco Mundial, 2011)⁵⁰.

Los datos empíricos sugieren que los avances significativos en los resultados de matrícula y asistencia escolar afectados por los programas de transferencias condicionadas de efectivo son mayores para los alumnos de secundaria, en parte porque hay un mayor margen de mejora en ese nivel que en el nivel primario⁵¹; los alumnos de secundaria presentan tasas de matrícula y asistencia más bajas y tasas de abandono más altas que los de primaria. Es más probable que los estudios no constaten impacto alguno sobre los niños que tienen un menor margen de mejora, en especial en la escuela primaria, donde la matrícula y la asistencia ya son elevadas. Por ejemplo, no se observaron efectos sobre la asistencia a la escuela primaria en uno de los programas en Colombia (Attanasio *et al.*, 2004), ni sobre la matrícula de los niños de 6 a 11 años en México (Parker *et al.*, 2007).

No obstante, la educación secundaria podría ser objeto de mayor prioridad en los programas de transferencias condicionadas de efectivo en muchos países. El contexto regional de la educación ha variado considerablemente en los últimos 15 años; muchos más estudiantes acceden y asisten hoy en día al ciclo básico de educación secundaria, y la demanda de acceso al ciclo superior de secundaria va en aumento. Si bien muchos programas han evolucionado en consonancia con este cambio y se han adaptado a él⁵², cabría introducir nuevas modificaciones programáticas⁵³ para tener en cuenta el aumento de la matrícula neta en secundaria, así como los mayores costos de oportunidad y diferentes conjuntos de riesgos que afrontan los adolescentes en comparación con los niños de menor edad. La introducción de nuevas revisiones de los programas en el nivel secundario requerirá un mayor trabajo analítico por parte de los países y el Banco, un mayor esfuerzo para persuadir a los gobiernos de la necesidad de quebrar la inercia en la concepción y ejecución tradicional de los programas, y una colaboración más activa entre los sectores de la protección social y la educación, tanto a nivel nacional como dentro del Banco.

Reforzar la concentración de los programas de transferencias condicionadas de efectivo apoyados por el Banco en la totalidad del ciclo secundario, con incentivos especiales para la progresión oportuna de grado, la transición satisfactoria del ciclo básico al ciclo superior y la terminación del ciclo secundario completo, parece estar en consonancia con los desafíos que encara la región y con las constataciones sobre aquellos ámbitos en que se podrían lograr mayores efectos. La ejecución de proyectos piloto y evaluaciones rigurosas encaminadas a ajustar los programas de transferencias condicionadas de efectivo según las circunstancias y necesidades concretas de las diferentes poblaciones objetivo podría mejorar la eficacia de los programas en este ámbito, en que el BID puede hacer una contribución significativa⁵⁴. Además, mediante la creación de un sistema de evaluación para acopiar conocimiento institucional sobre los programas de transferencias condicionadas de efectivo en general⁵⁵, y la asistencia a los países para que utilicen mejor los datos administrativos de que disponen, podría ayudarse a éstos a dar una respuesta más eficaz a los problemas en diferentes fases del proceso. Habida cuenta del largo historial de apoyo del Banco a los programas de transferencias condicionadas de efectivo, esta actividad generaría un importante valor agregado, tanto dentro del Banco como para los países que solicitan asistencia técnica.

F. MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS RELACIONADOS CON EL ACCESO

Los productos relacionados con la cobertura se han medido ampliamente en proyectos de financiamiento de infraestructura (por ejemplo, número de escuelas y aulas construidas). De los 31 proyectos terminados, 25 (81%) financiaron un componente relacionado con el acceso; de éstos, 8 lograron sus metas y otros 15 hicieron algún progreso hacia sus metas. Por otra parte, si bien 25 de los 31 proyectos tenían un componente relacionado con el acceso, 23 mencionaban el “acceso” dentro del principal objetivo del préstamo y sólo 14 tenían por lo menos un indicador conexo cuantificable de *resultados*. De los 14 proyectos de educación en los que se midieron los resultados de matrícula, sólo seis lograron sus metas, tres avanzaron hacia el logro de sus metas y los cinco restantes no lograron sus metas o no eran evaluables. Entre los proyectos de formación técnica y vocacional, únicamente Trinidad y Tobago informó sobre la matrícula, que superó su meta en 2011 (véase el Cuadro 6). Las demoras en las adquisiciones y la capacidad institucional fueron las razones más citadas en los ISDP para explicar la insuficiencia de resultados de infraestructura. En los estudios de casos prácticos también se observaron problemas relacionados con restricciones políticas (a veces mencionados en las propuestas de préstamo) y quizá con la fijación de metas poco realistas en el diseño del préstamo a la luz de esas restricciones políticas, lo que reafirma la importancia de un diseño apropiado de los proyectos.

CUADRO 6. DISTRIBUCIÓN DE PRÉSTAMOS TERMINADOS, POR LOGRO DE LOS RESULTADOS Y PRODUCTOS (N=31)

TEMA DEL RESULTADO: ACCESO	Préstamos con un objetivo relacionado con el acceso	Préstamos con al menos un indicador de acceso medido	Resultados de los préstamos		
			Se logró al menos el 80% de los indicadores	Algún progreso	No logrados o no evaluables
Matrícula	23	14	6	3	5
TEMA DEL PRODUCTO: ACCESO	Préstamos con un componente relacionado con el acceso	Préstamos con al menos un indicador de acceso medido	Resultados de los préstamos		
			Se logró al menos el 80% de los indicadores	Algún progreso	No logrados o no evaluables
Infraestructura y equipo	25	26	8	15	3
Becas	5	3	2	0	1

Fuente: OVE, Instrumento de encuestas de evaluación (2012).

Nota: El análisis del logro de los resultados no se basó en los objetivos de los préstamos ya que en algunos casos éstos eran demasiado generales y no especificaban áreas temáticas más detalladas. Por ejemplo, hubo casos en los que los préstamos financiaban una actividad (como el fortalecimiento institucional) y tenían un indicador para medir un tema específico, a pesar de que este tema no se había mencionado en el objetivo. Por otra parte, y más a menudo, hubo casos en los que el tema mencionado en el objetivo no tenía indicadores en el ITP para medir las actividades y resultados conexos. Los que presentaban indicadores conexos a menudo carecían de un valor final en el ITP (84 indicadores para los préstamos terminados) y, por lo tanto, no se incluyeron en los cálculos, ya que la información faltante hacía imposible evaluar el progreso.

Las tasas nacionales de matrícula secundaria bruta y neta en la región crecieron significativamente durante el período. Los resultados de matrícula mencionados en los ITP eran, a veces, cifras a nivel nacional. Los resultados se podían atribuir a proyectos financiados por el Banco en algunos casos pero no en todos, dado que algunos proyectos

se dirigían únicamente a regiones específicas. Por ejemplo, el programa de Trinidad y Tobago, que se financió principalmente con recursos del Banco, era una amplia reforma nacional que universalizaba la escuela secundaria de jornada completa y ciclo integral, con cuantiosas inversiones de infraestructura en zonas subatendidas; por lo tanto, el logro de las metas de matrícula nacionales probablemente pueda atribuirse en gran parte al proyecto financiado por el Banco. En cambio, en un programa en Uruguay se informó sobre muchos indicadores de resultados que no estaban estrechamente vinculados con las actividades del proyecto y, por ende, no se podían atribuir al proyecto.

G. RESUMEN

Las intervenciones de acceso, financiadas en el 80% de todos los proyectos, representan una alta proporción del volumen total de préstamos. Existen limitados indicios de que este alto nivel de inversión del Banco en insumos relacionados con el acceso se haya traducido en mayores tasas de matrícula en las zonas de intervención. Aunque el logro de las metas de productos es mejor que la de los resultados, en la mayoría de los proyectos no se alcanzaron sustancialmente las metas. La evaluación de los resultados fue globalmente problemática, en parte por falta de información sobre los indicadores (especialmente los relativos a las metas) con la cual evaluar los avances. Aunque los problemas de adquisiciones se citaron con frecuencia como causa de las demoras de infraestructura y el logro insuficiente de resultados, también es preciso incorporar mejor en el diseño de los préstamos los aspectos relacionados con restricciones políticas y definición de metas adecuadas.

Los clientes del BID experimentan dificultades asociadas a la necesidad de llevar la educación secundaria a zonas remotas en las cuales la baja densidad demográfica aumenta exponencialmente los costos, y el Banco ha respondido a esta necesidad en siete países. Sin embargo, el apoyo del Banco a modelos alternativos de prestación de servicios a poblaciones aisladas no produjo en la mayoría de los casos resultados claros, lo que hizo difícil evaluar los proyectos.

En los últimos años ha crecido la demanda pública de formación técnica y vocacional de nivel secundario, y se observa un renovado apoyo del Banco en este ámbito. Durante el período analizado, el apoyo a este sector se canalizó a través de 15 préstamos, de los cuales tres se aprobaron solamente en 2012.

Los programas de transferencias condicionadas de efectivo con apoyo del Banco, ampliamente utilizados en la región, han llevado a un aumento de la matrícula y la asistencia escolar de los alumnos desfavorecidos. Sin embargo, no todos se dirigen a la educación de nivel secundario y muchos no abordan los principales problemas de ese nivel: la progresión de grado, la transición del ciclo básico al ciclo superior de secundaria y la terminación del ciclo secundario completo. Podrían hacerse mayores esfuerzos para reforzar la concentración de los programas de transferencias condicionadas de efectivo en el nivel secundario.



El análisis de las operaciones del BID revela, con todo, que la colocación de maestros capacitados no ha evolucionado a la par con la expansión de la matrícula en todos los países.

© Juliana Arbelaez, 2012

5 Mejora de la Calidad y la Eficiencia en la Educación Secundaria: Desafíos, Enfoques, Resultados y Lecciones

El apoyo del Banco a las intervenciones relacionadas con la calidad se estima en este análisis en US\$1.200 millones como mínimo durante el período evaluado. De los 58 préstamos analizados, el 80% incluía objetivos relativos a la calidad y los medios para lograrla. En general, las acciones dirigidas a fortalecer los resultados del aprendizaje en la educación secundaria reflejaron un alto nivel de pertinencia con respecto a los desafíos que encara el sector y se centraron esencialmente en la formación de docentes, la reforma de planes de estudios, la disponibilidad de recursos didácticos y la ampliación de la jornada escolar.

Pese a las altas tasas de repetición y la persistencia de desigualdades, sólo se destinaron recursos limitados a programas compensatorios o de recuperación para reducir profundas ineficiencias internas (incluidas la repetición y el abandono) o superar obstáculos a la terminación del ciclo de estudios.

En este capítulo se examina de qué modo las modalidades de acción especificadas en los programas del Banco contribuyeron a tres resultados relacionados con la calidad: el aprendizaje de los alumnos (mejoras en los logros), la eficiencia interna (reducción de las tasas de repetición y aumento de las tasas de terminación) y la igualdad de oportunidades de aprendizaje (reducción de la brecha de rendimiento entre estudiantes con y sin recursos). Una constatación importante es que, aunque el aumento de la inversión en cobertura secundaria ha contribuido a aumentar la matrícula, el aprendizaje de los alumnos no ha mejorado en igual medida.

A. APOYO DEL BANCO A LA MEJORA DE LA CALIDAD

En varios estudios se percibe claramente un vínculo entre las condiciones de las escuelas y el rendimiento académico. De acuerdo con Glewwe (2012), la asistencia a una escuela bien mantenida, completamente equipada y plenamente funcional, junto con el acceso

a una biblioteca, incide favorablemente en dicho rendimiento. Dado que las actividades dentro del aula son tan importantes como aquellas de carácter tangible (por ejemplo la construcción de escuelas), el 81% de los préstamos de apoyo a la educación secundaria incorporó el objetivo general de “mejorar la calidad de la educación”. En cuanto a las modalidades de acción, se constató en la evaluación que el 74% de la cartera de educación secundaria financió actividades específicas relacionadas con la efectividad de los docentes (principalmente la formación en el empleo); el 71% apoyó el suministro de recursos didácticos, como libros de texto, guías para docentes, tecnología pedagógica y materiales de consulta, y el 66% invirtió en la reforma de los planes de estudios.

1. Mejora de la efectividad de los docentes

El déficit de docentes calificados fue la restricción a la educación de calidad que se mencionó con mayor frecuencia en los préstamos del Banco. Entre 1999 y 2010, el cuerpo docente activo en las escuelas secundarias de la región pasó de 2,8 millones a 3,6 millones⁵⁶. El análisis de las operaciones del Banco revela, con todo, que la colocación de maestros capacitados no ha evolucionado a la par con la expansión de la matrícula en todos los países. En Guyana, por ejemplo, los maestros debidamente preparados representaban cerca del 60% del profesorado de secundaria en 2000 y sólo el 55% en 2007⁵⁷. Jamaica y Trinidad y Tobago experimentaron una reducción similar durante la expansión del ciclo básico de educación secundaria durante los años ochenta. También se observan diferencias intrarregionales. En 2007, último año para el que se dispone de datos comparables, la proporción de docentes capacitados en las escuelas secundarias de América Latina y el Caribe oscilaba entre máximo del 90% en Panamá y un mínimo del 38% en Belice⁵⁸. En países con poblaciones numerosas y diversas, como México, se asignó un menor número de docentes capacitados a escuelas remotas que a centros urbanos. Los “docentes” sin formación ni calificación, que tenían escasa preparación más allá de la escuela secundaria, cubrieron el déficit entre la oferta y la demanda.

El objetivo de mejorar el rendimiento académico está estrechamente vinculado con el de la enseñanza efectiva. Como mínimo, ello requiere que tanto los docentes como las instituciones de enseñanza cumplan criterios básicos y que los incentivos estén armonizados con la retención y el desempeño de los docentes⁵⁹. Las visitas de estudios de casos confirmaron la dificultad generalizada de atraer y retener en la docencia a personal de alto nivel académico, especialmente en las asignaturas de matemática y ciencias. También se señalaron serias carencias de docentes especializados en idiomas extranjeros (Argentina, Ecuador, República Dominicana y Trinidad y Tobago) y en asignaturas no tradicionales como tecnología de la información (Argentina, Barbados, Brasil, El Salvador y Perú) y educación tecnológica (Trinidad y Tobago).

En algunos países, los docentes se han formado en programas de postsecundaria y escuelas normales con bajas exigencias de ingreso y profesores con mínimas calificaciones. Por ejemplo, en Colombia sólo el 6% de los programas postsecundarios de formación de docentes poseen una “acreditación de alto nivel”, y en un análisis reciente de datos de panel se concluyó que “demasiados docentes provienen del nivel más bajo de egresados

de secundaria y estudios universitarios, y los estudiantes que se incorporan a la carrera docente tienen puntajes deficientes en lectura... [Además]... los maestros jóvenes tienen el peor desempeño en matemática e inglés entre todos los jóvenes universitarios de su generación y las escuelas normales aportan poco o nada a la mejora de las competencias de estos jóvenes docentes⁶⁰. Este ejemplo pone de relieve el bajo valor agregado de la formación tradicional de docentes. En algunas operaciones se ha señalado también de que los programas de formación inicial adolecen de deficiencias de infraestructura (Ecuador, Uruguay), dependen en gran medida de recursos de instrucción limitados y muchas veces obsoletos (Brasil, República Dominicana) y están rezagados en las reformas de los planes de estudios en cuanto a modelos curriculares y métodos de instrucción (Colombia, Perú).

Enfoques. La baja calidad de la enseñanza se señaló como un desafío clave en casi todos los préstamos para educación secundaria. Por lo tanto, el apoyo al desarrollo profesional de los docentes se ha centrado en gran medida, aunque no solamente, en la formación en el empleo. Si bien en un gran porcentaje de los estudios de investigación se confirma que la capacitación de los maestros es importante para mejorar la calidad de la docencia⁶¹, en la gran mayoría de los préstamos del Banco se midieron productos y no resultados; en consecuencia, poco se sabe acerca de la efectividad del apoyo del Banco. Por ejemplo, la Secretaría de Educación de Paraná (SEED) confirmó que los seminarios y talleres apoyados por el Banco, programados para 23.600 profesores, directores y empleados administrativos y financiados en el marco del proyecto BR 0167, contaron con 174.670 participantes. En Barbados (BA 0009), más de 4.000 docentes y directivos escolares participaron en cursos básicos y avanzados de tecnología de la información a corto y mediano plazo; con todo, debido a demoras en las adquisiciones y la instalación de las computadoras, muchos docentes no pudieron aplicar en el aula las nuevas competencias adquiridas. En Ecuador (EC L1018), 55.000 docentes recibieron formación en el uso de guías pedagógicas, pero no se hizo el seguimiento de su utilización. En Trinidad y Tobago (TT-0023), los sueldos de los docentes se desvincularon de la remuneración de los empleados públicos, lo que permitió que la remuneración básica se ajustara a un nivel más competitivo; y se estableció un régimen eficaz y eficiente de docentes suplentes para facilitar las licencias destinadas a la formación en el servicio. Sin embargo, no se hizo un seguimiento del impacto de esas medidas sobre el desempeño de los docentes.

En algunos préstamos se han documentado mejoras prometedoras en el desempeño y la retención de docentes. En México (ME-L0128), la tasa de abandono de maestros comunitarios (del 22% al 17%) se redujo mediante la introducción de un decidido programa de incentivos; en Paraguay (PR-0117), el porcentaje de docentes que asistió a *Institutos de Formación Docente* y mostró un mejor desempeño en las asignaturas de idiomas, matemática, ciencias naturales y tecnología pasó del 49% al 55%. En el Recuadro 6 se describen otros dos proyectos del Banco dirigidos a aumentar los niveles de enseñanza.

Un desafío permanente es la creación y el refuerzo de sistemas de acreditación para el desarrollo profesional de los docentes. En Perú (PE-0117, PE-0170), se estableció un sistema de acreditación para asegurar que la formación previa al empleo se imparta

con arreglo a normas nacionales, y se instituyó un sistema de remuneración por mérito en función del desempeño de los docentes. Sin embargo, la misión en el marco del estudio de casos concluyó que la sostenibilidad de la iniciativa para evaluar el desempeño de los docentes estaba en riesgo ante la falta de voluntad política para continuarla. El Banco también ha respaldado la acreditación mediante su programa de cooperación técnica. En la República Dominicana, la operación DR-T1053 apoyó la certificación de los programas de formación de docentes impartidos en 25 universidades. La visita del estudio de casos pudo confirmar que el 20% de los programas cumplía los requisitos de certificación.

El Banco también financió la construcción de centros de formación de docentes en seis proyectos (AR-L1038, AR-L1108, BR-0167, HA-0038, PE-0116, UR0107). En Perú, se fortalecieron 22 Institutos Superiores Pedagógicos mediante el suministro de equipos, la formación de docentes y la rehabilitación de infraestructuras. En Uruguay se construyeron centros regionales de formación pedagógica en seis regiones en lugar de impartirla exclusivamente en Montevideo, lo que permitió que más personas de otras regiones del país se recibieran como maestros.

En Ecuador (EC-L1018), más de medio millón de niños de entre 12 y 17 años no asistían a la escuela, en parte debido a la escasez de maestros rurales y a dificultades políticas que impedían la reasignación de maestros urbanos a regiones subatendidas. Con apoyo del Banco se instituyó un incentivo de jubilación que tuvo por efecto la jubilación de unos 5.000 docentes en edad de retirarse y el nombramiento de más de 7.000 nuevos maestros seleccionados mediante un proceso sistemático de calificación o “concurso de méritos” y contratados a menor costo. Muchos de los nuevos maestros se asignaron a escuelas rurales, indígenas y fronterizas. La formación de estos docentes comenzó en instituciones pedagógicas, continuó durante tres años (dos de teoría y estudio en el aula y uno de práctica rural) y culminó con la concesión de un título universitario. La mayor parte de estos maestros no eran nuevos en la docencia, pues ya habían participado en el sistema en régimen contractual. Esta estrategia ayudó no sólo a renovar el cuerpo docente, sino también a atender la demanda de educación de los jóvenes no escolarizados.

La iniciativa titulada “Alineando Incentivos para el Aprendizaje” (ALI; la evaluación se financió con recursos de la operación ME-T1114) demostró que los incentivos basados en el desempeño pueden producir un resultado negativo si no se estructuran de manera adecuada. La iniciativa se aprobó en 2009 con el objetivo de “diseñar, implementar y evaluar una estructura basada en incentivos, nunca antes explorada en México u otros países, y armonizar los esfuerzos de directores de escuelas, maestros y alumnos para mejorar el rendimiento académico, especialmente de alumnos y escuelas de bajo ingreso”. Como parte del programa se asignaron aleatoriamente 88 escuelas secundarias con más de 40.000 estudiantes a tres grupos de tratamiento y un grupo de control. En el primer grupo (T1) se ofrecieron incentivos a los alumnos de acuerdo con su desempeño en una prueba de matemática diseñada para el programa (grados 10 a 12); en el segundo grupo (T2) se ofrecieron incentivos exclusivamente a los profesores de matemática; y

en el tercer grupo (T3) se ofrecieron incentivos individuales y colectivos a alumnos, profesores y directivos escolares. Una evaluación⁶² constató los efectos promedio más pronunciados en el grupo T3, un impacto menor en el grupo T1 y ningún impacto en el grupo T2. Sin embargo, el análisis de impacto tuvo que ajustarse para tomar en cuenta el hecho de que los estudiantes se habían copiado, pues un análisis de las pautas de respuesta indicó que una de las razones que explicaban los puntajes más elevados obtenidos por el grupo de tratamiento había sido el elevado nivel de fraude. Después de tomar esto en consideración, los resultados *todavía reflejaban* importantes efectos del programa en las calificaciones de las pruebas de los estudiantes. Caveon (2012)⁶³ estudió si existían pruebas de conducta antiética en aulas específicas, haciendo una comparación entre las escuelas (por grupo de tratamiento) para la prueba ALI y la prueba ENLACE, que no iba acompañada de incentivos de rendimiento. De acuerdo con esta evaluación, *“los efectos de la participación no independiente en las pruebas parecen haber superado abrumadoramente los efectos educacionales positivos, si los hubo, que puedan haberse derivado del programa ALI”*⁶⁴. Análogamente, en el informe se recomendaba no ofrecer incentivos a los directivos escolares, ya que ello tiene el “efecto indeseable de modificar la conducta de éstos de modo que puedan transgredir los procedimientos de seguridad”. El programa y su evaluación respectiva contribuyen a la exigua bibliografía sobre el impacto y la eficacia de los incentivos basados en el rendimiento para mejorar el aprendizaje de los alumnos.

RECUADRO 6. MEJORA DEL NIVEL DE DOCENCIA: COMPARACIÓN DE UNA INICIATIVA EXITOSA CON UNA FALLIDA

La operación UR-0132 (Modernización de la educación media y la formación docente) incluye un componente dirigido a fortalecer y unificar el *Sistema Único Nacional de Formación Docente* para aumentar el número y la calidad de los profesores de secundaria del país. En la unificación del sistema de formación se tuvieron en cuenta las distintas modalidades existentes (desde la educación a distancia hasta la educación en el aula) y la necesidad de contar con una formación docente permanente. Se diseñaron nuevas modalidades de formación que incorporaban la tecnología de la información. La combinación de estrategias de educación a distancia y en el aula permitió que se ampliara el acceso y un mayor número de docentes obtuviera calificaciones formales. El proyecto incluyó la mejora de los centros de formación pedagógica y el establecimiento de bibliotecas y conectividad con la red. Se crearon 16 centros de recursos, se construyó un nuevo centro regional de formación de docentes y se instituyó un sistema nacional de evaluación de la formación pedagógica, fijando normas para todos los profesores de secundaria. También se desarrolló un sistema de información para la gestión educativa. El proyecto superó en un 80% su meta de 7.000 docentes formados en el nuevo plan de estudios (se impartió formación a 12.020 docentes).

AR-0176 (Programa de mejoramiento del sistema educativo). Este préstamo incluía el apoyo al plan del Ministerio de Educación para formar a 30.000 docentes en el uso de recursos multimedia. La convocatoria para contratar organismos especializados encargados de la formación, que se lanzó en el último año del proyecto, no dio resultado porque las ofertas fueron muy superiores al presupuesto. En consecuencia, el presupuesto para esta actividad se reasignó íntegramente al componente de ampliación de la infraestructura escolar.

2. Aumento de la pertinencia de los planes de estudios

El “plan de estudios” es el quinto mayor rubro de gasto en los proyectos financiados por el Banco; durante el período analizado se destinaron a este fin no menos de US\$160 millones. En los documentos de préstamo del Banco se citan principalmente las siguientes deficiencias de los planes de estudios vigentes: (i) son anticuados, con un número excesivo de asignaturas, lo que favorece la adquisición de un conocimiento superficial; (ii) no son culturalmente pertinentes, y (iii) no están bien articulados con las exigencias del mercado laboral. Cuatro tendencias claras caracterizan la evolución de la acción del Banco orientada a la mejora de los planes de estudios en la escuela secundaria durante el período del análisis: (i) la transición de un plan de estudios académico ampliamente estructurado a un plan de estudios básico basado en competencias; (ii) la amplia introducción de la tecnología como soporte de aprendizaje en la educación y la alfabetización informática como competencia básica; (iii) la transformación de las bibliotecas en centros multimedios donde docentes y estudiantes se reúnen para la investigación, el aprendizaje activo y la solución de problemas, y (iv) la ampliación de la jornada escolar a fin de asignar más tiempo a las tareas escolares. Más recientemente, el Banco se ha centrado en mayor medida en fortalecer el desarrollo de competencias mediante un apoyo renovado a los programas de formación técnica y vocacional (véase en el Anexo 22 un resumen de los resultados de los programas PROFORHCOM de México).

De acuerdo con los ITP, los proyectos de educación secundaria del Banco lograron el 80% de sus objetivos asociados a los planes de estudios; sin embargo, los estudios de casos realizados para esta evaluación arrojaron resultados contrastados. Con apoyo del Banco, se reformó el plan de estudios en Paraguay para reflejar la diversidad cultural y lingüística de la población y se ejecutaron programas para prestar servicios diferenciados a escuelas en situación de alto riesgo. En cambio, las reformas propuestas en el marco del programa PROEM en Brasil eran demasiado sensibles desde el punto de vista político y, por tanto, no se llevaron a la práctica. La resistencia a reformar el plan de estudios de secundaria se debió a la eliminación de todos los cursos técnicos de nivel secundario y la redefinición del plan de estudios básico. De igual modo, el programa de modernización de la educación secundaria de Trinidad y Tobago preparó el terreno para la consolidación de un ciclo secundario general de cinco años para todos los alumnos, la supresión del sistema de separación de alumnos según sus aptitudes, la institucionalización de una jornada escolar más amplia para asignar tiempo adicional a las tareas y la introducción del español como asignatura básica. Con todo, el cambio hacia la educación secundaria general provocó el rechazo inicial de las partes interesadas, que asociaban la transferencia de la formación técnica y vocacional especializada del nivel secundario al nivel postsecundario con la eliminación de las perspectivas de trabajo. También Uruguay instituyó un plan básico de estudios común y una jornada escolar más larga con apoyo del Banco.

En Perú (PE-0116 y PE-0170), el Banco apoyó una reforma del plan de estudios de la educación básica, incluida la introducción de planes de estudios regionales complementarios, para impartir a los alumnos un núcleo común de asignaturas y un

aprendizaje específico relacionado con la zona geográfica donde habitan. Los proyectos tenían por objeto mejorar la calidad de la educación secundaria y adecuarlos en mayor medida a la realidad laboral. Mediante el préstamo PE-0116 se buscó armonizar la formación técnica y vocacional con las necesidades del mercado y establecer un sistema nacional de formación técnica y vocacional con participación activa del sector privado. El préstamo PE-0170, centrado en el ciclo superior de educación secundaria, incluía un componente para facilitar la transición de los alumnos del ciclo básico al ciclo superior de secundaria, pero el gobierno que siguió a la presidencia de Fujimori negoció la cancelación de este componente. La ausencia de parámetros de referencia y metas y la falta de una evaluación final impiden sacar conclusiones en cuanto a la efectividad de las iniciativas ejecutadas. En Honduras, (HO-0141) se puso a prueba el modelo del centro de educación básica en seis institutos para los grados 7 a 12. El proyecto piloto tenía por finalidad poner a prueba un plan de estudios de tercer ciclo que combinaba la educación secundaria básica y técnica en zonas rurales y urbanas marginales del país.

Programas compensatorios y de recuperación. Las marcadas disparidades en los resultados de aprendizaje de los niños de distintos grupos de ingreso apuntan a la existencia de amplias variaciones entre escuelas y entre regiones. Conforme se amplíe el acceso a la educación secundaria y crezca la proporción de alumnos de bajo ingreso en las escuelas secundarias, también aumentará la necesidad de acceso focalizado a la enseñanza compensatoria, especializada y de recuperación. Pese a esta dinámica, muy pocos préstamos apoyados por el Banco han incluido programas de este tipo. Trinidad y Tobago poseía un eficaz programa de lectura, pero éste se canceló. En Paraguay, la instrucción bilingüe contribuyó significativamente a mejorar la eficiencia interna, pero el gobierno tuvo dificultad para ampliar la escala del modelo. El Banco ha apoyado asimismo las iniciativas para superar desigualdades mediante el suministro de tecnología y programas informáticos para el aprendizaje y cursos de recuperación, y el apoyo a modelos alternativos de educación comunitaria en México.

3. Recursos didácticos

El suministro de recursos didácticos, como libros de texto, mobiliario escolar y tecnología, suele contar con el decidido apoyo de las autoridades escolares, los padres y los dirigentes políticos. Con todo, dado que muchos gobiernos de América Latina y el Caribe tienen presupuestos limitados para invertir en materiales de enseñanza e investigación⁶⁵, muchas escuelas carecen de materiales didácticos suficientes, las bibliotecas están mal equipadas y la tecnología no se mantiene o repone debidamente. Por esta razón, la inversión del Banco, y en particular las operaciones de cooperación técnica, son importantes para financiar la innovación. En casi dos tercios de los préstamos para educación secundaria se asignaron fondos al suministro de recursos didácticos. El apoyo prestado por el Banco incluye la adquisición, producción y reposición de materiales impresos y digitales con fines de enseñanza; materiales de consulta para bibliotecas y centros de aprendizaje multimedios; módulos de instrucción (en ciencias,

por ejemplo) para alumnos y docentes; y programas informáticos e infraestructura tecnológica. Las intervenciones de mayor éxito son las que complementan el suministro de insumos con una formación oportuna y suficiente sobre su uso (Recuadro 7).

RECUADRO 7. RECURSOS DIDÁCTICOS: DOS EJEMPLOS CON DIFERENTES RESULTADOS

República Dominicana (DR-0101). Un valor agregado para la mejora y pertinencia de la educación básica, incluidos los grados 7 y 8, fue la distribución de más de 21 millones de libros de texto (que superó la meta de 15 millones), recursos para bibliotecas y ayudas didácticas a todas las escuelas públicas de educación básica del país. También se institucionalizó un programa de libros de texto, que aseguró la reposición permanente de recursos didácticos esenciales para alumnos desfavorecidos. Se elaboraron 17 guías pedagógicas para apoyar la implantación del nuevo plan de estudios. Las guías se distribuyeron a todos los maestros de enseñanza básica, que también fueron capacitados en su uso. Las intervenciones ejecutadas deberían haber mejorado la calidad de la educación, pero los efectos no se aprecian con claridad. Ni el país ni el Banco evaluaron la efectividad del apoyo del préstamo, razón por la cual es difícil atribuir los logros a la acción del Banco.

Perú (PE-0170). El ITP informa de que 6.302 escuelas recibieron libros de texto, materiales de enseñanza, bibliotecas y manuales pedagógicos; sin embargo, este logro puede encubrir una cuestión más crucial. Según un coordinador del proyecto sobre el terreno (y en consonancia con las observaciones realizadas durante la visita del estudio de casos), varias escuelas que recibieron recursos pedagógicos como parte del préstamo en realidad no les dieron uso efectivo, e incluso muchos estaban todavía en sus cajas originales. Si el indicador se hubiera expresado de manera distinta (por ejemplo, “número de niños que utilizan nuevos libros de texto en el aula”), los directores de los proyectos habrían dispuesto de un instrumento más adecuado para supervisar los avances hacia el resultado previsto.

Tecnología informática. Aunque muchos aspectos de la tecnología educacional aún son objeto de debate en las publicaciones especializadas, la demanda de computadoras por parte de los responsables de políticas y los padres ha crecido con rapidez. De hecho, todo préstamo de la cartera de operaciones para educación secundaria incluye recursos para ampliar el acceso a computadoras, ya sea para la enseñanza o para la gestión escolar. La pauta de adopción de tecnologías de la información presenta por lo general tres fases. La primera fase de adopción supone habitualmente el *acceso* a equipos físicos autónomos para la administración escolar, como recurso pedagógico para los docentes y para la práctica de competencias aisladas (PE-0170). La segunda fase, relativa a la *calidad*, requiere una cuantiosa inversión en infraestructura de redes y conectividad de Internet, generalmente en el contexto de la reforma educativa, y el uso de la tecnología en todas las disciplinas para lograr niveles más altos de enseñanza y aprendizaje (Barbados, Uruguay). La tercera fase se centra en establecer capacidades para sustentar la *innovación*, desarrollar sistemas de gestión del conocimiento y reforzar las normas y requisitos de certificación mediante la adopción de políticas. El estudio de casos de Paraná Digital constituye un buen ejemplo de las lecciones aprendidas (Recuadro 8).

RECUADRO 8. LECCIONES APRENDIDAS SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN DERIVADAS DEL ESTUDIO DE CASOS DE PARANÁ

La formación de los docentes y los equipos técnicos y de mantenimiento de equipos y programas informáticos fue fundamental para la ejecución satisfactoria del plan de tecnología de la información en Paraná. La formación de docentes para participar en la iniciativa Paraná Digital permitió superar la resistencia a la integración de la tecnología en el proceso de enseñanza. Una visita de la misión de OVE a la Dirección de Tecnología Educacional (*Diretoria de Tecnologia Educacional*), reorganizada y equipada como parte del programa PROEM, suministró amplia información sobre el grado de integración de la tecnología en el sistema: los contenidos educativos se desarrollan permanentemente y se publican en línea para su descarga por educadores, padres y maestros; todos los libros de texto usados en el sistema se pueden descargar; los docentes presentan constantemente nuevas ideas para transformarlas en materiales didácticos; y la Secretaría de Educación (SEED) se comunica en tiempo real con las oficinas distritales (NRE) y con los alumnos, padres y docentes en relación con el rendimiento de los alumnos y docentes, la disponibilidad de formación, el desempeño de las escuelas, las notas de los alumnos, etc. Estos recursos y muchos más se pueden obtener en el sitio virtual *Dia-a-Dia Educação*^a, que actualiza diariamente un equipo de 17 docentes que se han convertido en expertos en tecnología.

También en el marco del PROEM se crearon alianzas con organismos federales y de los estados, así como con universidades, organismos de fomento y el sector privado, contribuyendo así al acopio de conocimientos. En vez de emprender nuevas iniciativas, el programa se sustentó en iniciativas existentes de eficacia probada. Por ejemplo, el Sistema de Administración Escolar que conectaba a la SEED con las NRE se amplió dando origen a Paraná Digital, y la alianza con el sector privado conectó a las 2.100 escuelas de Paraná con las NRE y la SEED, principalmente mediante la instalación de tecnología de fibra óptica. En particular, cada una de las 32 NRE tiene un equipo de apoyo tecnológico formado por dos empleados a tiempo completo (antiguos docentes que tienen interés y el perfil requerido), quienes se ocupan de resolver problemas relacionados con los programas y equipos informáticos.

^a *Secretaria da Educação do Paraná* (2013).

Pese al activo compromiso del Banco en este ámbito, sólo se hicieron evaluaciones de impacto para las operaciones en Perú y Barbados, ninguna de las cuales demostró tener efectos sobre el rendimiento de los alumnos. El propio número y monto de esas inversiones, sumado a la falta de estudios rigurosos acerca de su ejecución y efectividad, apuntan a la posibilidad de despilfarro. De hecho, el examen de los ISDP indica que muchas veces los componentes de tecnología de la información se reciben con demora o requieren un reajuste sustancial. Para que el asesoramiento de políticas en materia de tecnología de la información sea válido, es preciso complementarlo con un amplio acervo analítico de lecciones aprendidas, prácticas óptimas, evaluaciones de impacto y datos de costos.

B. MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS PROYECTOS

A pesar de la amplitud y de la pertinencia de las acciones del Banco orientadas a mejorar la calidad y la eficiencia de la educación secundaria, en la gran mayoría de los proyectos del Banco el seguimiento de avances se hizo a nivel de productos (por ejemplo, número de docentes formados o número de libros distribuidos), y no de resultados (por ejemplo, logros académicos). Apenas algo más del 10% de los proyectos que definieron la calidad como objetivo lo hizo en el contexto de la mejora del “aprendizaje de los alumnos”, y otro tercio mencionó la eficiencia interna (reducción de las tasas de repetición y abandono escolar). No obstante, aunque la mejora del aprendizaje y la efectividad de los docentes son fundamentales para elevar las tasas de terminación de la enseñanza secundaria, sólo 6 de los 31 préstamos terminados incluían al menos un indicador pertinente de resultados para medir el rendimiento de los alumnos y sólo cinco incluían por lo menos un indicador pertinente de resultados para medir el desempeño docente. De acuerdo con los ITP, aún menos operaciones (dos en cada caso) cumplieron o excedieron sus metas de desempeño a la fecha del último desembolso (véase el Cuadro 7). Una operación que superó sus metas de desempeño es el Programa de Mejoramiento del Sector de la Educación (BA-0009) de Barbados: si bien se fijó como meta un aumento de 10% en el número de estudiantes que aprueban el examen final en matemática e inglés, en realidad se logró una progresión del 53% para la prueba de matemática (del 36% al 55% de aprobados) y del 20% para la prueba de inglés (del 50% al 60%). En el préstamo DR-0101 se logró la meta de mejorar el rendimiento de los alumnos en más del 5% en las pruebas nacionales de octavo grado. El estudio de casos del préstamo BR-0030 utilizó datos del sistema nacional de evaluación de alumnos para confirmar que se habían cumplido las metas de aprendizaje. En el préstamo TT-0023 no se pudo aumentar la tasa de aprobación en las pruebas del Consejo de Evaluación Académica del Caribe (CXC) y, si bien se logró la meta de aumentar el número de aprobados en la prueba final de competencias en tecnología de la información y las comunicaciones, no fue posible determinar si los egresados de secundaria obtuvieron la certificación nacional de “competencias y habilidades” esenciales requeridas en el medio laboral. El préstamo UR-0132 produjo escasos avances en las tasas de aprobación en las pruebas de matemática del programa PISA, y avances negativos en las pruebas de castellano y ciencias.

El aprendizaje de los estudiantes desfavorecidos no está bien documentado, lo que indica que con frecuencia los países carecen de datos empíricos adecuados para guiar las iniciativas encaminadas a potenciar los resultados de aprendizaje. Entre los proyectos que definían dichos resultados como un objetivo, ninguno incluía metas para las poblaciones desfavorecidas. Muchos países no generan todavía la información que necesitan para diseñar soluciones destinadas a aumentar los bajos resultados de aprendizaje en las poblaciones desfavorecidas, y el uso de soluciones locales no se ha probado ni evaluado suficientemente.

En la mayoría de los casos, la eficiencia interna no se documentó o no se logró. La reducción de las altas tasas de abandono y repetición no ha recibido la debida atención en los préstamos del Banco. Aunque en nueve préstamos terminados se

incluyeron indicadores de resultados para el seguimiento de las mejoras en las tasas de terminación, repetición y abandono de los alumnos, sólo tres (HO-0141, DR-0101 y ME-0052) habían logrado sus metas a la fecha del último desembolso. Estos resultados llevan a cuestionar la selección y calidad de los indicadores usados y su pertinencia para las actividades operativas, y destacan el imperativo de calibrar debidamente los indicadores para reflejar la atribución de los resultados al Banco.

CUADRO 7. DISTRIBUCIÓN DE PRÉSTAMOS TERMINADOS SEGÚN EL LOGRO DE LOS INDICADORES DE RESULTADOS Y PRODUCTOS (N=31)

TEMA DEL RESULTADO: CALIDAD	Préstamos con un objetivo relacionado con la calidad	Préstamos con al menos un indicador de calidad medido	Resultados de los préstamos		
			Se logró al menos el 80% de los indicadores	Algún progreso	No logrados o no evaluables
Desempeño de los docentes	11	5	2	1	2
Rendimiento de los alumnos	2	6	2	0	4
Eficiencia interna	8	9	3	2	4
Eficiencia externa	9	2	1	0	1
TEMA DEL PRODUCTO: CALIDAD	Préstamos con un componente relacionado con la calidad	Préstamos con por lo menos un indicador medido sobre calidad	Resultados de los préstamos		
			Se logró al menos el 80% de los indicadores	Algún progreso	No logrados o no evaluables
Docentes capacitados	24	24	7	11	6
Recursos didácticos	25	20	7	9	4
Reforma de planes de estudios	23	18	14	3	1
Formación vocacional	6	6	3	0	3

Fuente: OVE, Instrumento de encuestas de evaluación (2012).

Nota: El análisis del logro de los resultados no se basó en los objetivos de los préstamos ya que en algunos casos éstos eran demasiado generales y no especificaban áreas temáticas más detalladas. Algunos préstamos financiaban una actividad (por ejemplo el fortalecimiento institucional) y tenían un indicador para medir un aspecto que no se había mencionado en el objetivo. Más a menudo, el tema mencionado en el objetivo no tenía indicadores en el ITP para medir las actividades y resultados conexos. Aquellos que presentaban indicadores conexos a menudo carecían de un valor final en el ITP (84 indicadores para los préstamos terminados) y por lo tanto no se incluyeron en los cálculos, ya que la información faltante hacía imposible evaluar el progreso.

En términos de productos, a la fecha del último desembolso se habían logrado las metas de formación de docentes en 7 de 24 préstamos terminados, las metas de adquisiciones y distribución de recursos didácticos en 7 de 20 préstamos terminados, y las metas de reforma de los planes de estudios en 14 de 18 préstamos terminados. (En el Recuadro 9 se describe un proyecto exitoso en reforma de la educación secundaria). Sin embargo, es importante considerar que los insumos son suministrados en un proyecto con el objetivo de lograr resultados específicos. Cuando se aporta un nivel sustancial de insumos, pero los productos y resultados siguen siendo desalentadores, tal vez sea necesario examinar con más detalle los problemas que experimenta el sistema y la adecuación de los insumos aportados en relación con el logro de los resultados deseados.

RECUADRO 9. MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA REFORMA SECUNDARIA

El préstamo BR-0167 apoyó iniciativas para mejorar la calidad de la educación secundaria y reducir las ineficiencias del sistema. Aunque el 80% de los profesores de secundaria eran egresados universitarios, las altas tasas de repetición y abandono hacían pensar que había poca correlación entre su preparación y su efectividad en el aula. En las escuelas secundarias de Paraná, la falta de insumos educacionales adecuados era la norma, el plan de estudios era obsoleto, virtualmente no había libros de texto, se carecía de bibliotecas y material de consulta y las escuelas que tenían computadoras solían usarlas para tareas administrativas. En 1995 el estado no tenía una infraestructura adecuada para atender la demanda de educación secundaria, y el 64% de los estudiantes de secundaria se matriculaba en jornada nocturna a falta de mejores opciones.

El préstamo BR-0167 fue un proyecto muy focalizado, focalizado en los problemas y restricciones que afrontaba el sistema. Con apoyo del Banco, la Secretaría de Educación (SEED) pudo rehabilitar 581 escuelas secundarias, construir 37 escuelas nuevas y ampliar 426 instalaciones existentes. El programa contribuyó también a la reforma del plan de estudios de secundaria; la instalación de unos 1.000 laboratorios de ciencias y 24.000 computadoras con programas básicos para su uso por alumnos y docentes como herramientas didácticas; la adquisición de más de un millón de libros de texto de matemática, física, biología, química y portugués, y de obras de consulta para bibliotecas; la ejecución de proyectos de mejora en 1.700 escuelas; y alrededor de 400.000 inscripciones en actividades de formación de docentes a corto plazo —seminarios, talleres y grupos de estudio— en tecnología y mejora de competencias en ciencias, matemática y pedagogía. También se impartió formación a directores y supervisores de escuelas en gestión organizacional, gestión de recursos humanos y financieros y planificación estratégica.

De los 87 productos especificados por el Banco, el 37% superó su meta y sólo uno no logró su meta. El programa de préstamo también generó ahorros y otros beneficios derivados de la reducción de la repetición y el abandono, la mejora de la enseñanza, la reforma de los planes de estudios y el fortalecimiento de la capacidad institucional. No obstante, de acuerdo con el ITP, el proyecto no logró sus metas de resultados. Una comparación posterior de los indicadores de referencia y los datos de 2011 compilados durante la misión de estudios de casos confirmó el logro y la sostenibilidad de las iniciativas ejecutadas con apoyo del Banco. Por ejemplo, según estimaciones del Banco^a, la reducción del abandono escolar de un promedio del 16,5% al 5% podría haber generado ahorros de casi US\$7 millones anuales. Sin embargo, las tasas de abandono son resistentes y tienden a aumentar al ampliarse el sistema. Tras un aumento de la matrícula de 310.000 alumnos en 1998 a 409.489 alumnos en 2005 (último año del proyecto), las tasas de abandono ascendieron al 19% en 2002. Para 2011, tras la asimilación de los insumos del proyecto, dicha tasa descendió al 6,7%. Análogamente, la reducción de la tasa de repetición del 14% al 5% al final del programa podría haber producido ahorros adicionales de más de US\$5,4 millones por año^b. Si bien este indicador no se logró al fin del proyecto, para 2011 la tasa de repetición evidenciaba una mejora (11,7%)^c. Tal vez el resultado más llamativo del programa tiene que ver con terminación del ciclo secundario, que pasó del 52% en 1998 al 58,1% al concluir el proyecto y al 84,9% en 2011; sin embargo, el rendimiento de los alumnos, aunque mejoró, fue inferior a la meta.

^a Estimación del Banco en 1997.

^b Estimación del Banco en 1994.

^c *Todos Pela Educação* (2013).

C. RESUMEN

A pesar del alto grado de innovación y la pertinencia general de las acciones del Banco orientadas a mejorar la calidad y la eficiencia de la educación secundaria, existen escasos indicios empíricos de que las inversiones del Banco hayan producido un mayor rendimiento académico o una docencia más eficaz. Si bien el 74% de los préstamos para educación secundaria incluían actividades dirigidas a aumentar la efectividad de los docentes, los resultados se midieron principalmente a nivel de productos (número de docentes capacitados). No se aprecia claramente de qué manera la formación de docentes incidió en el aprendizaje de los estudiantes. Se precisan mayores análisis para determinar la existencia de vínculos entre la formación de docentes y un mejor desempeño de éstos, o entre el desempeño de los docentes y el rendimiento de los estudiantes. El suministro de tecnología y recursos didácticos no asegura por sí solo una educación de mejor calidad; es preciso que estos insumos se complementen con una adecuada capacitación de los docentes en su uso y una gestión eficiente.

Algunos proyectos han permitido generar, validar y difundir soluciones innovadoras a los desafíos de la educación secundaria en la región, pero muchos destinan cuantiosos recursos simplemente a hacer “más de lo mismo”, especialmente con respecto a la formación de docentes en el empleo, la tecnología y el suministro de materiales. A solicitud de los prestatarios, las computadoras se han convertido en un elemento común en los préstamos para educación secundaria, pero se observan pocas pruebas de eficacia en función del costo en cuanto a la mejora del aprendizaje de los alumnos. La deficiencia o ausencia de sistemas de gestión por resultados hace que siga siendo imposible vincular productos específicos y resultados académicos, lo que restringe la evaluación de la efectividad del Banco, que se podría examinar con un conjunto más amplio de indicadores de desempeño. Si fuera posible identificar innovaciones más eficaces, los recursos podrían concentrarse en repetir esas actividades, en lugar de financiar operaciones en curso a gran escala que no han demostrado ejercer impactos sostenibles tal como se han ejecutado.



Las disparidades de infraestructura saltan especialmente a la vista al comparar las escuelas privadas urbanas con las escuelas públicas urbanas y rurales. La infraestructura no solo afecta el acceso a la educación sino también el nivel de calidad de la educación.
© Juliana Arbelaez, 2012

6 Fortalecimiento de las Instituciones y Administración de Escuelas: Desafíos, Enfoques, Resultados y Lecciones

Este capítulo analiza la contribución del Banco al fortalecimiento de las instituciones y sistemas educativos en los países de América Latina y el Caribe en ámbitos que se consideran esenciales para la eficacia y efectividad de sus proyectos. Cerca del 80% de los 31 préstamos terminados que se analizaron para esta evaluación incluía uno o más componentes de reforma institucional o fortalecimiento institucional. El refuerzo de capacidades se incluyó en tres cuartas partes de los préstamos terminados; la descentralización y la administración de escuelas en más de dos tercios; el seguimiento y la evaluación en dos tercios, y la evaluación de alumnos en más de un tercio.

Pese a lo anterior, el déficit de capacidad institucional es uno de los problemas mencionados con más frecuencia en relación con la efectividad en el desarrollo de los proyectos respaldados por el Banco. Se observó un desempeño deficiente en casi la mitad de los préstamos con componentes de fortalecimiento de capacidad: 45% de los préstamos con componentes de descentralización y administración de escuelas, 48% de los préstamos con componentes de seguimiento y evaluación y 25% de los que contenían indicadores de evaluación de alumnos. Unos sistemas educativos con capacidad reforzada en los países prestatarios serán más eficientes y eficaces en la ejecución de proyectos dirigidos a aumentar la igualdad de acceso y oportunidades, así como la calidad de los productos generados.

Con miras a acrecentar la capacidad de los sistemas educativos, el Banco ha apoyado intervenciones en tres ámbitos generales, a saber: administración de escuelas, seguimiento y evaluación, y evaluación de alumnos. El primer ámbito comprende iniciativas de descentralización, administración de escuelas y mejoras de la administración regional y local. El segundo se centra en la capacidad de las instituciones que participan en la ejecución de un proyecto para supervisar y evaluar el grado de

consecución de los resultados acordados en los préstamos; esto requiere sistemas de seguimiento y evaluación que posean indicadores cuantificables y reúnan y organicen los datos para determinar cómo se desarrollan efectivamente las intervenciones y qué resultados producen. El tercer ámbito, la evaluación de los alumnos, ayuda a preservar la focalización en la mejora de los resultados relativos al aprendizaje de los alumnos.

A. APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN

Por lo menos 12 proyectos financiados por el Banco han incluido acciones centradas en la administración descentralizada de la educación. Por lo general se da preferencia a la autonomía escolar, en lugar de asignar a los administradores centrales mayores responsabilidades de control de calidad. Sin embargo, hay algunos indicios de que la descentralización podría acentuar las desigualdades, pues las escuelas, distritos o municipios más pobres están en general menos preparados para administrar nuevos recursos. Un estudio en Argentina muestra que la descentralización tuvo un efecto positivo general sobre el rendimiento de los alumnos, pero las mejoras no beneficiaron a las poblaciones más pobres. Ello indica que la descentralización podría haber contribuido a acrecentar la desigualdad en los resultados académicos⁶⁶.

La introducción de cambios estructurales de fondo en un sistema de educación y la gestión de la economía política de las reformas educacionales son tareas complejas, y los resultados sólo se pueden concretar en períodos relativamente largos. Además, no siempre ha habido claridad sobre los tipos de reformas que resultan más efectivos y la función que corresponde al Banco en este ámbito, y las respuestas han variado según los países prestatarios. Por ejemplo, en el componente de reforma de un préstamo otorgado en 2012 a Panamá (PN-L1072), el Ministerio de Educación solicitó financiamiento del Banco tan sólo para infraestructura, a fin de ampliar la matrícula (y, de ese modo, el acceso equitativo), aduciendo que la reforma de los planes de estudios, la formación de docentes (para mejorar la calidad) y otros aspectos técnicos eran competencia exclusiva del Ministerio. En cambio, en Nicaragua, Trinidad y Tobago y Uruguay, el Banco financió todos los aspectos del proceso de reforma.

La descentralización ha asumido modalidades diferentes y se encuentra en distintas etapas de implementación en América Latina y el Caribe. Por ejemplo, un proyecto con apoyo del Banco en Ecuador (EC0125) contribuyó en gran medida a descentralizar la administración de la educación. Para ello se creó un programa de red escolar en el 19% de las escuelas rurales, que ofreció autonomía en la administración de escuelas y la gestión de recursos con participación de los padres y la comunidad. Las escuelas de la red lograron las metas de establecer un gobierno escolar, un plan estratégico y un presupuesto. Sin embargo, se precisa un sistema más robusto de seguimiento de los resultados, para aportar suficientes datos empíricos sobre los resultados obtenidos.

En Colombia (CO-0142), 57 oficinas regionales de educación realizaron satisfactoriamente un diagnóstico y diseñaron un plan de acción para mejorar la gestión de los servicios educativos. Estas oficinas regionales lograron una mayor capacidad para aplicar criterios de asignación de recursos a nivel local, incluidos los aspectos de matrícula, coeficiente docentes-alumnos y localización (rural o urbana) de las escuelas. Asimismo, lograron racionalizar los procesos y crear departamentos para planificar y centralizar los sistemas de información. En consecuencia, las estadísticas de educación se han actualizado y empleado con regularidad.

En Paraná (BR-0167), todos los datos referentes al sistema de educación pública se pusieron a disposición de todas las partes interesadas, alentando así una mayor participación de la comunidad local y la sociedad civil en el proceso educativo. Antes de ampliar la magnitud de la iniciativa, se llevó a cabo en 20 escuelas un programa piloto sobre autonomía escolar con apoyo del Banco, el cual incluía la revisión de las funciones y responsabilidades de las organizaciones locales (como consejos escolares y asociaciones de padres y maestros), junto con el diseño y la ejecución de una estrategia de descentralización. Las constataciones del estudio se usaron para orientar el proceso subsiguiente de descentralización en todo el estado. La descentralización produjo economías y amplió la capacidad de la SEED para administrar el sistema a través de 32 centros regionales.

En México (ME-L1033) se impartió formación al personal del ministerio a nivel central y subnacional, con objeto de mejorar la gestión y la capacidad de análisis y divulgación de datos de los agentes locales.

Pese a las actividades apoyadas mediante el Programa de Modernización de la Educación Secundaria financiado por el Banco en Trinidad y Tobago (TT-0023), aún está inconcluso el proceso de descentralización del sistema educativo, lo que obedece en parte al prolongado calendario de ejecución de las reformas. Un importante objetivo era descentralizar las funciones operativas del ministerio mediante la creación de ocho distritos regionales de educación y la introducción de un modelo de gestión basada en la escuela y de consejos escolares. Sin embargo, actualmente sólo dos oficinas distritales de educación pueden prestar servicios descentralizados. La inadecuada definición de incentivos y normas de asignación de recursos pueden haber llevado a una politización del proceso de descentralización, los docentes todavía son nombrados por el ministerio central y las escuelas no tienen ninguna participación en la toma de decisiones. El Ministerio de Educación carece todavía de un sistema de información para la gestión educativa; y aunque los resultados de las pruebas nacionales se publicaron en el marco del programa respaldado por el Banco, no se procuró divulgar los resultados a nivel de las escuelas ni se instituyó una política o mecanismo para suministrar a los directores y docentes una retroalimentación directa sobre los resultados de las pruebas u otros indicadores de desempeño.

Préstamos en apoyo de reformas de política para la descentralización. El apoyo del Banco a la descentralización se canalizó casi exclusivamente mediante préstamos de inversión y operaciones de cooperación técnica, salvo en Jamaica, donde el Banco apoyó un préstamo híbrido que combinaba un préstamo programático en apoyo de reformas de política y un componente de inversión. Las condiciones del proyecto relativas a las reformas de política impulsaron reformas educativas fundamentales en materia de descentralización, además de reformas en los ámbitos de rendición de cuentas, eficiencia y calidad. Aunque no fue el único catalizador de las reformas de descentralización, el préstamo en apoyo de reformas de política ayudó a fortalecer el programa de reformas y ejerció presión para llevar adelante el proceso de descentralización, teniendo en cuenta la apremiante necesidad que tenía el gobierno de reestructurar su deuda mediante el préstamo de rápido desembolso. Los fondos de inversión necesarios para financiar la ejecución del programa de reforma provinieron de un préstamo paralelo de inversión del Banco Mundial y una operación de cooperación técnica del BID diseñada para facilitar el logro de las metas de políticas (JA-T1028, Apoyo a la reforma del sector educativo; US\$500.000).

B. APOYO A LA ADMINISTRACIÓN ESCOLAR

Con independencia del modelo de gobernanza, la administración y dirección de escuelas por sus directores y otros funcionarios cumple una función vital en los resultados de la educación. La formación y contratación de administradores escolares competentes puede producir importantes resultados. En un estudio de 2005 se comprobó que, en una escuela media, el reemplazo de un director de escuela “promedio” por un director sobresaliente podía aumentar el rendimiento de los alumnos en más de 20 puntos porcentuales⁶⁷. El Banco apoyó la mejora de la administración escolar en varios países comprendidos en los estudios de casos.

Los proyectos en la República Dominicana (DR-0101, DR-0112) y Honduras (HO-0141), por ejemplo, lograron sus metas de formación de directores en administración escolar, planificación y presentación de informes de resultados. Sin embargo, estos logros se midieron a nivel de productos, es decir, se sabe cuántos directores recibieron formación, pero no hay datos que indiquen si las escuelas mejoraron en razón de la formación que se impartió.

En Paraguay (PR-0117) se transfirieron fondos a las comunidades y asociaciones de padres, que debían decidir cómo iban a utilizarlos para atender las necesidades que habían detectado. Se crearon *Asociaciones Comunitarias Educativas* a fin de ofrecer un modelo eficiente en función del costo para mejorar la infraestructura y la distribución de materiales a nivel de escuelas. Esta iniciativa ha sido más fácil de administrar en zonas rurales, donde la integración comunitaria es mayor que en zonas urbanas. Entre las dificultades que se han presentado cabe mencionar la tensión entre la administración escolar y las autoridades ministeriales y el aumento del volumen de trabajo de directores y docentes.

En la República Dominicana (DR-0101), se establecieron escuelas de participación comunitaria a nivel nacional, ampliando las funciones y capacidades de las asociaciones de padres. En Perú (PE-0170), el préstamo suministró financiamiento para diseñar y ejecutar proyectos innovadores en las escuelas en los ámbitos de pedagogía y administración de escuelas, superando las metas en cada ámbito. En Trinidad y Tobago (TT-0023), ante la falta de un mecanismo aplicable a todo el sistema para ofrecer retroalimentación directa sobre los resultados de pruebas u otros indicadores de desempeño, varios directores, asumiendo decididamente una función de liderazgo, elaboraron su propio sistema de seguimiento y gestión de los resultados.

Apoyo continuado a la reforma y la formación de capacidad. En algunos países comprendidos en los estudios de casos se comprobó que, si bien la actividad de financiamiento del Banco había sido significativa en cuanto número y al monto de los préstamos, no se había apoyado un programa de préstamos coherente en el cual los diversos proyectos estuvieran bien articulados y vinculados entre sí. Tal fue el caso de Argentina. Sin embargo, hubo otros casos de buenas prácticas en los que el Banco prestó un apoyo significativo y continuado para responder a las principales consideraciones en el país (véase el Recuadro 10).

Uso de un préstamo en función del desempeño para fortalecer la capacidad. El uso de un préstamo en función del desempeño para la Escuela Viva II en Paraguay (PR L1028) no se ajustó a la lógica presupuestaria en Paraguay, donde la cultura de gestión pública se basa en el proceso, no en la rendición de cuentas y los resultados. El préstamo en función del desempeño requirió la certificación externa de los gastos elegibles; de esta manera, si bien se redujeron los costos de seguimiento del Banco, no se generaron cambios significativos para el gobierno de Paraguay, que debía contabilizar todas las partidas como si fueran gastos de inversión específicos.

El préstamo en función del desempeño requiere también una certificación externa de las metas alcanzadas. Esto, además de imponer un costo adicional al país, también puede generar discrepancias entre las partes (el Banco, el organismo ejecutor, la empresa de consultoría externa) y, de ese modo, hacer aún más compleja la situación. Los desembolsos dependen no sólo de la efectividad de la ejecución, sino además de la interpretación que un tercero haga de los resultados de la ejecución. En Paraguay, la opinión del tercero que certificó los resultados difirió de la de la empresa auditora que avaló la elegibilidad de los gastos; de este modo se incorporó al proceso un cuarto interlocutor, lo que acrecentó el riesgo de problemas vinculados con el reembolso de gastos. Aun cuando el préstamo en función del desempeño brindó mayor flexibilidad para ajustar las metas que un préstamo en apoyo de reformas de política, también siguió un criterio de “todo o nada”, esto es, no se podía hacer ningún pago hasta que se hubieran cumplido todas las metas del acuerdo. Esto dio lugar a demoras en la ejecución del proyecto.

RECUADRO 10. EFICACIA DE LA ESTRATEGIA DE ASISTENCIA SECTORIAL A MEDIANO Y LARGO PLAZO: UN EJEMPLO DE BUENA PRÁCTICA

En Uruguay, el Banco ha brindado un apoyo continuado para abordar las principales cuestiones relativas a la reforma de la educación secundaria durante un período de 20 años que abarcó múltiples cambios de gobierno y autoridades del sector. El apoyo a la transformación de la educación secundaria general y técnica se hizo por medio de préstamos, operaciones de cooperación técnica y una activa participación en el proceso de diálogo. Dos préstamos en los años noventa respaldaron la fase de expansión de la cobertura universal del ciclo secundario básico, la reforma del plan de estudios de la educación secundaria superior (académica y técnica) para mejorar su pertinencia, una trayectoria más flexible para los estudiantes de educación técnica, la ampliación de la jornada escolar y la formación de docentes. Un préstamo en apoyo de reformas de políticas por valor de US\$500 millones en 2001-2002 hizo posible proteger gastos sociales fundamentales como los de educación en una crisis económica, y la vez evitar un retroceso de las iniciativas en curso de modernización del sector. Un préstamo aprobado en 2010 apoya el refuerzo de las políticas nacionales de acceso y retención de alumnos y docentes en la educación secundaria. Además, los préstamos de SPH para la juventud en situación de riesgo complementan los de EDU: mejoran la eficiencia interna mediante el apoyo a un programa de transición para reincorporar a los jóvenes de 13 a 17 años en el sistema formal de educación secundaria.

Varios elementos importantes contribuyen a los resultados positivos: (i) una firme dirección de las autoridades del sector que iniciaron el proceso de reforma con apoyo de dos préstamos del Banco a mediados de los años noventa; (ii) el ímpetu inicial de la reforma se complementó con otros préstamos destinados a consolidar la reforma del ciclo básico de educación secundaria y ampliar la transformación al ciclo superior, haciendo hincapié en la formación de consenso a favor de la reforma dentro de la agenda nacional y en el aprendizaje de modelos pertinentes de educación secundaria de todo el mundo, por medio de talleres nacionales, seminarios internacionales y visitas de estudio, con lo cual se añadió valor al diseño y se promovió la sostenibilidad de la reforma, y (iii) la consolidación de una unidad ejecutora afianzada —asegurando la continuidad de un equipo comprometido con su labor— y la formulación de un marco claro y racionalizado para la ejecución mediante normas operativas que otorgan un alto grado de autonomía y agilidad a la unidad ejecutora. En consecuencia, la ejecución de proyectos en el sector se puede considerar positiva en el contexto de la cartera del Banco en Uruguay.

El país y el Banco tienen ahora ante sí el reto de mejorar la eficiencia de ambos ciclos de la educación secundaria. Las tasas de terminación de la educación secundaria se estancaron entre 1991 y 2008. Uruguay se ubica en séptimo lugar en la terminación del noveno grado (71%; 25 puntos porcentuales por debajo de Chile), y en un lugar muy inferior en las clasificaciones según el porcentaje de adolescentes que terminan el ciclo superior de educación secundaria: sólo el 36% completaba 12 años de escolaridad (16 puntos porcentuales por debajo del promedio regional). La brecha en los resultados académicos por características sociales que se observa en la educación secundaria sigue siendo una de las principales limitantes para la educación en Uruguay y pone a prueba la capacidad del sistema educativo para lograr la igualdad de oportunidades de aprendizaje para todos.

Fuentes: OVE, Misión de estudios de caso, 2005; Estrategia de Educación del BID.

Pese a sus aspectos negativos, el préstamo en función del desempeño para el proyecto *Escuela Viva II* ayudó a Paraguay a iniciar una transición hacia los resultados y puso en marcha una mejora de las capacidades de programación del organismo ejecutor y de la elaboración de instrumentos y procesos. El programa realiza ahora su planificación sobre la base de resultados intermedios, no sólo insumos; cuantifica la proyección de resultados en términos físicos y financieros (el costo de producir cada producto), y mide los progresos hacia los resultados finales cada seis meses.

En el diseño del proyecto Escuela Viva no se previó una evaluación intermedia, si bien la evaluación se incorporó para 2013. Esta evaluación permitirá determinar si el programa se está ejecutando conforme a su diseño, vincular los resultados obtenidos con las actividades del proyecto y explicar las desviaciones en relación con el diseño inicial. El préstamo en función del desempeño puede haber contribuido a poner en marcha esta transformación.

C. FORTALECIMIENTO DE LA SUPERVISIÓN Y LA EVALUACIÓN

Si se aspira a que el seguimiento y la evaluación sean un instrumento genuino de fortalecimiento institucional y un medio para mejorar la efectividad de la inversión nacional, el interés del Banco debería, más allá del simple seguimiento de los insumos y productos asociados a los recursos de los préstamos, procurar que los gobiernos centren su atención en identificar entre los múltiples usos (a veces políticamente rentables) que pueden darse a los recursos, aquellos programas que, conservando los elementos de probada eficacia, ayuden al país a avanzar. La educación secundaria se considera en general como el motor del progreso nacional en todos los países de la región. El seguimiento y la evaluación, debidamente realizados, pueden brindar a la población información empírica sobre las áreas donde los recursos públicos producen mayor impacto en los resultados nacionales, cuando esa información se centra en cuestiones como la productividad, el bienestar general y la igualdad. Desde la perspectiva del Banco, esto podría suponer también decidir sobre un conjunto de tres o cuatro indicadores de resultados —por ejemplo matrícula, progresión de grado, terminación y desempeño en pruebas académicas nacionales— que deban someterse a seguimiento en todos los préstamos, desde la situación de base hasta el fin del proyecto.

Para la mayoría de los proyectos en los países comprendidos en los estudios de casos, las actividades de seguimiento y evaluación se centraron ante todo en la creación e instauración de sistemas de información para consolidar, supervisar e informar sobre indicadores educacionales, físicos, financieros y de gestión. En muchos casos fue difícil detectar indicios claros de la adopción de decisiones basada en los resultados generados por estos sistemas. Sólo en tres de las 31 operaciones con un componente de seguimiento y evaluación se cumplieron las condiciones relacionadas con la implementación de la evaluación final del proyecto (DR-0125, ES-0083, UR-0107).

En Argentina, durante la primera fase del Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) (AR-L1038) se planificó un conjunto de evaluaciones destinadas a generar insumos para tramos subsiguientes del programa. De acuerdo con la propuesta de préstamo, “[a]demás de las acciones de monitoreo y evaluación operativa del Programa, [descritas] en el párrafo 3.11, se ha diseñado una estrategia de evaluación de los principales impactos esperados del PROMEDU en torno a tres objetivos centrales: (i) cobertura y graduación de secundaria de jóvenes más pobres (retención y graduación)...”. Durante la visita realizada al país en el marco del estudio de casos se aportaron muy pocos datos, por lo cual el equipo de la misión no pudo evaluar los beneficios de las diversas iniciativas del proyecto.

Los indicadores utilizados en la mayoría de los préstamos, y reflejados en los sistemas de seguimiento y evaluación que se establecieron con apoyo del Banco, tendían a presentar una alta focalización o especificidad con respecto a los proyectos. Esto limita el potencial de sostenibilidad o repetición en otras áreas de los ministerios competentes. De los 246 principales indicadores de proyectos enumerados para programas terminados en los países comprendidos en los estudios de casos en la esfera del fortalecimiento institucional, sólo dos reflejan actividades o cuantifican productos y no resultados. Por ejemplo, el préstamo DR-0125 enumera como indicador principal “*cuatro escuelas normales superiores dotadas de bibliotecas y sistemas informáticos de gestión educativa*”, pero no aclara cuáles deben ser los resultados de este producto. Un indicador apropiado de resultados podría ser el número de usuarios de las bibliotecas y del sistema informático de gestión educativa y las razones por las cuales los usan. Aunque el Banco debe efectuar el seguimiento de los indicadores de desempeño de productos, también debe incluir indicadores del cambio institucional deseado. Es preciso prestar más atención en la fase de diseño de los proyectos al enunciado de los indicadores de resultados y a la índole y calidad de los datos que se deben reunir para analizar su logro.

D. FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE EVALUACIÓN DE ALUMNOS Y PARTICIPACIÓN EN EVALUACIONES INTERNACIONALES

La expansión de los servicios educativos en América Latina y el Caribe debe ir acompañada de un esfuerzo permanente para medir la calidad de los servicios prestados a los alumnos y las competencias desarrolladas por éstos. En 1995, al principio del período de evaluación que abarca este informe, pocos países habían establecido sistemas nacionales de evaluación. En las dos últimas décadas, el Banco ha asistido a los países de América Latina y el Caribe en el fortalecimiento de su capacidad institucional para establecer sistemas nacionales de evaluación de la educación básica y secundaria. Estas iniciativas han producido resultados contrastados.

Se observa una gran variación en cuanto al tipo, la regularidad y la representatividad de los sistemas de evaluación de alumnos, y a las disposiciones institucionales conforme a las cuales se administran. Chile, Colombia y México realizan anualmente pruebas

de rendimiento académico, en régimen censal o de muestreo. Paraná abandonó su programa de evaluación (establecido por el Banco Mundial y luego financiado por el BID en el marco del PROEM), pero ahora participa anualmente en el programa nacional de evaluación financiado con fondos del gobierno federal en los niveles primario y secundario. Otros países de América Latina y el Caribe evalúan periódicamente con apoyo del Banco el rendimiento escolar, pero no tienen un programa permanente para sustentar esa capacidad de evaluación. Muchos países del Caribe de habla inglesa comparten un plan de estudios común y realizan evaluaciones anuales a escala regional, aunque la participación en ellas es voluntaria. Debido a estas diferencias, es difícil hacer comparaciones entre países de América Latina y el Caribe, y la medición de tendencias en los sistemas educativos de la región puede revelarse problemática.

Un sistema nacional de evaluación requiere conocimientos técnicos especializados para desarrollar elementos de evaluación válidos y fiables, analizarlos, preparar muestras, realizar las pruebas de evaluación, analizar los datos de las pruebas y divulgar los resultados, y debe permitir llegar a todas las regiones del país para realizar las pruebas. Desde el punto de vista administrativo, el sistema nacional de evaluación debe colaborar estrechamente con el Ministerio de Educación, aunque requiere independencia para que las consideraciones políticas no interfieran en las decisiones técnicas. Además, el compromiso del gobierno de apoyar este tipo de sistemas se tiene que traducir en una asignación presupuestaria que refleje de manera realista la labor que se ha de realizar. Un sistema nacional de evaluación supone altos costos, y muchas veces genera informes negativos. El establecimiento de un sistema tal debe ir precedido de un examen cuidadoso de la disponibilidad de conocimientos técnicos y del compromiso del gobierno, reflejado en partidas presupuestarias. La programación de las actividades de evaluación con frecuencia anual, más que esporádica, puede ajustarse mejor a los ciclos presupuestarios nacionales, ya que los costos de las evaluaciones son altos y no es fácil absorberlos en el presupuesto ordinario del ministerio. Los sistemas de evaluación no prosperarán si dependen de recursos asociados a los proyectos y muy probablemente cesarán de existir cuando el proyecto llegue a su fin.

En varios países el Banco ha apoyado evaluaciones nacionales para medir las competencias en matemática, lenguaje y comunicaciones. En Paraguay, el BID y el Banco Mundial secundaron el establecimiento de la Unidad de Evaluación Nacional, pero el gobierno no pudo mantener el mismo nivel de esfuerzo después de la terminación de los proyectos. En septiembre de 2012, la misión realizada como parte del estudio de casos comprobó que la unidad había sido trasladada al Secretaría Técnica de Planificación (con sólo tres de los empleados de la plantilla original) y desempeñaba pocas de sus antiguas funciones. En consecuencia, los recursos invertidos en consultores internacionales, becas para el personal técnico de la unidad, desarrollo de las pruebas y costos operativos se perdieron en gran medida, junto con las lecciones derivadas de la realización de dos evaluaciones nacionales.

En lugar de establecer un sistema nacional de evaluación, el Banco puede brindar apoyo a los países para que participen en evaluaciones internacionales, como el programa PISA y el Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias

(TIMSS). En ocasiones, la participación en evaluaciones internacionales ha sido muy amplia; en 2009, 11 países de América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela) participaron en las pruebas PISA. La participación en estas pruebas fue menor en 2012, en parte por causa de limitaciones presupuestarias. En el caso del TIMSS sólo Argentina, Chile, Colombia, El Salvador y Honduras han participado en alguna de las rondas (1995, 1999, 2003, 2007 y 2011). En promedio, tres países de América Latina y el Caribe han participado en un año dado en una ronda del TIMSS.

E. RESULTADOS

La mayoría de los préstamos terminados que se analizaron en esta evaluación incluyeron uno o más componentes de reforma institucional o fortalecimiento institucional. De los 31 préstamos terminados, 26 incluyeron la formación de capacidad; 13 la descentralización y la administración de escuelas; 28 el seguimiento y la evaluación, y 10 la evaluación de alumnos. A pesar de este apoyo, las deficiencias de capacidad institucional seguía siendo uno de los desafíos citados con más frecuencia en relación con la efectividad en el desarrollo de los proyectos apoyados por el Banco en el sector de educación. Esto obedece al menos en parte al desempeño relativamente deficiente de las operaciones del Banco en cada uno de los cuatro indicadores que éste utiliza en el seguimiento de su contribución al fortalecimiento institucional. Por ejemplo, solamente 14 de los 26 préstamos en los que se midió la formación de capacidad alcanzaron por lo menos el 80% de sus indicadores de productos, e incluso menos préstamos lograron sus metas en cuanto a descentralización y administración de escuelas, y seguimiento y evaluación. Únicamente los préstamos con actividades relativas a la institucionalización de la práctica de evaluación de alumnos tuvieron un desempeño mejor, ya que nueve de los 12 préstamos que midieron este producto lograron sus metas (véase el Cuadro 8).

F. RESUMEN

Las iniciativas del Banco en apoyo de la reforma de la educación se han centrado en respaldar las actividades de descentralización, reforzar las capacidades de administración escolar de los directores y aumentar la eficacia de la participación comunitaria en la administración escolar. Las iniciativas de descentralización apoyadas por el Banco han producido resultados tanto positivos como negativos debido a la complejidad del proceso, que abarca cuestiones estructurales, presupuestarias y de personal. Además, la descentralización requiere una significativa formación de capacidades y un plazo considerable para consolidarse. Por ejemplo, la formación de directores en gestión escolar es relativamente sencilla en comparación con el aumento de la participación comunitaria efectiva, que requiere una adaptación a las condiciones y la composición de las comunidades. Además, es preciso prestar más atención a la problemática de las escuelas urbanas, en las que la cohesión comunitaria suele ser menos frecuente.

CUADRO 8. DISTRIBUCIÓN DE PRÉSTAMOS TERMINADOS, POR LOGRO DE LOS INDICADORES DE PRODUCTOS (N=31)

TEMA DEL INDICADOR DE PRODUCTO: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	Préstamos con un componente de fortalecimiento institucional	Préstamos con al menos un indicador de fortalecimiento institucional medido	Resultados de los préstamos		
			Se logró al menos el 80% de los indicadores	Algún progreso	No logrados o no evaluables
Formación de capacidad	26	25	14	7	5
Administración de escuelas	13	23	10	11	2
Sistema de seguimiento y evaluación	28	21	13	4	4
Sistema de evaluación de alumnos	10	12	9	1	2

Fuente: OVE, Instrumento de encuestas de evaluación (2012).

Nota: El análisis del logro de los resultados no se basó en los objetivos de los préstamos ya que en algunos casos éstos eran demasiado generales y no especificaban áreas temáticas más detalladas. Por ejemplo, algunos préstamos financiaban una actividad (como el fortalecimiento institucional) y tenían un indicador para medir un aspecto que no se había mencionado en el objetivo. Más a menudo, el tema mencionado en el objetivo no tenía indicadores en el ITP para medir las actividades y resultados conexos. Aquellos que presentaban indicadores conexos a menudo carecían de un valor final en el ITP (84 indicadores para los préstamos terminados) y por lo tanto no se incluyeron en los cálculos, ya que la información faltante hacía imposible evaluar el progreso.

Al principio de los proyectos no se establecieron sistemáticamente planes de seguimiento y evaluación; y, tal como demuestran los estudios de casos y los ITP, en muchos casos en que se establecieron sistemas de seguimiento y evaluación, éstos no se utilizaron suficientemente como instrumentos de gestión durante la ejecución del proyecto. Los estudios de parámetros referencia, que podrían haber permitido comparar la situación antes y después, eran infrecuentes, al igual que la planificación sistemática y estratégica a mediano y largo plazo. En muchos de los estudios de casos se hallaron datos empíricos insuficientes para sustentar las afirmaciones contenidas en los ITP de que los proyectos habían tenido “éxito”. En la fase de diseño de un proyecto es preciso prestar más atención al enunciado de un conjunto pequeño, pero sólido, de indicadores de resultados que permitan documentar los cambios en los ámbitos prioritarios: acceso y distribución equitativos de los recursos y calidad de los productos educacionales generados.

La evaluación de alumnos se ha extendido considerablemente en América Latina y el Caribe en las dos últimas décadas, muchas veces con apoyo del Banco, pero es preciso institucionalizarla e integrarla mejor en los debates de políticas, la planificación y las operaciones de los ministerios. Es importante observar que se obtiene mayor éxito cuando las actividades de evaluación se realizan con frecuencia anual y no esporádicamente (cada tres o cuatro años, por ejemplo), para ajustarse al ciclo presupuestario ordinario del ministerio. Cuando el programa nacional de evaluación no está integrado en las operaciones ordinarias del ministerio o del gobierno, una solución viable puede ser el apoyo del Banco para que los países puedan participar en evaluaciones internacionales.



7

El programa de modernización de la educación secundaria de Trinidad y Tobago preparó el terreno para la consolidación de un ciclo secundario general de cinco años para todos los alumnos, la supresión del sistema de separación de alumnos según sus aptitudes, la institucionalización de una jornada escolar más amplia para asignar tiempo adicional a las tareas y la introducción del español como asignatura básica.

© Ursula Quijano, 2012



Conclusiones y Recomendaciones

Conforme aumenta el monto global de financiamiento del Banco para la educación en la región, lo mismo ocurre con su función de respaldar reformas de la política educativa relacionadas con el acceso, la eficiencia y los resultados de aprendizaje. El Banco tiene la posibilidad de hacer una valiosa contribución a la mejora de los resultados de *todos* los alumnos de secundaria. Sin embargo, la profundidad y la complejidad de las desigualdades educativas van más allá de la disparidad en el número de escuelas con bibliotecas, el estado de las instalaciones escolares o la disponibilidad de computadoras. Es preciso prestar más atención a lo que produce resultados, es decir, determinar qué estrategias han demostrado mejorar la retención de estudiantes, la terminación de los estudios y los logros académicos.

Es preciso que la dinámica política se comprenda y se tenga en cuenta en el diseño de los préstamos y que al mismo tiempo se reconozca que esa dinámica también establecerá en parte el papel que desempeñará el Banco (conforme se señala en detalle en el Capítulo VI, Fortalecimiento de las Instituciones) y la medida en que los aportes se usarán de manera productiva. En muchos países de América Latina y el Caribe es imperativo mejorar la gestión del sistema educativo en todos los niveles, especialmente en los ámbitos de gestión por resultados, evaluación académica, y seguimiento y evaluación.



Partiendo de la información empírica presentada en esta evaluación, OVE formula cuatro recomendaciones para ayudar a mejorar la efectividad del apoyo futuro del Banco a la educación secundaria:

- Focalizar mucho más el apoyo del Banco en mejorar la calidad de la educación secundaria, lo que incluye invertir más recursos para comprender las causas profundas del déficit de calidad en la educación secundaria, los determinantes del desempeño de alumnos y docentes, y lo que “produce resultados” en la enseñanza secundaria.
- En lo que respecta al acceso, concentrar más el apoyo del Banco en el ciclo *superior* de la educación secundaria, especialmente entre poblaciones vulnerables y en desventaja.
- Hacer un mayor hincapié en la innovación y fortalecer el repositorio de conocimientos para aprender de la experiencia en la enseñanza secundaria y difundir las lecciones aprendidas, incluidas las relacionadas con modelos de provisión



flexibles para poblaciones desfavorecidas; modelos de provisión alternativos para poblaciones a las que sea difícil llegar; uso de la tecnología con criterios de eficacia de costos, y pertinencia y efectividad de los métodos de educación y capacitación vocacional.

- Elaborar informes de terminación de proyecto totalmente basados en pruebas empíricas, en los que se demuestren qué resultados se produjeron y por qué. Reforzar la medición de los resultados a nivel de proyectos, estableciendo un número manejable de metas realistas y mejorando considerablemente el seguimiento de los resultados y los impactos atribuibles a cada proyecto.

Retener en la escuela a todos los jóvenes en edad de escolaridad secundaria e impartirles una enseñanza de calidad mejorará las perspectivas de competitividad y crecimiento nacionales, al tiempo que reducirá la desigualdad, mejorará los valores cívicos y la participación en la vida civil, aumentará la capacidad de emplearse y los salarios, disminuirá los comportamientos de riesgo como la delincuencia, el uso de las drogas y el embarazo en adolescentes, y mejorará el bienestar general de cada joven.

© Ursula Quijano, 2012



- Alfonso, M.; Bos S.; Duarte, J.; Rondón, C. 2012. "Panorama General de la Educación en América Latina y el Caribe". En *Educación para la Transformación*, obra compilada por Marcelo Cabrol y Miguel Székely. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Angrist, J.; Lavy, V. 1999. "Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement". *The Quarterly Journal of Economics*. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.
- Attanasio, O.; Fitzsimons, E.; Lopez, D.; Meghir C.; Mesnard, A. (2006) *Child Education and Work Choices in the Presence of a Conditional Cash Transfer Programme in Rural Colombia*. The Institute for Fiscal Studies Working Paper 06/01.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1979. *Propuesta Estrategia del Banco en el Sector de Educación*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- 1994. *Política del Sector Educación* (Política Operativa OP-743). Washington, D.C., BID.
- 2000. *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe: Una estrategia del BID*. Washington, D.C., BID.
- 2010. *Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad*. Washington, D.C., BID.
- 2011. *Lineamientos Sectoriales para Educación*. Washington, D.C., BID.
- 2013. *Documento de marco sectorial para la educación y el desarrollo de la primera infancia*. Washington, D.C., BID.
- Barrera-Osorio, F.; Bertrand, M.; Linden, L.L.; Pérez-Calle, F. 2011. "Improving the Design of Conditional Transfer Programs: Evidence from a Randomized Education Experiment in Colombia". *American Economic Journal: Applied Economics*, 3 (2), págs. 167 a 195.
- Barro-Lee. 2011. *Barro-Lee Educational Attainment Dataset*.
- Bassi, M.; Busso, M.; Urzúa, S.; Vargas, J. 2012. *Desconectados: Habilidades, Educación y Empleo en América Latina*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Behrman, J. R.; Parker, S. W.; Todd, P. E.; Wolpin, K. I. 2012. *Aligning Learning Incentives of Students and Teachers: Results from a Social Experiment in Mexican High Schools*. PIER Working Paper 13-004. Filadelfia, Penn Institute for Economic Research.
- Bedoya, G. (2013) "The Search for the Right Incentive: Heterogeneous Response to Changes in Incentives of Participants in Conditional Cash Transfer (CCT) Programs." Tesis doctoral. The University of Chicago.
- Bruns, B.; Filmer, D.; Patrinos, H.A. 2011. *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Card, David. 2009. "The Causal Effect of Education on Earnings". En *Handbook of Labor Economics*, obra compilada por O. Ashenfelter y D. Card. Vol. 3, págs. 1801 a 1863. S.I., Elsevier.
- Cárdenas, M.; de Hoyos, R.; Székely, M.. 2011. *Idle Youth in Latin America: A Persistent Problem in a Decade of Prosperity*. Washington, D.C., Brookings Institution.
- Caveon, Test Security. 2012. *Data Forensics Report for ALI and ENLACE*.
- CEPAL. 2010. *Panorama social de América Latina*. Santiago, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.
- CEPAL/OIT. 2012. *The Employment Situation in Latin America and the Caribbean*. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo, núm. 7.

- Chen, Y.; Li, H. 2009. "Mother's education and child health: Is there a nurturing effect?" *Journal of Health Economics* 28 (2): 413–426.
- Cristia, J. P.; Czerwonko, A.; Garofalo, P. 2010. *Does ICT Increase Years of Education? Evidence from Peru*. Oficina de Evaluación y Supervisión, Documento de Trabajo OVE/WP-01/10. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dee, T. S. 2004. "Are there civic returns to education?" *Journal of Public Economics* 88 (9 10): 1697–1720.
- Di Gropello, E. 2006. *Meeting the Challenges of Secondary Education in Latin America and East Asia*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Duarte, J.; Gargiulo, C.; Moreno, M. 2011. *School Infrastructure and Learning in Latin American Elementary Education: An Analysis Based on the SERCE*. Nota de la División de Educación Técnica núm. IDB-TN-277. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Duflo, E. 2001. "Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment." *American Economic Review* 91 (4): 795–813.
- Duryea, S.; Pages, C. 2002. *Human Capital Policies: What They Can and Cannot Do for Productivity and Poverty Reduction in Latin America*. Departamento de Investigación, Documento de Trabajo 4297. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Estudio Económico y Social Mundial 2012*. "In Search of New Development Finance". Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Naciones Unidas.
- Fiszbein, A.; Schady, N. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Foster, A.D.; Rosenzweig, M.R. 1995. "Learning by Doing and Learning from Others: Human Capital and Technical Change in Agriculture." *Journal of Political Economy* 103 (6): 1176–1209.
- García Aretio, L. 2009. *¿Por qué va ganando la educación a distancia?* Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Gasparini, L.; Galiani S.; Cruces, G.; Acosta, P. 2011. *Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America: Evidence from a Supply-Demand Framework, 1990–2010*. Policy Research Working Paper 5921. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gilligan, D.; Fruttero, A. (2011) "Second Generation of CCTs." Evaluations Conference, Banco Mundial.
- Glewwe, P.; Hanushek, E.; Humpage, S.; Ravina, R. 2012. *School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010*. Working Paper 120033. Minnesota, Center for International Food and Agricultural Policy.
- González-Velosa, C.; Ripani, L.; Rosas-Shady, D. 2012. *¿Cómo Mejorar las Oportunidades de Inserción Laboral de los Jóvenes en América Latina?* Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social, nota técnica #IDB-TN-305. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gottschalk, R. 2012. *Innovative Development Finance: The Latin American Experience*. Nueva York, Estudio Económico y Social Mundial.
- Hanushek, E. A. 2009. *The Economic Value of Education and Cognitive Skills*. En *Handbook of Education Policy Research*, obra compilada por Gary Sykes, Barbara Schneider y David N. Plank, págs. 39 a 56. Nueva York, Routledge.

- Hanushek, E. A.; Lavy, V.; Hitomi, K. 2006. *Do Students Care about School Quality? Determinants of Dropout Behavior in Developing Countries*. Documentos de trabajo NBER 12737. Cambridge, Estado de Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Hanushek, E. A.; Woessmann, L. 2009. *Do Better Schools Lead to More Growth?* Documento de trabajo 14633. Boston, National Bureau of Economic Research.
- Hanushek, E. A.; Woessmann L.; Zhang, L. 2011. *General Education, Vocational Education and Labor Market Outcomes over the Life-Cycle*. Documento de trabajo NBER Núm. 17504. Cambridge, Estado de Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Hanushek, E.A.; Woessmann, L. 2012. "Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle." *Journal of Development Economics* 99 (2): 497–512.
- Harris, D.N.; Sass, T.R. 2007. *Teacher Training, Teacher Quality and Student Achievement*. Documento de trabajo 3. National Center for Analysis of Longitudinal Data in Education Research.
- Heckman, J.; Lochner, L.; Todd, P. 2006. "Earnings Functions, Rates of Return and Treatment Effects: The Mincer Equation and Beyond". En *Handbook of the Economics of Education*, obra compilada por E. Hanushek y F. Welch. Vol. 1, págs. 307 a 458. S.l., Elsevier.
- Heckman, J.; Stixrud, J.; Urzua, S. 2006. "The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior." *Journal of Labor Economics* 24 (3), págs. 411–482.
- Hedges, L.V.; Laine, R.D.; Greenwald, R. 1994. "Does money matter? A meta analysis of studies of the effects of differential school inputs on student outcomes." *Educational Researcher* 23 (3): 5–14.
- Heinrich, C. J.; Cabrol, M. 2005. *Programa Nacional de Becas Estudiantiles: Impact Evaluation Findings*. Oficina de Evaluación y Supervisión, Documento de Trabajo OVE/WP-06. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Heinrich, C. J.; López, Y. 2009. "Does Community Participation Produce Dividends in Social Investment Fund Projects?" *World Development* 37(9): ____.
- Hinostroza, J. E.; Brun, M.; Labbé, C.; San Martín, E.; Vargas, J.; Fryer, M.; Almonacid, M.; Quijano, U.; Dal Borgo, M. 2011. *The Relation of the Availability and Use of Computers with Students' and Teachers' Performance in Secondary Schools in Barbados*. Oficina de Evaluación y Supervisión, Documento de Trabajo OVE/WP 07/11. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Holsinger, D. B.; Cowell, R.N. 2000. *Positioning Secondary School Education in Developing Countries: Expansion and Curriculum*. París, UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001224/122425e.pdf>.
- Indicadores del desarrollo mundial 2010*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Marzano, R.J.; Waters, T.; McNulty, B. 2005. *School Leadership that Works: From Research to Results*. Alexandria, Association for Supervision and Curriculum Development.
- Newman J.; Pradhan, M.; Rawlings, L.; Ridder, G.; Coa, R.; Evia, J.J. 2002. "An Impact Evaluation of Education, Health, and Water Supply Investments by the Bolivian Social Investment Fund". *The World Bank Economic Review* 16 (2): _____. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ñopo, H. 2013. *¿Cómo entran y cómo salen los maestros de las facultades de pedagogía?* Foco Económico: Un Blog de Economía Bastante Racional. <http://focoeconomico.org/2013/01/22/como-entran-y-como-salen-los-maestros-de-las-facultades-de-pedagogia/>

- OCDE. 2010. *Informe PISA 2009: Superación del entorno social. Equidad en las oportunidades y resultados del aprendizaje*. Vol. II. http://www.oecd-ilibrary.org/education/informe-pisa-2009-superacion-del-entorno-social_9789264177512-es.
- OEI. 2010. *Metas Educativas 2021 – Desafíos y Oportunidades: Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina 2010*. Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos.
- OVE. 2012. *Analysis of IDB Operations for Technical and Vocational Education and Training at the Secondary Level*. Informes detallados de OVE. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- OVEDA. 2012. *Office of Evaluation and Oversight Data Analyzer*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- PISTA. 2012. *Procurement Financial Management and Portfolio Monitoring*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Parker, S.; Rubalcava, L.; Teruel, G. 2007. “Evaluating Conditional Schooling and Health Programs”. En *Handbook of Development Economics*. Volumen 4, páginas 3963-4035. Obra compilada por T. Paul Schultz y John A. Strauss Patrinos, H.A. Ridao-Cano, C. y Sakellariou, C. 2006. Estimating the returns to education: Accounting for heterogeneity in ability. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas. Serie 4040. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ponce, J. (2008). *Education Policy and Performance. Evaluating the Impact of Targeted Education Programs in Ecuador*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Psacharopoulos, G. 1994. “Returns to Investment in Education: A Global Update”. *World Development* 22(9), págs., 1325 a 1343.
- Psacharopoulos, G.; Patrinos, H. 2004. “Returns to Investment in Education: A Further Update”. *Education Economics* 12(2), págs. 111 a 134.
- Reis, M. 2012. *Vocational Training and Labor Market Outcomes in Brazil*. Rede de Economia Aplicada (REAP), working paper No. 45. Brasilia, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Saavedra, J.; García, S. 2012. *Impacts of Conditional Cash Transfer Programs on Educational Outcomes in Developing Countries: A Meta-analysis*. Working paper WR-921-1. Santa Monica, RAND Corporation.
- Sawchuk, S. 2011. *EWA Research Brief: What Studies Say about Teacher Effectiveness*. EWA Research Brief, National Education Writers Association. <http://www.ewa.org/site/DocServer/TeacherEffectiveness.final.pdf?docID=2001>.
- Secretaria da Educação do Paraná. 2013. *Día a Día Educação: Portal Educacional do Estado do Paraná*. <http://www.diaadia.pr.gov.br/index.php>.
- Secretaría de Educación Pública, Gobierno Federal. 2011. *Resultados Prueba ENLACE 2011- Básica y Media Superior*. <http://www.enlace.sep.gob.mx/>.
- Secretaría de Educación Pública, Gobierno Federal. 2013. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras del Ciclo Escolar 2012-2013*. México, D.F., Dirección General de Planeación y Programación.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press.
- Sepúlveda, P. 2011. *Student Protests Spread Throughout the Region*. Santiago, Inter-Press Service.
- SERCE 2008. “Student Achievement in Latin America and the Caribbean: Results of the Second Regional Comparative and Explanatory Study”. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

- Thomas, D. 1996. *Fertility, Education and Resources in South Africa*. Technical Report 96 15, RAND - Labor and Population Program.
- Todos Pela Educação. 2013. En <http://tospelaeducacao.org.br>.
- Tsang, M.; Fryer, M.; Arevalo, G. 2002. *Access, Equity, and Performance: Education in Barbados, Guyana, Jamaica, and Trinidad and Tobago*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNESCO. 2005. "Revised Recommendation Concerning Technical and Vocational Education (2001)". En *Normative Instruments Concerning Technical and Vocational Education*. París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- , 2006. *Where is the "Education" in Conditional Cash Transfers in Education?* UIS Working Paper No. 4. Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO.
- , 2011. *Challenges for Education with Equity in Latin America and the Caribbean. Regional Preparatory Meeting 2011*. Report 6. Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- , 2012a. *Youth and Skills: Putting Education to Work. EFA Global Monitoring Report*. París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- , 2012b. *Secondary Education Systems in Latin America and the Caribbean. Instituto de Estadística de la UNESCO*. http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0
- UIS. 2009. *Centro de Datos del Instituto de Estadística de la UNESCO*. Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO.
- Urquiola, M. 2006. "Identifying Class Size Effects in Developing Countries: Evidence from Rural Bolivia." *The Review of Economics and Statistics*, 88(1): ____.
- Vegas, E.; Umansky, I. 2005. *Improving Teaching and Learning through Effective Incentives. What Can We Learn from Education Reforms in Latin America?* Washington, D.C. Banco Mundial.
- Vélez-Grajales, V.; Sedlacek, G. L. 2012. *Oportunidades de Trabajo para Jóvenes en México: Educación Técnica vs Educación General*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.



- 1 UNESCO (2012).
- 2 Cárdenas *et al.* (2011).
- 3 Alfonso *et al.* (2012).
- 4 Cárdenas *et al.* (2011). Se debe observar que casi todos los países de América Latina y el Caribe se clasifican como máximo en el lugar 105 (de un total de 144) en el indicador de los costos económicos del delito y la violencia del Foro Económico Mundial. En la parte inferior de la clasificación figuran Haití (138), Trinidad y Tobago (139), Jamaica (141), Honduras (142), El Salvador (143) y Guatemala (144); las clasificaciones de México (135) y Ecuador (131) no son mucho mejores. Sólo Chile (78), Suriname (95), Barbados (74) y las Bahamas (no se indica la clasificación) se clasifican por encima del lugar 105.
- 5 UNESCO (2012).
- 6 Cálculos realizados por el autor utilizando Sociómetro 2013. Véase el Anexo 4.
- 7 Fiszbein y Schady (2009), Saavedra y García (2012).
- 8 Alfonso (2012); Perfil CT: RG-T2045: Disminución de la Deserción Escolar en las Escuelas Secundaria de América Latina y el Caribe: ¿Qué Podemos Aprender de Corea?; Hanushek, Lavy y Hitomi (2006).
- 9 Vegas y Umansky (2005).
- 10 Hedges *et al.* (1994).
- 11 Por ejemplo, véase en Harris y Sass (2011) una revisión de los estudios sobre la capacitación de los maestros y en Bruns *et al.* (2011), páginas 102 a 104, una discusión sobre la gestión basada en escuelas.
- 12 SERCE (2008); Glewwe *et al.* (2012); Duarte, Garguilo y Moreno (2011); Angrist y Lavy (1999); y Urquiola (2006).
- 13 *OVE Background Work*, 2012. Los países en los que el porcentaje de matriculación en educación técnica y vocacional es mayor en los deciles pudientes son Chile, Guatemala, Paraguay, El Salvador y Perú. Los países en los que el porcentaje de matriculación en educación técnica y vocacional es mayor en los deciles pobres son México, Honduras, Argentina, Uruguay y Colombia.
- 14 Sawchuk (2011); Harris y Sass (2008); Bassi *et al.* (2012).
- 15 SERCE (2008).
- 16 OCDE (2010).
- 17 UNESCO (2011).
- 18 UNESCO (2012b).
- 19 *Ibíd.*
- 20 La región de América Latina y el Caribe no se ha beneficiado del “financiamiento innovador” tanto como otras regiones del mundo. El financiamiento al sector de la educación sigue siendo fundamentalmente el mismo, en comparación con las innovaciones introducidas en los sectores de salud y cambio climático a nivel mundial (por ejemplo, la Alianza GAVI en el sector de la salud y las asociaciones público-privadas en el ámbito del cambio climático). Los organismos de asistencia como el DFID y la ACIDI han pasado de una orientación de país a un planteamiento más regional. Los recursos nuevos (pero de pequeña escala) provienen de acuerdos de cooperación, incluidos los suscritos con España y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Algunos países han creado un fondo con ingresos derivados de la energía para financiar internamente la educación, por ejemplo, el FONACIDE en Paraguay. Véanse Gottschalk (2012); Estudio Económico y Social Mundial (2012); OVE, Estudio de casos de Paraguay, 2012.

- ²¹ Se trata de los siguientes préstamos: Modernización de la educación secundaria (UR-0107); Mejoramiento de la educación secundaria en el estado de Paraná (BR-0167); Programa de educación a distancia (ME 0052); Programa de educación secundaria (TT-0023); Mejoramiento y expansión de la educación media (BR-0300); Modernización de la educación secundaria (DR-0112); Programa de educación media y laboral (HO-0202); Programa multifase de formación de recursos humanos basada en competencias (ME 0250); Programa de formación de recursos humanos basada en competencias (PROFORHCOM) II (ME-L1039); Programa de apoyo a la educación media y técnica y a la formación en educación (UR L1050), y Educación secundaria comunitaria productiva (BO-L1071).
- ²² La asistencia a la escuela secundaria básica es obligatoria para los jóvenes de 12 a 15 años en 16 de los 18 países de la región, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Sólo en Honduras y Nicaragua la educación primaria sigue siendo el único nivel obligatorio.
- ²³ La mayoría de los proyectos para formación técnica y vocacional es administrada por EDU, salvo dos que son supervisados por la Unidad de Mercados Laborales (LMK) (ambos en México).
- ²⁴ Durante el período analizado, Argentina recibió tres préstamos, México seis y Brasil, tres.
- ²⁵ La República Dominicana recibió cinco préstamos, y Haití, Honduras y Uruguay, cuatro cada uno.
- ²⁶ Once préstamos centrados exclusivamente en la educación secundaria se distribuyen entre ocho países; México recibe tres y Uruguay, dos.
- ²⁷ Estas categorías no son mutuamente excluyentes.
- ²⁸ Si se excluyen estos dos préstamos, el promedio de cancelación de fondos se reduce al 9%.
- ²⁹ La concesión de ayudas en efectivo se ha apoyado a través de préstamos que comprenden transferencias condicionadas de efectivo en la División SPH (véase la sección E del capítulo IV).
- ³⁰ Estas evaluaciones son: Heinrich y Cabrol (2005); Hinestroza *et al.* (2011). y Cristia *et al.* (2010).
- ³¹ Por ejemplo, el préstamo UR-0132 tenía 63 indicadores con un valor final, de los cuales 23 eran indicadores de resultados, y el préstamo BR-0137 tenía 83 indicadores con un valor final, de los que cinco eran indicadores de resultados.
- ³² Por ejemplo, los resultados de matrícula se midieron en 14 de los 31 préstamos terminados y los resultados de eficiencia interna en nueve, mientras que la eficiencia externa sólo se midió en dos.
- ³³ Los indicadores binarios tienen un valor de 1 si se logran y de 0 en caso contrario.
- ³⁴ Las condiciones de política en este proyecto promovieron reformas educativas fundamentales en materia de descentralización, rendición de cuentas, eficiencia y calidad. Los recursos del préstamo de inversión de esta operación híbrida, combinados con recursos de cooperación técnica (US\$500.000), facilitaron el logro de las metas de política (JA-T1028, Apoyo a la reforma del sector educativo). Con recursos de un préstamo de inversión paralelo del Banco Mundial también se brindó un nivel considerable de financiamiento a actividades para cumplir las condiciones de política.

- ³⁵ Por ejemplo, los préstamos en apoyo de reformas de política programáticos pueden ofrecer una oportunidad para el diálogo en torno a los programas de reforma a mediano plazo. Dicho esto, las reformas educativas en América Latina y el Caribe poseen normalmente una elevada carga política y, por lo tanto, resulta muy complicado llevarlas a cabo en un corto período de tiempo: cuanto más importante es la reforma, mayor controversia despertará. Debido al tiempo que lleva implantar reformas educativas importantes y a las grandes inversiones que se precisan para ello, los préstamos en apoyo de reformas de política en materia de educación tendrían con probabilidad más éxito si se llevaran a cabo como un híbrido de fase/programa múltiple con un componente de inversión (ya sea con financiamiento del Banco o un tercero).
- ³⁶ En la actualidad, los préstamos en apoyo de reformas de política del sector social los dirige SPH, y antiguamente SO1, SO2 y SO3.
- ³⁷ Debido a que el Banco carece de sistemas para clasificar y efectuar el seguimiento de los progresos y resultados de las operaciones de cooperación técnica, el análisis de esas operaciones en la presente evaluación se limita al período más reciente (2007-2012), que coincide con la creación de EDU y los lineamientos más recientes sobre estrategias para la educación.
- ³⁸ Las cuatro operaciones de cooperación técnica restantes no se clasificaban en ninguna categoría.
- ³⁹ Se trató de englobar todos los productos relacionados con infraestructura/acceso, pero la definición de los indicadores entre todos los proyectos era demasiado heterogénea como para hacerlo. Por ejemplo: Muestra de indicadores relacionados con Acceso: # Escuelas de Nivel Medio que han sido intervenidas contando con equipamiento mobiliario en todos los casos y mejoras para su funcionamiento; # Metros cuadrados de obra nueva para Escuelas de Nivel Medio y Superior; Expansión y mejor distribución de la oferta de enseñanza media; Recuperación y expansión de X escuelas recuperadas y adecuación del espacio físico con el nuevo currículo; # Aulas con reparaciones menores sistemas de dotación de agua para escuelas; # Nuevos cupos utilizados en las aulas habilitadas del cuarto ciclo.
- ⁴⁰ Secretaría de Educación Pública, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras del Ciclo Escolar 2012-2013.
- ⁴¹ García Aretio (2009).
- ⁴² OVE, Evaluación del Programa de País: México (2012).
- ⁴³ Heinrich y Cabrol (2005).
- ⁴⁴ Barrera-Osorio *et al.* (2010).
- ⁴⁵ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago. Unos pocos países tenían más de un programa de transferencias condicionadas de efectivo.
- ⁴⁶ La División de Protección Social y Salud (SPH), antiguamente División de Programas Sociales (SO1/SO2/SO3), supervisa todos los programas de transferencias condicionadas de efectivo a nivel nacional financiados por el Banco.
- ⁴⁷ Fiszbein y Schady (2009).
- ⁴⁸ Poco más de la mitad de los programas de transferencias condicionadas de efectivo de los países abarcan el ciclo completo de educación secundaria. Tres cubren la educación primaria y el ciclo básico de secundaria (Argentina, Brasil y Honduras), y cuatro benefician únicamente a los estudiantes de primaria (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú).

- ⁴⁹ Aunque en muchos países se han realizado evaluaciones de impacto financiadas por el Banco, en algunos casos no se ha distinguido entre los resultados de los alumnos de primaria y de secundaria, y en otros no se ha incluido a los alumnos de secundaria, incluso cuando éstos eran beneficiarios de los programas.
- ⁵⁰ No procede comparar los niveles de estos impactos porque las evaluaciones varían considerablemente en cuanto a la población objetivo, la población evaluada, las metodologías de evaluación, los períodos incluidos en las evaluaciones y, naturalmente, en todos los factores relacionados con el diseño de los programas y el contexto de los países en cuestión.
- ⁵¹ A pesar de las dificultades para comparar los niveles de impacto en distintos programas, existen datos cualitativos que señalan la heterogeneidad del impacto entre los niños pequeños y los de más edad. Para los datos en Brasil y Jamaica, véanse por ejemplo Gilligan y Fruttero (2011) y Bedoya (2013).
- ⁵² Jamaica, Colombia, México y la República Dominicana, por ejemplo, han adoptado una estructura de subvenciones altamente diferenciada, en la que el importe de la subvención en efectivo aumenta con la edad y el nivel de educación, entre otras innovaciones (bono de graduación, etc.).
- ⁵³ Por ejemplo, los países que no dieron prioridad a la educación secundaria (Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Perú) muestran tasas altas de matrícula primaria neta (del 92% al 97%) y tasas bajas, pero en ascenso, de matrícula secundaria (46% en Nicaragua, 50% en Guatemala, 58% en El Salvador y 78% en Perú).
- ⁵⁴ Las siguientes son algunas cuestiones pertinentes que se podrían esclarecer mediante estos proyectos piloto y evaluaciones: (i) el nivel adecuado del incentivo para las distintas poblaciones; (ii) si un plan uniforme o diferenciado podría funcionar mejor en diversos contextos; (iii) si la política más acertada para mejorar los resultados escolares consiste en exigir más condiciones o hacerlas más flexibles; (iv) cuál es el mejor momento de aplicar los incentivos para subsanar los diferentes problemas escolares, y (v) si existen medidas complementarias que puedan mejorar los resultados de los niños que no reúnen en ningún momento las condiciones, o para quienes el incentivo parece ser menos efectivo.
- ⁵⁵ Los siguientes son algunos elementos que este sistema de evaluación podría tener en cuenta: (i) una mejor definición de las agendas de evaluación, acorde con los calendarios de los programas o proyectos y sus necesidades; (ii) talleres adicionales de seguimiento y evaluación en diferentes niveles de las organizaciones que participan en los proyectos y dentro del BID; (iii) un mayor uso de las evaluaciones de la implementación para apoyar las evaluaciones de impacto y, en particular, para especificar y supervisar los riesgos para el proyecto (y para la evaluación) y formular oportunamente los ajustes necesarios; y (iv) un sistema de conocimiento, por ejemplo, una publicación periódica sobre las lecciones aprendidas con base en los resultados de evaluaciones rigurosas de la implementación y el impacto que permitan un análisis adecuado de los productos, los resultados y los impactos.
- ⁵⁶ UNESCO (2012b).
- ⁵⁷ Tsang *et al.* (2002).
- ⁵⁸ *Ibíd.*
- ⁵⁹ Vegas y Umansky (2005).
- ⁶⁰ Ñopo (2013).
- ⁶¹ Véase Behrman *et al.* (2012); Harris y Sass (2011); Vegas y Umansky (2005).
- ⁶² Behrman *et al.* (2012).
- ⁶³ Caveon, Test Security (2012).

- ⁶⁴ Por participación no independiente en las pruebas se entiende que los alumnos reciben ayuda para responder a las preguntas (durante la prueba o antes de ésta), se comunican y comparten las respuestas entre sí y utilizan apuntes con respuestas a las preguntas de la prueba, entre otros comportamientos.
- ⁶⁵ Por ejemplo, en Paraguay el presupuesto operativo se destina en gran medida a sufragar costos recurrentes (92%), lo que deja poco margen para la inversión, el gasto discrecional, la investigación o la adquisición de materiales didácticos. En Perú, menos del 1% del presupuesto escolar se destina a la adquisición de libros de texto y materiales didácticos.
- ⁶⁶ Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) (2009).
- ⁶⁷ Marzano *et al.* (2005).