

**PUENTES AL FUTURO DE LA
EDUCACIÓN: RECOMENDACIONES
DE POLÍTICA PARA LA ERA DIGITAL**



Contenido

Palabras preliminares. <i>José María Lladós, Julia Pomares</i>	5
Agradecimientos	7
Acerca del T20	9
Prólogo. <i>Claudia Costin, Getulio Vargas</i>	11
Introducción. <i>Alejandra Cardini</i>	15
Resúmenes de Política.....	23
Se requiere más que un pueblo. Los servicios efectivos de desarrollo, educación y cuidado de la primera infancia requieren sistemas competentes. <i>Mathias Urban, Alejandra Cardini, Rita Flórez Romero</i>	23
Rediseñando escenarios educativos para el futuro del empleo: espacios de alfabetización y modelos alternativos de aprendizaje. <i>Cristóbal Cobo, Alessia Zucchetti, Axel Rivas</i>	41
Reduciendo la Brecha entre la Educación y la Fuerza de Trabajo: estrategias para satisfacer necesidades cambiantes y mitigar futuras desigualdades. <i>Claudia Costin, Allan Michel Jales Coutinho</i>	57
Financiar Educación de Calidad y Equitativa en América Latina. <i>Javier González, Santiago Cueto, Alejandra Cardini, Bárbara Flores</i>	73
Transformando el financiamiento de la educación para alcanzar resultados de aprendizaje inclusivos, equitativos y de calidad para la Agenda del 2030/ODS4. <i>Kazuhiro Yoshida, Yasushi Hirosato, Shinichiro Tanaka</i>	89
Retos y opciones para financiar la educación posobligatoria. <i>Mick Fletcher, Paul Grainger</i>	109
Sobre los autores	123



Palabras preliminares

Este libro representa uno de los varios esfuerzos y aportes que el T20 produjo durante este año. Nos sentimos honrados de haber asumido la responsabilidad de liderar este proceso entre CIPPEC y CARI.

Reunimos a colegas de *think tanks*, políticos, representantes de organizaciones internacionales, líderes empresarios y miembros de otros grupos de afinidad del G20, para fomentar una propuesta de colaboración que proporcione soluciones de política a los líderes de los países. Esto se realizó sobre todo por medio de documentos de política, cumbres internacionales y encuentros con un fuerte énfasis en el trabajo colaborativo.

Durante los últimos meses presenciamos nuevos riesgos para la estabilidad de los acuerdos institucionales, mientras que las transformaciones tecnológicas siguen dando paso a cambios sociales, económicos y políticos en todo el mundo. Este complejo escenario excluye a los que carecen de los medios y las oportunidades para adaptarse a una economía y una revolución tecnológica cambiantes. En este contexto, desde el punto de vista social, los países están cada vez más fragmentados, lo que genera un profundo escepticismo con respecto al conocimiento experto.

El T20 Argentina abrió una nueva oportunidad para revelar al mundo los aportes y el potencial de los *think tanks* y las organizaciones multilaterales. Nos permitió tener una actitud proactiva para el futuro, colaborar con colegas de diferentes disciplinas y países, y mostrar la importancia de la cooperación, con el fin de adoptar cambios para el bienestar de la humanidad.

Nuestra labor se organizó en torno a diez Grupos de Trabajo que buscan debatir temas de importancia mundial, con el objetivo de apoyar el proceso del G20, por medio de la discusión y la elaboración de recomendaciones de política.

Tenemos la intención de ofrecer conocimiento técnico al servicio de la población mundial y el crecimiento de los países, con contenido innovador y nuevos paradigmas.

Como miembros del T20, nos hemos propuesto el desafío de pensar, producir evidencia y buscar nuevas soluciones, para lograr un futuro económicamente próspero, ambientalmente sostenible y socialmente inclusivo. La educación se unió a la agenda del G20 y el T20 por primera vez en su historia.

Entre sus publicaciones, el Grupo de Trabajo “El futuro del trabajo y la educación para la era digital” produjo recomendaciones que articulan diferentes dimensiones de las políticas educativas y las transformaciones impulsadas por la tecnología. Esperamos que este primer conjunto de resúmenes de políticas educativas inspire las ediciones subsiguientes del T20 y así se considere la educación como una dimensión clave para fomentar este próspero futuro.

José María Lladós
Director Ejecutivo de CARI

Julia Pomares
Directora Ejecutiva de CIPPEC

Agradecimientos

Esta publicación es el resultado de un esfuerzo colectivo. Durante 2018, muchas personas y organizaciones participaron activamente en el proceso del T20. Este libro refleja su trabajo y su compromiso.

En primer lugar, agradecemos a los co-chairs del Grupo de Trabajo “El futuro del trabajo y la educación en la era digital” del T20: Martín Rapetti, Director del Programa de Desarrollo Económico en CIPPEC; Dennis Görlich, Jefe del Centro de Desafíos Globales del Instituto Kiel para la Economía Mundial; Fen Osler Hampson, Distinguished Fellow y Director del Programa Global de Seguridad y Política en CIGI; Jeffrey Sachs, Profesor y Director del Centro para el Desarrollo Sostenible del Instituto de la Tierra de la Universidad de Columbia; y Samir Saran, Presidente de la *Observer Researcher Foundation*.

En el marco de este grupo de trabajo, la producción se organizó en seis temas interrelacionados: i) nuevos contratos sociales para la era digital; ii) normas globales para nuevas relaciones laborales en plataformas *online*; iii) medición de la economía digital y su impacto en el trabajo; iv) tecnología y desarrollo económico; v) enseñanza y aprendizaje de habilidades del Siglo XXI y; vi) financiamiento de la educación. Esta labor dio como resultado 14 documentos de política pública, que condensan recomendaciones para el G20. En este libro, pudimos publicar una pequeña selección de esta fructífera producción: los resúmenes de políticas educativas.

Agradecemos el aliento de Julia Pomares (Directora Ejecutiva, CIPPEC) y José María Lladós (Director Ejecutivo, CARI) durante todo el proceso. El *Policy and Research Team* del T20 dirigido por Martín Rapetti, Pablo Ava y Leandro Serino hizo un excelente trabajo de revisión y edición de los documentos. Sin la coordinación minuciosa y el trabajo perseverante de Iván Matovich (coordinador de educación del T20) y de Lucas Delgado (coordinador del EduLAB CIPPEC),



este proyecto no hubiera sido posible. Mercedes Méndez Rivas, Sebastián Zírpolo, Martina Farías Bouvier, Ana María Jiménez y Mercedes Spinosa fueron muy generosos con su tiempo e ideas. También apreciamos el apoyo brindado por Ben Petrazzini (IDRC), Claudia Costin (Fundación Getulio Vargas), Mary Godward (Consejo Británico, Argentina) y Paul Grainger (Instituto de Educación, University College London).

Estamos muy agradecidos con las instituciones que apoyaron a los autores que participaron en los documentos de política incluidos en esta publicación: Fundación Ceibal (Uruguay), CIPPEC (Argentina), Universidad Nacional de Colombia (Colombia), Universidad de Dublín (Irlanda), Fundación Getulio Vargas (Brasil), GRADE (Perú), Universidad de Hiroshima (Japón), Instituto de Educación de la *University College London* (Reino Unido), *Japan International Cooperation Agency* (Japón), RTU Ltd (Reino Unido), *Sophia University of Tokyo* (Japón) y SUMMA (Chile). Muchos otros *think tanks* y centros de investigación participaron en este Grupo de Trabajo y apreciamos mucho sus aportes y entusiasmo.

Por último, un agradecimiento especial a la Fundación Santillana. Este libro no hubiera podido publicarse con tanta rapidez sin el apoyo de Miguel Barrero Maján, José Liñán y la constante y generosa orientación de Nilda Palacios.

Alejandra Cardini
Directora del Programa de Educación de CIPPEC
Co-chair del Grupo de Trabajo de “El futuro del trabajo y la educación para la era digital”

Acerca del T20

El T20 es uno de los grupos de afinidad del G20, ámbitos en los cuales las organizaciones de la sociedad civil elevan sus demandas y propuestas a los países del G20. Nuclea a los principales centros de políticas públicas y realiza recomendaciones concretas de políticas. Durante 2018 el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) copresiden el T20. Más información, en: <https://t20argentina.org>



Prólogo

Durante mucho tiempo en la historia de la humanidad, la educación se consideró un bien de lujo y fue monopolizada por unas pocas élites que tuvieron el privilegio de acceder y ampliar la frontera del conocimiento de manera discrecional. No obstante, desde el establecimiento de los sistemas democráticos y, más recientemente, desde la Declaración de los Derechos Humanos, esta visión cambió de manera abrupta. En la actualidad, la educación se percibe sobre todo como un bien público, y, ante los ojos de los marginados, se presenta como un camino de liberación y cambio. La promesa de la educación se convirtió en sinónimo de mejores oportunidades, que implican mayores ingresos, mejor salud, y mayor cohesión y bienestar social.

Sin embargo, los cambios en el discurso y en las prácticas a nivel global no materializaron estos resultados en todas partes. Mediante evaluaciones nacionales e internacionales, y otros sistemas de rendición de cuentas, sabemos que muchos países y economías no garantizan una educación de calidad para todos, como se establece en la “Declaración de Incheon 2030”, incluida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015. En algunos casos, la educación se convirtió en un camino de cambio, lo que permitió a los ciudadanos de todos los orígenes el acceso a la escolarización, el aprendizaje y el desarrollo de habilidades durante toda la vida. Por otro lado, otros millones de niños y jóvenes todavía enfrentan su camino sin las herramientas necesarias para desarrollar sus posibilidades en medio de conflictos económicos, políticos y sociales.

Los riesgos relacionados con esta desafortunada situación, no solo están asociados con el incumplimiento del derecho a la educación de calidad, sino también con el surgimiento de la cuarta Revolución Industrial o lo que se conoce como el futuro del trabajo. Con la creciente automatización y robotización iniciada en el mundo desarrollado, pero cada



vez más presente en las economías menos ricas, el trabajo humano fue sustituido por máquinas o algoritmos.

Es cierto que se crearán nuevos empleos, pero no para las mismas personas. Esto exige que los gobiernos y las comunidades actúen con un sentido de urgencia, ya que las competencias requeridas para prosperar en este nuevo entorno serán claramente diferentes de las que prevalecen en la actualidad.

Más allá de estas adversidades, la comunidad mundial continúa comprometiéndose con el ideal expresado en declaraciones, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que son nuevas manifestaciones de esta visión compartida. Es en este contexto que los Think Tanks se unen e intentan abordar el enorme desafío de ayudar a los países a cumplir la agenda de Educación 2030 sobre acceso, finalización y calidad, y garantizar que las habilidades del Siglo XXI se enseñen a todos y todas, y en cada una de las escuelas.

Los responsables de la formulación de políticas, los educadores y las organizaciones de la sociedad civil están tratando de garantizar que se cumplan esos compromisos en diferentes países. Sin embargo, es necesario unir fuerzas con ellos, sobre todo en el mundo en desarrollo, mientras luchan contra la compleja y difícil tarea de abordar el derecho a la educación de los niños, adolescentes y adultos.

Los desafíos que enfrentan los gobiernos en el campo de la educación son realmente complejos y exigen una gran cantidad de políticas y programas bien diseñados para garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder, aprender y desarrollar habilidades a lo largo de sus vidas. Lo más importante es que esto requiere experiencia y colaboración global. Los think tanks y los grupos de investigación pueden llenar las vacancias de conocimiento por medio del aporte de su propia evidencia y experiencia sobre las mejores prácticas existentes y divergencias positivas para aportar al debate y lograr una visión compartida.

El conocimiento producido por las redes globales podría convertirse en una forma poderosa de construir este sueño, debido a su capacidad para sintetizar y generalizar el conocimiento de diferentes contextos y experiencias, y para contribuir con marcos novedosos y puntos de vista para la acción colectiva. Si pretendemos lograr un cambio a escala y garantizar que las personas caminen por la senda de la liberación en todas partes, estos esfuerzos deben persistir y mejorarse. Este libro, publicado por el T20 en colaboración con la Fundación Santillana, es una síntesis y una muestra de dichos esfuerzos.

Para lograr una visión compartida y hacer realidad la promesa de la educación, debemos trabajar juntos con el fin de pensar en maneras novedosas, y abordar los “desafíos del pasado” educativo, que todavía atentan contra la vida de varios miles de niños y jóvenes en todo el mundo, mientras mitigan los desafíos imprevisibles del futuro.

Claudia Costin
Directora del Centro de Excelencia e
Innovación en Políticas Educativas
Fundación Getulio Vargas



Introducción

El rol de la política educativa dentro del G20 ha cambiado con la presidencia argentina. Es la primera vez que la educación se incluye como un Grupo de Trabajo en la historia de este foro. Esta decisión tuvo efectos directos en el T20, uno de los grupos de afinidad del G20 que desarrolla recomendaciones de política por medio de diferentes Grupos de Trabajo temáticos.

Esta es una oportunidad excepcional para abrir un debate global entre expertos y responsables políticos acerca del futuro de la educación. El Grupo de Trabajo 1 del T20, “El futuro del trabajo y la educación para la era digital”, emprendió este desafío. Nuestro objetivo fue generar recomendaciones de políticas educativas basadas en una visión que definiera la educación como una dimensión clave de las agendas políticas para el desarrollo global. Desde la primera sesión de trabajo, el *“Inception Workshop: Vision and Strategies”* en febrero de 2018, los miembros del Grupo de Trabajo acordaron que la educación resulta de vital importancia, ya que equipara oportunidades, fortalece las democracias y contribuye al crecimiento económico.

Esta visión está alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Más específicamente, el ODS número 4 busca “garantizar una educación inclusiva y de calidad para todos, y promover el aprendizaje permanente” (Naciones Unidas, 2017). El acceso universal a la educación de calidad desempeña un papel fundamental en la creación de un mundo más inclusivo, justo y equitativo. Estos objetivos solo pueden lograrse mediante un apoyo sostenido y de largo plazo. Su consideración dentro de la agenda T20 es un importante paso adelante, ya que permite pensar el futuro de los sistemas educativos y sus políticas desde una perspectiva global y colaborativa.

Bajo estas premisas, este Grupo de Trabajo abordó dos desafíos. Por un lado, las recomendaciones de política

educativa tratan de hacer frente a desafíos del Siglo XIX, aún presentes en muchas regiones y países del mundo: el acceso a la escuela y al aprendizaje. Como reflejan los indicadores de la ONU, la educación primaria en los países en desarrollo alcanzó una tasa de matriculación del 91%, pero todavía 57 millones de niños no asisten a la escuela. La mayoría de ellos viven en África subsahariana, en el sur de Asia y en zonas afectadas por conflictos bélicos. Las tasas de matriculación en la educación secundaria son aún más preocupantes: 84% para la educación secundaria inferior y 63% para la educación secundaria superior (Naciones Unidas, 2017). Al mismo tiempo, las recomendaciones también apuntan a la llamada “crisis del aprendizaje”: muchos de los niños que asisten a la escuela no transitan por experiencias de aprendizaje profundo. Según el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos de la UNESCO, 130 millones de niños asisten a la escuela primaria, pero no pueden leer, escribir ni hacer ejercicios matemáticos básicos (2014).

Por otro lado, este Grupo de Trabajo brindó recomendaciones de política para analizar las oportunidades que surgen de la nueva relación entre los cambios tecnológicos, el trabajo y la educación en el Siglo XXI. La era digital abrió nuevas perspectivas y preguntas acerca del aprendizaje, el currículum, el desarrollo profesional de los docentes y las certificaciones, entre muchas otras dimensiones de la política educativa. Además, los miembros del Grupo de Trabajo identificaron oportunidades para articular nuevas tecnologías digitales con formas alternativas de aprendizaje que podrían mejorar las prácticas pedagógicas y sus resultados. En el marco de esas ideas también se consideró el rol de los Estados en relación con la equidad.

Las recomendaciones aquí planteadas buscan tender puentes entre viejos problemas educativos y las nuevas oportunidades. Estas dos cuestiones deben abordarse de manera simultánea, como un complejo escenario donde las nuevas tecnologías podrían contribuir a imaginar el futuro de la educación más inclusivo. En otras palabras, la digitalización y los cambios

impulsados por la tecnología podrían proporcionar a los sistemas educativos herramientas para fomentar la inclusión, la calidad y la equidad de género y socioeconómica.

Tomando en cuenta estos desafíos, este Grupo de Trabajo produjo documentos de política educativa en cuatro áreas diferentes. Aunque aquí están separados teóricamente, pueden vislumbrarse relaciones entre ellos.

En primer lugar, se identificó la importancia de abordar el desarrollo de habilidades desde el comienzo de la vida. La evidencia indica que las experiencias de la primera infancia tienen efectos sustanciales en los niveles educativos posteriores. En este sentido, recomendamos a los gobiernos: i) respaldar medidas que permitan que los enfoques sistémicos sean sostenibles; ii) iniciar y apoyar el aprendizaje colaborativo mirando las políticas de Desarrollo, Educación y Cuidado de la Primera Infancia (ECD / ECEC¹) en todos los países del G20; iii) adoptar enfoques sistémicos para la implementación, la gobernanza y la evaluación de políticas ECD / ECEC. En “Se necesita más que una aldea. Los servicios eficaces de Desarrollo, Educación y Cuidado de Primera Infancia requieren sistemas competentes”, Mathias Urban, Alejandra Cardini y Rita Flórez Romero explican que es necesario apoyar redes multidimensionales entre los actores involucrados en el desarrollo y la prestación de servicios ECD / ECEC en los diferentes niveles de gobierno: local, regional y nacional. Motorizar enfoques exitosos y prospectivos a servicios integrales de ECD / ECEC en el Sur Global requiere un trabajo en red e intercambio permanente entre investigadores, legisladores, profesionales y defensores ECD / ECEC.

En segundo lugar, este Grupo de Trabajo consideró aquellas oportunidades y amenazas que las transformaciones impulsadas por la tecnología introdujeron en el campo de la educación. Las recomendaciones se centran en el valor del

¹Por sus siglas en inglés: *Early Childhood Development, Education and Care*

conocimiento y las habilidades, así como en el desarrollo de herramientas digitales para una mejor articulación entre las diferentes dimensiones de la política educativa.

Por un lado, Cristóbal Cobo, Alessia Zucchetti y Axel Rivas reflexionan sobre el aprendizaje no formal, las alfabetizaciones del tercer espacio (*third-space literacies*) y mecanismos alternativos de certificación. Con relación a estas cuestiones, los autores intentan responder una de las preguntas más interesantes de este libro: “¿Son estas formas alternativas de aprendizaje una amenaza en términos de equidad y tradiciones educativas, o una oportunidad para ampliar el derecho a la educación?”. Su argumentación establece que, a medida que surgen en todo el mundo, esas trayectorias educativas deben ser consideradas por la política educativa, con el objetivo de preparar a los jóvenes para ingresar al mercado de trabajo. Recomiendan facilitar, respaldar y promover la diversificación de las oportunidades de aprendizaje, el mejoramiento y el reciclaje, junto con mecanismos flexibles de certificación. Además, sostienen que el G20 debería alentar a las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales a proporcionar formas más flexibles de reconocer las titulaciones previas, más allá de dónde se hayan desarrollado.

Por otro lado, Claudia Costin y Allan Jales Coutinho también reflexionan sobre educación y tecnología, en un contexto de economías cambiantes, y nuevos desarrollos en el mercado laboral. Su trabajo se pregunta por las formas en las que las futuras desigualdades -dentro de los países y entre ellos- podrían disminuirse, con el fin de achicar la brecha entre educación y fuerza laboral. Los autores explican que las habilidades cognitivas de alto orden (*high-order thinking skills*), como la creatividad y el pensamiento crítico, enfrentarán una creciente demanda como resultado de la digitalización y las innovaciones tecnológicas. En estas condiciones, sugieren que los sistemas educativos deben integrar las demandas sociales y laborales en las prácticas escolares para garantizar que los estudiantes, en especial los de origen más desfavorecido, desarrollen las habilidades

para participar en sus economías y democracias locales. Por lo tanto, proponen desarrollar “funciones de apoyo” basadas en tecnología digital, en los niveles más altos de gobierno. Esto permitirá que los países del G20 respondan a tiempo (y de manera equitativa) a las oportunidades y aspiraciones de los niños y jóvenes, mientras enfrentan los cambios en el mercado. En este contexto, sugieren que se debe asignar igual énfasis a las reformas curriculares basadas en las competencias, el desarrollo profesional docente y los mecanismos de evaluación.

En tercer lugar, este Grupo de Trabajo elaboró recomendaciones sobre el financiamiento de la educación, temática prioritaria del G20. Estas abordan no solo la pregunta sobre el monto (“¿cuánto?”) de financiamiento, sino también sobre los complejos mecanismos de asignación y los desafíos de equidad.

Sobre este tema, Javier González, Santiago Cueto Caballero, Alejandra Cardini y Bárbara Flores analizan la relación entre asignación de recursos y niveles de aprendizaje en América Latina y el Caribe (LATAM). Describen cómo estos aún son insuficientes y están distribuidos de manera desigual. Los autores sugieren que los líderes del G20 deberían alentar a los gobiernos a invertir más por estudiante, debido a las altas tasas sociales de retorno de la educación. Además, esta inversión debería priorizar los primeros años de vida. En efecto, sostienen que debe implementarse mediante subsidios diferenciados según el nivel socioeconómico de los estudiantes, a fin de garantizar una educación de calidad equitativa y mejorar la distribución de insumos en las escuelas. De acuerdo con este trabajo, los políticos deben alentar paralelamente los mecanismos para investigar, reconocer e implementar las prácticas pedagógicas que demostraron ser efectivas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes.

Además, Yoshida, Hirosato y Tanaka siguen un argumento similar al relacionar el financiamiento de la educación, la inclusión, la equidad y los resultados del aprendizaje. Centran

dicho análisis en el Objetivo 4 de Desarrollo Sostenible de la UNESCO: “Educación de calidad”. En este trabajo se sugiere que los líderes del G20 deben abogar y colaborar para garantizar que los marcos de políticas educativas, acompañados de una agenda de reformas a gran escala, se conviertan en planes de acción realistas y factibles. Según los autores, esto es importante en particular para quienes diseñan políticas: deben considerar el volumen general de trabajo, el marco de tiempo, la secuenciación y las implicaciones presupuestarias. Además, en términos de evaluación de la política educativa, proponen que los países del G20 trabajen a nivel internacional para ir más allá de la identificación de factores facilitadores. Incluso, si pueden proporcionar pistas útiles para orientar la inversión (“en qué” invertir), estas deberían combinarse con conocimientos sobre el proceso práctico y los métodos de mejora del aprendizaje (“cómo” lograr resultados).

Aunque la financiación de la educación obligatoria aparece como una prioridad clara entre los países del G20, en el caso de la educación posobligatoria también podría aprovecharse el cambio tecnológico para mejorar sus mecanismos de financiación. En el último documento de política, Fletcher y Grainger muestran un creciente cuerpo de evidencia sobre la eficacia de mecanismos de financiación específicos en circunstancias particulares. Tal como sostienen, no es fácil para los legisladores aprender de la experiencia de otros países. Sin embargo, hay riesgo de que los errores se repitan de manera costosa y con un derroche de recursos. Por lo tanto, Fletcher y Grainger proponen desarrollar un recurso transnacional que permita a los responsables de este sector recopilar y filtrar con rapidez información de diferentes países, y desarrollar un análisis sistemático contra los criterios acordados. Esto les permitirá evaluar la idoneidad de cualquier mecanismo de financiación específico.

Antes de pasar a los documentos de política, nos gustaría señalar que este Grupo de Trabajo identifica vacancias intersectoriales entre género y educación, que deben abordarse en las próximas ediciones del T20. Es necesario

elaborar recomendaciones, tanto para lidiar con la paridad en la matriculación en todos los niveles educativos, como con las formas más sutiles de desigualdad de género (representación insuficiente de las mujeres en puestos de liderazgo educativo, representaciones de género sesgadas en los libros de texto, entre otros temas muy importantes). Algunos de estos aspectos fueron abordados por el Grupo de Afinidad W20 en su documento de política “Educación y Empleo” (2018). Entre algunas de sus recomendaciones, los autores afirman que los países del G20 deben garantizar que todas las niñas y niños en edad de escolarización obligatoria tengan acceso a una educación de alta calidad y educación sexual integral (ESI). Además, los países del G20 deberían alentar a las mujeres jóvenes y adultas a realizar y continuar estudios terciarios en áreas de tecnología avanzada, y en aquellos temas clave que impulsan la transformación digital, alteran la sociedad y generan un riesgo de mayor exclusión social.

Este libro y las recomendaciones que aquí se presentan son el resultado de esfuerzos conjuntos entre diversos *think tanks* y centros de investigación. Durante el 2018, se dio un primer paso hacia la construcción de una red de organizaciones que trabajaron juntas en el proceso T20, pero que deben seguir colaborando en el futuro. Esta es la primera vez que la educación es incluida en un Grupo de Trabajo en la historia del G20 y del T20. Es nuestra responsabilidad trabajar juntos, para que no sea la última.

Alejandra Cardini
Directora del Programa de Educación de CIPPEC
Co-chair del Grupo de Trabajo de “El futuro del trabajo y la educación para la era digital”

Referencias y fuentes

Education For All Global Monitoring Report (2014). Teaching and learning: achieving quality for all". Paris: UNESCO.

United Nations (2017) "Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General". United Nations: Economic and Social Council.

Unesco Institute for Statistics (2018) "Gross enrolment ratio by level of education". Unesco.

Women 20 Argentina (2018). Policy brief W20 Argentina: Education & Employment.

World Bank (2018) World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1096-1. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO



El Futuro del Trabajo y la Educación para la Era Digital

Se requiere más que un pueblo. Los servicios efectivos de desarrollo, educación y cuidado de la primera infancia requieren sistemas competentes

Mathias Urban (Dublin City University)

Alejandra Cardini (CIPPEC)

Rita Flórez Romero (Universidad Nacional de Colombia)



Resumen

Existe un consenso global sobre la importancia de los programas de desarrollo, educación y cuidado de la primera infancia (ECDEC, en sus siglas en inglés) de alta calidad. Cada vez más, los actores políticos y los organismos internacionales reconocen las características sistémicas de los programas de primera infancia. Este “giro sistémico” generó nuevos desafíos. La educación, la atención primaria de salud, la nutrición, los derechos del niño, la cohesión social, la igualdad y otros aspectos que contribuyen al sistema ECDEC, a menudo se basan en conceptualizaciones, entendimientos, terminologías y prácticas aceptadas, diferentes y que no siempre coinciden. Reunirlas todas en un *Sistema Competente* (Urban et al, 2012) requiere enfoques coordinados de gobernanza, provisión de recursos, preparación profesional y evaluación, que abarquen la complejidad.

Desafío

El desarrollo, la educación y el cuidado de la primera infancia (ECDEC) obtuvieron con razón un lugar destacado en las agendas políticas nacionales e internacionales. En los últimos años, surgió un amplio consenso global de que asegurar el acceso a programas de alta calidad, de desarrollo, educación y cuidado de la primera infancia, es una de las herramientas políticas más efectivas que los países pueden emplear para impactar tanto en el bienestar individual y colectivo (esto es, nacional) como en el logro educativo. Los niños aprenden y desarrollan experiencias significativas desde el nacimiento, mucho antes de ingresar a la educación formal.

La inclusión de la primera infancia en marcos de aprendizaje permanente, que abarque todas las etapas de la educación, según el cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 4), permite reconocer en gran parte la importancia de los primeros años de la vida humana como un “período crítico” (Woodhead, 1996). Una de las metas del Objetivo de Desarrollo Estratégico

4 (Educación) es garantizar, para el 2030, *que todas las niñas y niños tengan acceso a desarrollo, atención y educación preescolar de calidad para la primera infancia, de modo que estén listos para la educación primaria*” (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals>)¹. Si bien hay un fuerte enfoque en la educación formal en el ODS 4, contempla un claro entendimiento de que el logro educativo y el aprendizaje permanente están integrados a factores contextuales que impactan en el desarrollo holístico del niño desde el comienzo de su vida y, a su vez, dependen de dichos factores.

Sin embargo, los programas de desarrollo, educación y cuidado de la primera infancia no se encuentran en un vacío. En efecto, están integrados en sistemas sociales, culturales y políticos complejos y, a pesar de ser una preocupación mundial, la crianza de los niños pequeños es una práctica inevitablemente local. Esto plantea preguntas fundamentales que solo pueden abordarse a través del debate democrático de todas las partes interesadas dentro de los países y en todos los niveles del gobierno. Como señala John Bennett, en su escrito para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la política de la primera infancia está “profundamente influenciada por suposiciones subyacentes sobre la infancia y la educación: ¿Qué significa la infancia en esta sociedad? ¿Cómo deben criarse y educarse los niños pequeños? ¿Cuáles son los propósitos de la educación y la atención de las instituciones para la primera infancia? ¿Cuáles son las funciones del personal de la primera infancia?” (OECD, 2001, p. 63).

Además, cuidar y educar a los niños pequeños comprende

¹ Como afirma el informe de ODS de 2017, “La educación preescolar se considera una parte importante de un sistema educativo robusto y holístico” (Naciones Unidas, 2017, p. 24). La participación en “educación preescolar o primaria en el año anterior al de entrada oficial a la escuela primaria” (ibid) aumentó a unos 9 de cada 10 niños en Europa, América Latina, el Caribe y Norteamérica; la tasa en los países menos desarrollados sigue siendo mucho más baja (4 de cada 10).

aspectos físicos, emocionales, cognitivos, sociales, culturales y espirituales desde el nacimiento (Cardini et al., 2017).

Debe ser bienvenido que las características sistémicas de los programas para la primera infancia sean cada vez más reconocidas por los legisladores y los organismos internacionales.

Los países de ambos lados de la división Norte-Sur adoptan cada vez más marcos de políticas que abordan la primera infancia desde una perspectiva holística (Cardini y Guevara, en prensa). Entre los ejemplos se incluyen el Marco de Calidad de la Unión Europea para la Educación y la Atención de la Primera Infancia (Grupo de Trabajo sobre Educación y Cuidado de la Primera Infancia, 2014) y la Estrategia de Atención Integral De Cero a Siempre en Colombia (República de Colombia, 2013). Estos documentos (y enfoques similares, en un número creciente de países) requieren, de manera urgente, abordajes nuevos y eficaces para la gobernanza, la provisión de recursos, la preparación profesional y la evaluación en todos los niveles del sistema de la primera infancia. También señalan la necesidad, y la posibilidad, de un aprendizaje compartido desde iniciativas de políticas y prácticas, con ellas y entre ellas también, en ambos lados de la división Norte-Sur.

Esta necesidad de un “giro sistémico” generó nuevos desafíos. La educación, la atención primaria de salud, la nutrición, los derechos del niño, la cohesión social, la igualdad y otros aspectos que contribuyen al sistema ECD/ECEC, a menudo se basan en conceptualizaciones, entendimientos, terminologías y prácticas aceptadas diferentes y que no siempre coinciden. La necesidad de coordinar, no solo dentro de un sistema profesional (educación temprana), sino por medio de varios sistemas profesionales y disciplinarios en ECD aumenta la complejidad de la tarea. Reunirlos en un *Sistema Competente* (Urban, Vandenbroeck, Van Laere, Lazzari, & Peeters, 2012) que garantice que las prácticas, el conocimiento y los valores de orientación se compartan entre los actores con una amplia gama de antecedentes profesionales y disciplinarios, y en

todos los niveles del sistema, requiere enfoques coordinados de gobernanza, provisión de recursos, preparación profesional y evaluación que abarquen la complejidad. Este resumen de políticas identifica esas posibilidades y sugiere un curso de acción que deben tomar los gobiernos de los países del G20 para construir sistemas de apoyo eficaces, holísticos y sostenibles para los niños pequeños y sus familias.

Propuesta

Apoyando al giro sistémico en el desarrollo, la educación y el cuidado de la primera infancia.

Un gran conjunto de evidencias (y cada vez más legisladores y defensores internacionales de los ECD/ECE) respaldan el reconocimiento de que el acceso a servicios de alta calidad de desarrollo y cuidado para la primera infancia, desde el nacimiento, es una precondition importante para el logro académico y, por lo tanto, un factor crítico para alcanzar el ODS 4 (Banco Mundial, 2011).

Cada vez más, los países de ambos lados de la división Norte-Sur están comenzando a adoptar enfoques sistémicos para desarrollar servicios de desarrollo, educación y cuidado para la primera infancia. Algunos ejemplos incluyen programas diseñados para brindar salud, nutrición, educación temprana y una variedad de sistemas de apoyo para niños pequeños desde el nacimiento, sus familias y comunidades. A nivel de política, los programas están enmarcados por abordajes intersectoriales e interdepartamentales a la gobernanza, implementación y evaluación. Por ejemplo, la Unión Europea adoptó las *Conclusiones del Consejo* que hacen hincapié en la necesidad de enfoques sistémicos para profesionalizar a la fuerza laboral de la primera infancia en sus 28 Estados miembros (Consejo de la Unión Europea, 2011). En América Latina, algunos países están desarrollando orientaciones de política pública nuevas, intersectoriales y holísticas para los sistemas de desarrollo, educación y cuidado de la

primera infancia, por ejemplo *Uruguay Crece Contigo* (<http://crececontigo.opp.gub.uy/>), *Chile Crece Contigo* (<http://www.crececontigo.gob.cl/>) y *De Cero a Siempre* (<http://www.deceroasiempre.gov.co/>). Además, el **Banco Mundial**, como parte de su iniciativa *Sistemas de Enfoque para Mejores Resultados Educativos* (SABER, por sus siglas en inglés - <http://saber.worldbank.org/>), reconoce que “el ECE se encuentra dentro de un contexto (social, cultural y político) más grande”, y señala la importancia de enfoques de ECD coordinados que abarquen la “educación, salud, protecciones y asistencia social”, que requieren “coordinación horizontal y vertical” (Powers & Paulsell, 2018).²

Debe ser bienvenido el creciente reconocimiento de que en los programas de desarrollo de la primera infancia se precisan abordajes sistémicos e intersectoriales (esto es, *Sistemas Competentes*) para ser eficaces. Sin embargo, ese reconocimiento tendrá que combinarse con medidas proactivas en los niveles de política, práctica, preparación profesional e investigación.

La investigación de los sistemas de primera infancia encargada por la Unión Europea reflejó que los *Sistemas Competentes* (Urban, Vandenbroeck, Van Laere, Lazzari, & Peeters, 2011; Urban et al., 2012) requieren relaciones, comunicación y coordinación coincidentes entre todos los niveles del sistema de primera infancia:

- **Individual** (*educadores, maestros, profesionales del cuidado infantil, etc.*)

² La existencia de estos marcos de políticas señala un importante progreso hacia los sistemas integrados. Sin embargo, para que éstos afecten un cambio sostenible, los gobiernos tendrán que abordar dos desafíos principales: 1. Asegurar una “relación fuerte y equitativa” (Bennett) entre el ECDEC y el sistema de escolarización obligatoria. 2. Adoptar estrategias de implementación participativas que eviten hacer uso de procesos “descendentes” inapropiados. Estos siguen siendo frecuentes en documentos de política nacional, por ejemplo, en expresiones como “bajar la política a los territorios” (De Cero a Siempre).

- **Institucional** (por ejemplo, ambientes preescolares)
- **Interinstitucional** (por ejemplo, ambientes preescolares y preparación profesional, múltiples servicios para el niño y la familia en la comunidad, práctica e investigación)
- **Gobernanza** (por ejemplo, planeamiento estratégico, formulación de políticas, normativa, provisión de recursos, implementación y evaluación)

Las relaciones en los niveles de un *Sistema Competente*, y entre estos, se desenvuelven en tres dimensiones interconectadas:

- Conocimiento(s)
- Práctica(s)
- Valores

En todos los niveles de un *Sistema Competente*, los actores requieren un sólido conjunto de conocimientos (por ejemplo, sobre el propósito y los objetivos del ECDEC, sobre los derechos de los niños, la democracia, sobre la importancia de abordar temas de diversidad, igualdad y justicia social). En la actualidad, los actores individuales e institucionales, con diferentes roles y antecedentes profesionales, a menudo operan sobre la base de conjuntos de conocimientos particulares (por ejemplo, pedagógicos, médicos, legales, administrativos). El conocimiento y el entendimiento compartido por todo el sistema es la precondition para el desarrollo de *prácticas* compartidas y coincidentes. Por ejemplo, si en los marcos de política nacional se establece que los practicantes trabajen con niños y familias de maneras participativas, no discriminatorias, apropiadas desde lo cultural y basadas en derechos, se necesita que haya prácticas compatibles para los administradores, y para legisladores locales, regionales y nacionales, en preparación profesional, evaluación, etc. Las prácticas sistémicas y basadas en derechos (en todos los niveles del sistema) se desarrollan

sobre la base de valores de orientación compartidos. Es una tarea vital permitir los encuentros sistemáticos y el diálogo democrático entre todos los interesados, para crear conciencia de los valores propios y ajenos, y para trabajar en una orientación compartida hacia los derechos, la igualdad y la justicia social para todos los niños y las familias.

La necesidad de coordinar, no solo dentro de un sistema profesional (educación temprana), sino por medio de varios sistemas profesionales y disciplinarios en ECDEC, aumenta la complejidad de la tarea. La educación, la atención primaria de salud, la nutrición, los derechos del niño, la cohesión social, la igualdad y otros aspectos que contribuyen al sistema ECD/ECEC a menudo se basan en conceptualizaciones, entendimientos, terminologías y prácticas aceptadas diferentes y que no siempre coinciden. Reunirlas todas en un *Sistema Competente* requiere una acción focalizada al nivel de sistema que los gobiernos del G20 deben tratar de brindar.

Los gobiernos del G20 pueden y deben tomar acción decisiva, por medio de la adopción de un triple enfoque: apoyar el giro sistémico en el desarrollo, la educación y el cuidado de la primera infancia

I. Iniciar y apoyar medidas que vuelvan sostenibles a los enfoques sistémicos

A fin de construir servicios sostenibles y eficaces para el desarrollo, la educación y el cuidado de la primera infancia, los gobiernos del G20 deben:

1. desarrollar de manera sistemática estrategias y marcos de política nacional (es decir, de Estado) que vayan más allá de los ciclos electorales y las políticas de un gobierno particular. Para ser sostenible, los marcos necesitan ser fuertes, lo suficiente como para resistir los cambios de gobierno y de administración;

- de manera proactiva, iniciar, apoyar y proveer recursos a **redes multidimensionales** de todos los actores que estén involucrados en desarrollar y brindar servicios de ECD en todos los niveles de gobierno: *local, regional y nacional*;
- tomar en cuenta las capacidades, deseos, aspiraciones y necesidades de *todas* las familias y las comunidades, y construir sobre la base de estas. Los programas integrados de ECDEC siempre deberían apuntar a empoderar y apoyar, nunca a suplantar a las familias;
- siempre conceptualizar y desarrollar los programas y servicios de ECDEC como servicios *universales* para todos los niños y las familias, para evitar que se estigmaticen los servicios dirigidos a grupos vulnerables, como *servicios para pobres*. Dentro de un sistema universal, se pueden y deben destinar recursos según necesidades específicas (*universalismo progresivo*);
- apoyar un marco de calificación sistémica: enfoques compartidos de preparación profesional, calificación, y desarrollo profesional continuo para todos los practicantes y profesionales que trabajen con niños pequeños, familias y comunidades, y que incluya a los profesionales de la salud (sin limitarse solo a ellos), trabajadores del cuidado infantil, educadores y maestros;
- iniciar procesos que incluyan roles, competencias y perfil personal de **facilitadores** para esas redes, dentro de los perfiles profesionales del personal de ECD/ECEC, e iniciar, encargar y proveer recursos adecuados para una **“investigación de sistemas** que vea más allá de la evaluación de los programas *individuales* y las políticas (mas allá de las ‘causas próximas’ de los resultados de los niños)”, con el fin de tomar a escala los enfoques sistémicos del ECD/ECEC (Powers & Paulsell, 2018).

II. Iniciar y apoyar el aprendizaje conjunto desde iniciativas de ECD/ECEC progresistas (y con ellas) en todos los países del G20

Las necesidades y los contextos del ECDEC para las diversas comunidades difieren mucho en cada país y a través del grupo G20. Los países desarrollaron una gran cantidad de enfoques para satisfacer las necesidades de estas comunidades tan diversas. Si bien las situaciones de vida de niños pequeños y sus familias y comunidades siempre son específicas, concretas y locales, también hay experiencias compartidas en los contextos nacionales, y cada vez más en la división Norte-Sur. Entre estas experiencias compartidas a menudo se incluyen algunas traumáticas, por ejemplo, migración o desplazamiento, marginación y exclusión de minorías y pueblos originarios, pobreza, desnutrición, y otros problemas que afectan el bienestar de los niños pequeños. Incluso en los países del G20 más prósperos hay cada vez más niños que crecen en condiciones que algunos aún llaman (de manera arrogante y por completo inapropiada) “condiciones del Tercer Mundo”.

Muchos países del G20 en Europa y Norteamérica intentaron integrar la educación temprana y los aspectos preventivos de los servicios de primera infancia, aunque con diferentes niveles de compromiso y éxito. Por otro lado, los países del G20 de otras regiones operan con un entendimiento mucho más amplio de los “servicios integrados”, que abarcan la salud y el bienestar, la nutrición, la educación, la cohesión y la reconciliación social y la igualdad. Se pueden encontrar excelentes ejemplos de estos enfoques en América Latina.

Los gobiernos deben basarse en la riqueza y diversidad de política y enfoques de práctica dentro del grupo G20 e iniciar el aprendizaje sistémico:

- Iniciar, apoyar y proveer recursos con proactividad, para un **intercambio transnacional** y redes entre legisladores, practicantes, defensores del ECD e investigadores, a fin

de generar enfoques exitosos y progresistas para los servicios holísticos de ECD/ECEC en los países del sur que sean accesibles a los interesados de otros países,

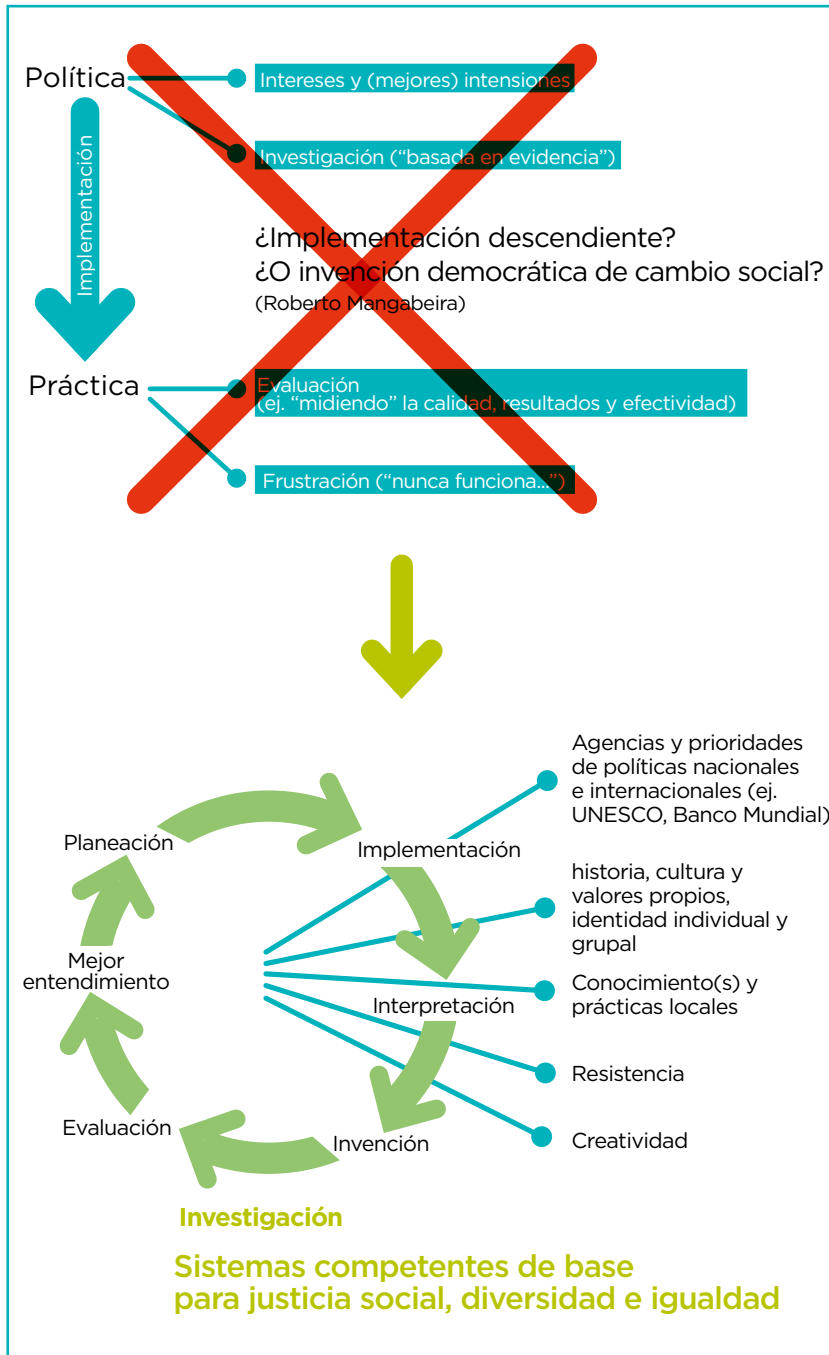
2. fomentar y equipar esas iniciativas transnacionales para **explorar** sistemáticamente los posibles **entendimientos compartidos a pesar de las diferencias**, prestando particular atención a las cuestiones de propósitos y los valores que fundamentan los enfoques a los servicios de ECD/ECEC (por ejemplo, el bien público vs. las responsabilidades privadas)
3. Hacer posible y brindar recursos a iniciativas transnacionales, interprofesionales e interdisciplinarias para explorar y desarrollar los conjuntos de conocimientos, las prácticas compartidas y, ante todo, **conceptos e idioma compartidos**.

III. Adoptar y apoyar los enfoques sistémicos a la gobernanza, implementación de políticas y evaluación del ECD/ECEC

Los *Sistemas Competentes* requieren nuevos enfoques de gobernanza, implementación de políticas y evaluación. Superar los entendimientos tradicionales y a menudo simplistas sigue siendo un importante desafío. La teoría de gobernanza y la teoría de sistemas reflejó que los enfoques descendentes de implementación de políticas no funcionan, y que la única manera de influenciar (“gobernar”) un sistema complejo se logra influenciando y moldeando su contexto (Pressman & Wildavsky, 1984; Willke, 1998). No obstante, en ECD/ECEC el modo estándar de gobernanza tiende a seguir una lógica descendente implícita: el primer paso supone desarrollar una política (a menudo basada en evidencia de investigación y/o en una “práctica ideal” aceptada a nivel internacional); el segundo paso supone idear una estrategia de implementación (“de la teoría a la práctica”). A esto le sigue, idealmente, el paso tres, que comprende las medidas para evaluar la efectividad de la política en el campo.

No sólo resultan estos modelos demasiado simplistas; se prestan a enfoques tecnocráticos inapropiados y evidentemente ineficaces, que apuntan a *gestionar* el desempeño profesional, *regular* la práctica profesional autónoma y *medir* solo los resultados predeterminados.

Los *Sistemas Competentes* en ECD/ECEC prosperan con el accionar de todos los actores e interesados: niños y familias, practicantes, líderes de la comunidad (“los ancianos”), académicos, administradores, legisladores, todos participan en la formación del sistema de primera infancia mediante sus (inter)acciones diarias. Es inevitable, todos aportan sus propias lecturas e interpretaciones de los marcos de la política nacional. Aquí yace una tremenda oportunidad de hacer uso de lo que el autor brasileño Roberto M. Unger (2005) llama *experimentalismo democrático*. En consecuencia, los gobiernos del G20 deberían alentar con proactividad el cambio de los enfoques lineales (“descendentes”), de la creación e implementación de políticas ECD/ECEC, a procesos circulares que conecten de manera sistemática el desarrollo, la implementación y la interpretación de políticas a nivel local y regional, con una cuidadosa evaluación sistémica que retroalimente el ciclo de creación de políticas.



1. **Iniciar**, documentar y brindar recursos a los ciclos de creación de políticas de ECD/ECEC que sigan y construyan, sobre ejemplos documentados exitosos, por ejemplo, el programa *Centres of Innovation* de Nueva Zelanda y la actual iniciativa *Centres of Excellence* de la provincia de Ontario, Canadá.
2. Desde el nivel de gobierno nacional, iniciar y apoyar el desarrollo de **Sistemas Competentes locales ("de base") de ECD/ECEC**, por medio de conocimientos especializados preexistentes, por ejemplo, de Colombia (Ruta Integral de Atenciones).

Iniciar, encargar y **brindar recursos para la evaluación participativa sistémica** de procesos locales en el contexto de los marcos de políticas nacionales de ECD/ECEC.

Referencias

Cardini, Alejandra & Guevara, Jennifer (en prensa). EL LUGAR DEL CURRÍCULUM EN LA PRIMERA INFANCIA: APORTES DE UNA MIRADA COMPARADA. *Revista currículum y profesorado*.

Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J., & De Achával, O. (2017) Enseñar, cuidar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas de infancia en Argentina. *Vol. 167. Documentos de trabajo*. Buenos Aires: CIPPEC.

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2013). *Fundamentos Políticos Técnicos y de Gestión*. Bogotá D.C.

Council of the European Union. (2011). *Council conclusions of 15 June 2011 on early childhood education and care: providing all our children with the best start for the world of tomorrow*. Brussels: Official Journal of the European Union.

Durán-Strauch, E. (2017). Integralidad y políticas locales de infancia y adolescencia ¿Camino a la equidad? Colección Centro de Estudios Sociales (CES). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Durán-Strauch, E. y Torrado-Pacheco, M. (Eds.) (2017). Políticas de infancia y adolescencia ¿Camino a la equidad? Colección Centro de Estudios Sociales (CES). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

OECD. (2001). Starting Strong. Early Childhood Education and Care. Paris: OECD.

Powers, S., & Paulsell, D. (2018). *Strengthening Early Learning with a Systems Approach: Diagnostic strategies with an application to over-age enrollment*. Paper presented at the Comparative and International Education Society annual conference, Mexico City.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland : Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkely, CA: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: Fondo de cultura económica.

Republica de Colombia. (2013). *Early Childhood Comprehensive Care Strategy. Political, Technical and Management Fundamentals*. Bogotá, Colombia: Oficina del Presidente.

Roth, A.N. (2006). Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora.

Unger, R. M. (2005). *What should the Left propose?* London: Verso.

Urban, M. (2012). Researching Early Childhood Policy and Practice. A Critical Ecology. *European Journal of Education*, 47(4), 494-507. doi:10.1111/ejed.12012

Urban, M. (2014). Learning from the Margins: Early childhood imaginaries, 'normal science', and the case for a radical reconceptualisation of research and practice. In M. Bloch, B. B. Swadener, & G. S. Cannella (Eds.), *Reconceptualizing Early Childhood Care and Education: Critical Questions, Diverse Imaginaries and Social Activism*. New York: Peter Lang.

Urban, M. (2015). *Compromiso y Responsibilidad de Todos. Europe and Latin America learning from and with each other for Competent Systems in early childhood*. Obtenido de <http://reciprocamente.eurososial-ii.eu/en/>

United Nations. (2017). *The Sustainable Development Goals Report 2017*. New York: United Nations.

Urban, M., Vandenbroeck, M., Van Laere, K., Lazzari, A., & Peeters, J. (2011). *Competence requirements in early childhood education and care. Final report*. Brussels: European Commission. Directorate General for Education and Culture.

Urban, M., Vandenbroeck, M., Van Laere, K., Lazzari, A., & Peeters, J. (2012). Towards Competent Systems in Early Childhood Education and Care. Implications for Policy and Practice. *European Journal of Education*, 47(4), 508-526. doi:10.1111/ejed.12010

Willke, H. (1998). *Systemtheorie III: Steuerungstheorie - Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme* (2 ed.). Stuttgart: Lucius & Lucius.

Woodhead, M. (1996). *In Search of the Rainbow. Pathways to Quality in Large-Scale Programmes for Young Disadvantaged Children*. The Hague: Bernhard van Leer Foundation.

Working Group on Early Childhood Education and Care.

(2014). *Proposal for principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*. Obtenido de Bruselas: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf

World Bank. (2011). *Learning for All. Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development. World Bank Group Education Strategy 2020*. Washington DC: World Bank.



El Futuro del Trabajo y la Educación para la Era Digital

Rediseñando escenarios educativos para el futuro del empleo: espacios de alfabetización y modelos alternativos de aprendizaje

Cristóbal Cobo (Centro de Investigación – Fundación Ceibal)

Alessia Zucchetti (Centro de Investigación – Fundación Ceibal)

Axel Rivas (CIPPEC)



Resumen

Las transformaciones impulsadas por la tecnología están redefiniendo el rol de la educación, el valor del conocimiento y de las habilidades. En todo el mundo están surgiendo mecanismos de aprendizaje no formal, nuevos espacios de alfabetización y de certificación alternativa, con el objetivo de preparar a los jóvenes para insertarse en el mercado laboral.

Si los mecanismos no formales continúan expandiéndose, también debe replantearse el papel del Estado, del G20 y de otros actores en la educación. Esto incluye ámbitos como la cooperación y articulación regional y global, la regulación y certificación de educación no formal, entre otros.

La finalidad de este resumen de políticas es brindar recomendaciones para acortar la brecha entre la enseñanza formal, el aprendizaje y la empleabilidad a nivel global.

Desafío

Los sistemas educativos enfrentan diversos desafíos en todo el mundo. Algunos de ellos, responden a necesidades de largo plazo, como aumentar el acceso global a la educación para todos los niveles, reducir la tasa de deserción escolar y asegurar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Sin embargo, existen también muchos retos que configuran un nuevo panorama educativo: la definición de prioridades curriculares en un mundo cambiante, el desarrollo de nuevas habilidades, los nuevos espacios de alfabetización (más allá de la escuela y el hogar, en un ámbito de descentralización digital), el rol del Estado para fomentar la igualdad en ambientes de gran disparidad, y la brecha digital.

En las últimas dos décadas, también se asistió a una transformación transversal producto de las tecnologías de información y comunicación, e Internet, seguida de la

integración de tecnologías digitales¹ en la economía y la sociedad. A medida que la automatización y la inteligencia artificial transforman el mercado de trabajo, la convergencia de estas dimensiones genera profundas redefiniciones. El papel de la educación en la formación del capital humano es una de ellas, junto con las estructuras, instituciones y mecanismos existentes para abordar las necesidades sociales (Informe sobre el desarrollo mundial, 2018).

En todas las regiones, e independientemente del índice de desarrollo humano (IDH) o del producto bruto interno (PBI) de cada país, se están redefiniendo el conocimiento, las competencias, el aprendizaje y la escolarización. El valor del conocimiento como recurso está en aumento. Sin embargo, su relevancia se vincula con lo que un individuo puede lograr con ese conocimiento. Muchas habilidades fundamentales en la sociedad moderna enfrentan un proceso de acelerada redefinición.

Este panorama requiere que se analicen y aborden factores interrelacionados, como la creciente distancia entre la educación formal (puntualmente a nivel secundario) y las exigencias del mercado laboral, la necesidad de brindar oportunidades de aprendizaje flexibles y duraderas para garantizar la actualización permanente de los empleados, y el replanteamiento de la importancia y el rol futuro de la educación formal, el aprendizaje y el conocimiento.

En este contexto, están surgiendo sistemas de aprendizaje no formal: nuevos espacios de alfabetización (más allá de la escuela y el hogar) y métodos alternativos de capacitación y certificación en todo el mundo. En particular, en áreas orientadas a la tecnología, como la programación, los servicios online, el soporte técnico, etc. En muchas ocasiones,

¹La distinción de las tecnologías de la información y la comunicación e Internet, con respecto a las tecnologías digitales, intenta reflejar las diferencias entre la primera ola de avances que tienen lugar hasta inicios de la década de 2000, y la Web 2.0 a partir de entonces.

el aprendizaje online, los cursos abiertos y otros servicios de aprendizaje integrados fueron diseñados e implementados fuera de los parámetros de la educación formal. Por lo tanto, no otorgan necesariamente certificación tradicional o reconocida, como títulos técnicos o académicos (Gibson, D., Ostaszewski, N., Flintoff, K., Grant, S., & Knight, E., 2015). Si bien estos modelos no son nada nuevos, su popularidad y relevancia aumentaron de forma exponencial. Incluso, a la hora de asegurar la empleabilidad y la preparación de los jóvenes para un mercado laboral con amplia demanda y altamente competitivo, dichos modelos parecen ser más efectivos que los canales de educación formal, en particular en áreas relacionadas con las tecnologías.

Propuesta

El panorama de la educación es mucho más diverso, complejo y dinámico de lo que era cuando empezaron a surgir los primeros modelos de aprendizaje alternativo. Aunque algunos de los ejemplos de nuevos espacios de alfabetización que aparecen en la Tabla 1 son iniciativas que buscan beneficiar a quienes se encuentran en ambientes de aprendizaje marginados, otros no lo son. Por lo tanto, es importante evaluar y entender si esas oportunidades pueden considerarse alternativas a la educación formal y qué desafíos presentan para la igualdad educativa. El escenario cambiante que aquí se describe, implica un replanteamiento del rol del Estado y de otros actores en la formación de políticas educativas, con el objetivo de garantizar una visión ampliada del derecho a la educación, más allá del aprendizaje formal y tradicional.

¿Acaso son estas formas de aprendizaje alternativas una amenaza a la igualdad y a las tradiciones educativas establecidas, o se tratan de una oportunidad para expandir el derecho a la educación? ¿Debería el Estado usar, controlar, regular o reemplazar las nuevas instituciones, que brindan oportunidades de aprendizaje fuera del contexto tradicional

de la educación? ¿Cómo puede el Estado garantizar la calidad educativa en este contexto? ¿Cómo debería el Estado apoyar estas oportunidades emergentes de capacitaciones alternativas, sin disminuir o afectar el papel de las instituciones educativas formales preexistentes?

Visión 1.a

Estas formas de aprendizaje alternativas tienen la posibilidad de facilitar la innovación por medio del sistema educativo y de acortar la brecha entre el aprendizaje, la escolaridad y la empleabilidad. El Estado debe expandir lo que en la actualidad se concibe como “sistema educativo”; debe promover nuevas políticas abiertas y colaborativas, y discusiones que incluyan a todas las partes interesadas. En este nuevo escenario, el G20 tiene la posibilidad de actuar como intermediario, y así, encabezar el proceso y promover la adopción de políticas integrales y comprensivas.

Recomendación 1.a

Hay algo muy importante que está en juego. Según McKinsey, “la economía mundial podría experimentar un posible excedente de 90 a 95 millones de trabajadores de baja calificación y una escasez de alrededor de 38 a 40 millones de trabajadores altamente calificados para el año 2020”². Si tomamos en cuenta esas cifras, resulta inminente facilitar, apoyar y promover la diversificación de oportunidades de aprendizaje y de adaptación laboral, además de mecanismos de certificación más flexibles. Esto requiere un enfoque holístico que apunte, tanto a la educación formal, como a la no formal, e incluir (sin limitar) la promoción de un mayor

² Sebastien Turbot, *Education to Employment: Boost Skills, Bridge the Gap*, 2018, [Sitio Web] <https://www.forbes.com/sites/sebastienturbot/2016/01/28/education-employment-skills-gap/#43ecb0c7641b> (visitado el 13 de Mayo de 2018).

grado de armonización en los sistemas educativos a nivel mundial. También es apremiante fomentar el desarrollo de mecanismos de certificación para oportunidades educativas informales y no formales, reconocidos internacionalmente³. El G20 podría incentivar a las organizaciones internacionales y a los gobiernos nacionales para que brinden maneras más flexibles de reconocer calificaciones previas, sin importar dónde se hayan desarrollado.

Explorar la opción de los modelos de aprendizaje alternativos, para aumentar el capital humano y adaptar la fuerza laboral, requiere que todos los actores -desde el Estado hasta compañías privadas, sociedades civiles y círculos académicos- discutan sus respectivos roles. Así como que generen oportunidades de aprendizaje, para adquirir nuevos conocimientos y competencias ajustadas al mercado laboral, y reconozcan nuevas formas de aprender que en ocasiones puedan enriquecer la educación formal e informal a futuro.

En la actualidad, no existe un único actor que tenga la capacidad y los recursos para abordar estos asuntos por sí mismo. Es más, hay un claro riesgo de contar con sistemas educativos obsoletos, incapaces de responder a las necesidades sociales, junto a un número creciente de oportunidades de capacitación de poca calidad y escasamente reguladas. Desde esta perspectiva, explorar formas de aprendizaje alternativas implica adoptar nuevos modelos de rendición de cuentas, seguimiento y control de calidad, como formas de reconceptualizar la política educativa.

El Estado aún puede desempeñar un papel vital en este proceso y así, facilitar y abrir sus mecanismos y estructuras para incluir modelos alternativos. Al crear políticas educativas debe también evaluarse si los mecanismos regulatorios que responden al aprendizaje formal son aptos para las

³ Para más información ver T20 (2017) *Solutions for the G20*, [Sitio Web] http://www.t20germany.org/wpcontent/uploads/2017/07/20_Solutions_for-the_G20_17-7.pdf (visitado el 19 de Junio de 2018).

oportunidades alternativas. Esto implica trabajar con nuevos espacios de alfabetización para la educación (más allá de la escuela formal o el hogar). El Estado podría ofrecer, promover y alentar la adopción de plataformas, recursos, cursos y certificados. Esta comprensión más flexible de lo que se entiende por “educación” podría ser una valiosa oportunidad para expandir las posibilidades de aprendizaje. La acción de las entidades públicas no debería limitarse a “producir” contenidos, sino a ponerlos a disposición de sectores más extensos de la población. El Estado debe redefinir su papel, a partir de la combinación de producción de educación digital y compra de derechos de autor de contenido digital, para garantizar la igualdad, el acceso público y la definición de estrategias dinámicas a largo plazo. De este modo, se podrían desarrollar plataformas para favorecer y promover las nuevas formas de educación y certificación.

Uno de los principales desafíos es cómo asegurar que los recursos que provee el Estado sean de alta calidad, y también relevantes al conocimiento y las habilidades que demanda el mercado laboral. Se necesitan mecanismos de credibilidad y transparencia, que contemplen tanto organizaciones de regulación (como las agencias gubernamentales de calidad o certificación), como organizaciones y colectivos (asociaciones de empleados o alumnos, y otros organismos de colaboración abierta).

En este contexto, el G20 se encuentra bien posicionado para actuar como intermediario y guiar a los Estados en el proceso de redefinir sus sistemas educativos, la empleabilidad y el mercado laboral. La experiencia del T20, desde la Presidencia Alemana en 2017, se destaca por la necesidad y la importancia de promover políticas de mercado flexibles e inclusivas, así como facilitar la transferencia, el reconocimiento y la validación de competencias, con el fin de promover el desarrollo de oportunidades de educación alternativas y no formales para la juventud. De este modo, se podría cerrar la distancia entre la educación formal y la empleabilidad (T20, 2017; Encuentro Anual del FMI, 2017).

Visión 1.b

En el Siglo XXI, es esencial desarrollar una gran variedad de habilidades y competencias. Las oportunidades de aprendizaje flexibles pueden responder a esta necesidad, adaptarse con facilidad a los cambios del mercado laboral y contribuir a replantear el papel de la educación en una sociedad cada vez más compleja. ¿Qué clase de visión curricular y qué prioridades deben promoverse?

Recomendación 1.b

En términos amplios, en particular en los modelos educativos más conservadores, la mayoría de las experiencias de aprendizaje se enfocaron, sobre todo, en la adquisición y la memorización de contenidos (en base a la disciplina), que solo ofrecen una dimensión reducida de la experiencia de aprendizaje. Se podrá incluir un conjunto de capacidades más amplio, solo si se adopta una perspectiva más abarcativa. Esas capacidades desempeñan un rol fundamental en términos de empleabilidad, además de la oportunidad de impulsar el desarrollo de una ciudadanía más democrática.

La educación formal actual debería aprender de la flexibilidad y la adaptabilidad que ofrece la enseñanza informal. De lo contrario, persiste un riesgo alto de obsolescencia. Al mismo tiempo, la enseñanza informal es frágil y tiende a ser impulsada por sectores privados. El Estado debería explorar distintos caminos para institucionalizar nuevos ámbitos de enseñanza y promover los principios de igualdad e inclusión. Esto es importante en especial para garantizar intervenciones educativas de buena calidad a las comunidades de menos recursos, como también a aquellos jóvenes que se encuentran fuera de los sistemas de educación formal, como se expuso en el trabajo del T20 en el área (T20, 2017).

Como mínimo, se deben explorar dos posibilidades en simultáneo. Por un lado, es necesario diversificar la oferta

pública de recursos educativos y de experiencias de aprendizaje autogestionadas, a fin de superar los parámetros formales tradicionales. Por otro lado, evaluar de qué manera el sistema formal promueve, actualiza y reconoce las habilidades del Siglo XXI dentro del marco curricular, y la implementación de recursos (plataformas, cursos, libros impresos, guías y capacitación para maestros, etc.). Además, es vital promover el desarrollo continuo de habilidades y el replanteamiento dinámico de prioridades curriculares para el mundo cambiante. En este aspecto, los ministerios de educación tienen una función clave.

Visión 1.c

Es la hora de adoptar nuevos parámetros y herramientas de validación y reconocimiento. Es necesario alejarse de las formas tradicionales de clasificar y certificar el aprendizaje (formal, no formal, informal)⁴ y acercarse a nuevas apreciaciones.

Recomendación 1.c

El aprendizaje “formal” e “informal” debe evolucionar gradualmente en dirección a mecanismos que nos ayuden a entender la diferencia entre las habilidades para “aprender a vivir” y para “aprender a ganarse la vida”. Desde este punto de vista, la educación secundaria y la postsecundaria pueden amoldarse en mayor medida a objetivos de empleo específicos (por ejemplo, programas de trabajo-estudio, orientación vocacional temprana, pasantías y prácticas). En lugar de distinguir entre capacidades esenciales y no esenciales, (las capacidades del Siglo XXI en general se consideran valiosas),

⁴ Para obtener más información sobre el aprendizaje formal, no formal e informal, consulte Patrick, W. (2010). *Recognising non-formal and informal learning outcomes, policies and practices: Outcomes, policies and practices* (Vol. 2009, No. 35). OECD publishing.

el énfasis podría colocarse en abordar qué tipo de experiencias de aprendizaje pueden reforzar el nivel de empleabilidad del alumno (más allá de que sea un estudiante o un trabajador). Asimismo, también daría cuenta de cómo las experiencias de aprendizaje pueden mejorar las oportunidades de empleo. Con esto en mente, se pueden utilizar herramientas de certificación alternativas más flexibles, sin importar los parámetros en los que se haya generado el aprendizaje. Esto puede enriquecer los contextos y fomentar la flexibilidad y la movilidad de quienes quieran adquirir nuevos conocimientos y habilidades, sin sacrificar su reconocimiento.

Visión 1.d

Los nuevos espacios de alfabetización y los modelos de aprendizaje alternativos tienen la posibilidad de incrementar la innovación en la educación para la era digital. Sin embargo, esto solo es posible si se abordan las existentes inequidades de la educación. La educación digital ofrece un camino hacia ese objetivo.

Recomendación 1.d

La educación como derecho humano requiere acceso a las mismas oportunidades de aprendizaje (al menos las más básicas) para todos los individuos del mundo (Banco Mundial, 2018). La educación permite que las sociedades reduzcan la desigualdad, aumenten el capital humano y promuevan la movilidad social. La igualdad está consagrada dentro del alcance de la educación, además de ser el principal pilar del rol que el Estado tiene en esta. Si bien el acceso a conocimientos fundamentales genera riquezas y aumenta las oportunidades económicas, la carencia de conocimiento genera exclusión y dependencia.

En general, los nuevos espacios de alfabetización se definen como el área entre la currícula oficial y el conocimiento

informal (Potter y McDougall, 2017). Es probable que los modelos de educación alternativos y no formales aumenten las desigualdades, lo que favorece a unos y afecta negativamente a otros. Como indica el *efecto Matthew*, aquellos que ya están en ventaja son quienes se benefician primero (y mejor) del acceso a recursos adicionales. Por ejemplo, durante los primeros años de expansión de los cursos online masivos y abiertos, la evidencia sugiere que los alumnos más activos eran aquellos que ya tenían títulos académicos previos o que ya asistían a la universidad. De igual modo, como se registró durante el surgimiento de los cursos abiertos de MIT en la década pasada (DeMillo & Young, 2015), quienes ya tenían acceso a educación o al “capital social” necesario, fueron quienes más se beneficiaron cuando el conocimiento se puso a disposición de manera abierta y gratuita (Losh, 2014).

En general, muchos países y regiones se encuentran en una situación de profunda desigualdad educativa que tiene un impacto negativo en las posibilidades de acceso a una educación de buena calidad. La expansión del aprendizaje por medio de herramientas digitales puede favorecer, principalmente, a quienes tengan acceso a infraestructura técnica (Internet, competencias digitales, etc.) y que además cuenten con el ‘capital social’ necesario para satisfacer sus propios intereses o necesidades educativas. Para poder superar estas desigualdades de aprendizaje, es esencial que las entidades públicas y privadas creen alianzas regionales para promover y permitir, no solo el acceso a recursos digitales básicos (conectividad y dispositivos), sino también a las competencias necesarias para utilizar las plataformas digitales y los recursos online. El G20 debería seguir impulsando los esfuerzos internacionales para desarrollar una educación no formal acreditada, que proporcione oportunidades de aprendizaje aceleradas dirigidas a jóvenes que no estén calificados para una escolaridad formal (T20, 2017).

Por lo tanto, es importante adoptar un enfoque abarcativo y flexible que brinde acceso básico a los recursos (tecnológicos, digitales y educativos), y que fomente el desarrollo de las

capacidades metacognitivas de los alumnos, lo que les permitirá continuar el desarrollo de sus propios aprendizajes. De lo contrario, surge el riesgo de que solo se beneficien aquellos pocos que ya están en mejores condiciones de desarrollar sus propias estrategias de aprendizaje.

Referencias

1. DeMillo, R. A., & Young, A. J. (2015). *Revolution in higher education: How a small band of innovators will make college accessible and affordable*. MIT Press.
2. Eliana Osborn, “Edublocks” Could Change How We Learn by Adapting Bitcoin Model to Continued Education, 2018 [Sitio Web], <https://www.goodcall.com/news/edublocks-change-learn-adapting-bitcoin-model-continued-education-06554> (visitado el 13 de Mayo de 2018).
3. Gibson, D., Ostashevski, N., Flintoff, K., Grant, S., & Knight, E. (2015). Digital badges in education. *Education and Information Technologies*, 20(2), 403-410.
4. IMF Annual Meetings (2017). *Group of Twenty G-20 Report on strong, sustained and balanced growth*, [Website] <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2017/100617.pdf> (visitado el 19 de Junio de 2018).
5. Losh, E. (2014). *The war on learning: Gaining ground in the digital university*. MIT Press.
6. Macià, M., & García, I. (2016). Informal online communities and networks as a source of teacher professional development: A review. *Teaching and Teacher Education*, 55, 291-307.
7. Patrick, W. (2010). *Recognising non-formal and informal learning outcomes, policies and practices: Outcomes, policies and practices* (Vol. 2009, No. 35). OECD publishing.

8. Sebastien Turbot, Education to Employment: Boost Skills, Bridge the Gap, 2018, [Sitio Web] <https://www.forbes.com/sites/sebastienturbot/2016/01/28/education-employment-skills-gap/#43ecb0c7641b> (visitado el 13 de Mayo de 2018).

9. T20 (2017). *Solutions for the G20*, [Website] http://www.t20germany.org/wpcontent/uploads/2017/07/20_Solutions_for-the_G20_17-7.pdf (visitado el 19 de Junio de 2018).

10. World Bank (2018). *World Development Report 2018: Learning to realize education promise*. Washington DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1096-1. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Anexo

Tabla 1.

Cada vez hay mayor cantidad y variedad de espacios de alfabetización, oportunidades digitales y/o no formales. Los casos que se mencionan a continuación, representan ejemplos conocidos y opciones alternativas de capacitación, adaptación y certificación.

- **Oportunidades de aprendizaje o capacitación digitales y/o no formales:** surgen formas de aprendizaje alternativas que van en paralelo a la educación formal. Ofrecen distintos espacios para el aprendizaje y la capacitación, y experiencias que se llevan a cabo fuera de las actividades estructuradas e institucionalizadas en las aulas (Macià & García, 2016⁵). Algunos de los más notables ejemplos a nivel mundial son: Agastya International Foundation (**India**), School 42⁶ (**Francia y EE.UU.**), Alison⁷ (**Irlanda**), Distance Learning in the Amazon Forest (**Brasil**), Generation you employed (**varios países**), Jóvenes a Programar (**Uruguay**), Coursera, Udacity, SkillShare, Lynda y similar (**disponibles online**).

⁵ Macià, M., & García, I. (2016). Informal online communities and networks as a source of teacher professional development: A review. *Teaching and Teacher Education*, 55, 291-307.

⁶ 42 es un programa de capacitación en programación gratuito, abierto a cualquier persona, posea o no un título académico. Los candidatos se eligen por un proceso de selección altamente competitivo. Los estudiantes tienen un papel principal en su experiencia por medio de desafíos de aprendizaje basados en proyectos. Para más información visite www.42.fr (visitado el 13 de Mayo de 2018).

⁷ Alison ofrece más de 1.000 cursos gratuitos a once millones de estudiantes registrados en todo el mundo. Así, alcanza a 1,5 millones de graduados de sus cursos. Alison ofrece aprendizaje, certificación, gestión del aprendizaje y publicación gratuitos a cualquier persona interesada. Para más información visite www.wise-qatar.org/sites/default/files/2018_wise_awards_brochure.pdf (visitado el 13 de Mayo de 2018).

- **Reconocimiento social de conocimiento no certificado:** estos certificados alternativos representan indicadores de un logro, habilidad, competencia o interés. Se pueden utilizar para representar logros online y offline, comunicar el cumplimiento de resultados de aprendizaje, o dominar ciertas habilidades. Herramientas más flexibles, que posibiliten el reconocimiento o la certificación de aprendizajes que se adquieren fuera de los entornos formales, requerirán poder adaptarse a las particularidades de los contextos donde se ejercitan, demuestran o validan dichos aprendizajes. Brindan un marco de reputación para la validación de pares, capturan competencias técnicas durante el curso del programa y registran la habilidad del alumno para utilizar un equipamiento o conocimiento asociado a un tema en particular. Las medallas, por ejemplo, se están convirtiendo en un tipo de moneda que brinda información verificada de fuentes confiables sobre habilidades, competencias y conocimientos. Algunos ejemplos son: Open Badges, Blockcerts, Edublocks, entre otros⁸.

⁸ El Instituto del Futuro y la Fundación ACT compartieron su opinión sobre cómo podría ser el aprendizaje centrado en los empleados. El concepto está comprendido por Edublocks, que consisten en una hora de aprendizaje que puede provenir de prácticamente cualquier fuente o contexto. Estos bloques se mantienen en cuentas individuales. Los alumnos pueden compartir e intercambiar estos Edublocks una vez adquiridos, por medio del uso de algún sistema criptográfico (como la moneda digital Bitcoin).

Eliana Osborn, "Edublocks" Could Change How We Learn by Adapting Bitcoin Model to Continued Education, 2018 [Sitio Web], <https://www.goodcall.com/news/edublocks-change-learn-adapting-bitcoin-model-continued-education-06554> (visitado el 13 de Mayo de 2018).

Grech, A., & Camilleri, A. F. (2017). Blockchain in Education (No. JRC108255). Joint Research Centre, Seville site publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC108255/jrc108255_blockchain_in_education%281%29.pdf (visitado el 15 de Mayo de 2018).



El Futuro del Trabajo y la Educación para la Era Digital

Reduciendo la Brecha entre la Educación y la Fuerza de Trabajo: estrategias para satisfacer necesidades cambiantes y mitigar futuras desigualdades

Claudia Costin (Getulio Vargas Foundation)

Allan Michel Jales Coutinho (Getulio Vargas Foundation)



Resumen

Para construir la fuerza de trabajo del futuro y reducir futuras desigualdades dentro de los países y entre ellos, los sistemas educativos deben cerrar la brecha entre educación y fuerza de trabajo. En otras palabras, deben integrar las demandas sociales y laborales imprevisibles, a las prácticas y los recursos de las escuelas, para garantizar que los estudiantes, en especial los que provengan de entornos de pobreza, desarrollen las habilidades para participar en sus economías y democracias locales y nacionales. En este contexto, se debe asignar igual énfasis a las reformas curriculares basadas en las competencias, el desarrollo profesional docente y los mecanismos de evaluación, para que los países del G20 puedan cerrar la brecha de manera oportuna y equitativa, y satisfacer las necesidades y aspiraciones de los niños del futuro.

Desafío

En los recientes comunicados del G20 de 2017 se abordaron cuestiones clave relacionadas con el futuro del trabajo; específicamente, las innovaciones digitales y las transformaciones del mercado de trabajo. Sin embargo, se prestó poca atención a proveer mecanismos para el desarrollo de competencias y habilidades, necesarias para abordar las transformaciones volátiles, inciertas, complejas y ambiguas en los mercados laborales y en la sociedad en su totalidad: los sistemas escolares.

Para acortar la brecha entre educación y fuerza de trabajo, y mitigar futuras desigualdades, deben existir funciones de soporte que adapten y mejoren los procesos de rediseño de los planes de estudio y el desarrollo profesional docente en todos los niveles de educación en los países del G20. Dichos mecanismos deben implementarse para apoyar el trabajo de los docentes y proporcionar a los niños y jóvenes oportunidades de aprendizaje profundo, y para el desarrollo de habilidades como parte de los ciclos básicos de trayectoria escolar de los alumnos.

La brecha entre educación y fuerza laboral se caracteriza por dos factores. En primer lugar, por poca ductilidad de los sistemas escolares para adaptarse a las economías rápidamente cambiantes y proveer a los estudiantes diferentes conjuntos de habilidades. En segundo lugar, la división se caracteriza por una evolución sin precedentes del mercado de trabajo, como resultado de nuevas tendencias, como la automatización y los avances tecnológicos.

Por un lado, con datos comparativos de instrumentos, como el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), se puede observar que muchos estados nacionales aún están aprendiendo a implementar las reformas y las medidas compensatorias necesarias para crear entornos escolares adaptables, donde los niños puedan aprender, construir y, sobre todo, aplicar habilidades cognitivas básicas y elevadas, así como habilidades socioemocionales, para resolver problemas complejos en entornos desconocidos.

Por ejemplo, en promedio, solo un 28% de los alumnos de los países de la OCDE puede resolver problemas directos de colaboración (Guria 2016). Esto puede obstaculizar su capacidad de abordar problemas multifacéticos del mundo actual y de construir soluciones para estos problemas en el trabajo y sus comunidades. Asimismo, desde 2009, la proporción de alumnos que alcanza el nivel básico de competencia en lectura, que es clave para comprender el mundo, comunicarse de manera efectiva y desarrollar otras competencias, se estancó en los países miembros que comprenden la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Guria 2016). Por último, los datos también señalan que el estado socioeconómico de los países puede ser un predictor de logro (OCDE, 2016). Esto sugiere que los sistemas escolares no generaron entornos propicios para el desarrollo de habilidades, y que la escolarización no se corresponde con las necesidades de muchas poblaciones para construir y tener esperanza de un futuro mejor.

Por otro lado, los cambios tecnológicos promueven transformaciones en el mercado laboral que amplían la brecha entre educación y fuerza de trabajo, lo que implica más desafíos para las democracias como resultado de tasas de desigualdad más altas (Organización Internacional del Trabajo, 2018). Aunque no queda claro el alcance de dichas transformaciones, ciertos estimativos apuntan a un 60 por ciento de automatización de trabajo para el año 2030 (Balliester & Elsheikhi, 2018).

En la actualidad, la brecha entre educación y fuerza de trabajo afecta a jóvenes y niños, y puede convertirse en un problema urgente para los países del G20 en los próximos años. La tasa de desempleo juvenil global fue del 13,1% en 2017 (Organización Internacional del Trabajo, 2017), y tres de cada cuatro jóvenes que trabajaban lo hacían en la economía informal (Organización Internacional del Trabajo, 2017), lo que puede aumentar la vulnerabilidad de los pobres debido a la falta de redes de seguridad (Banco Mundial, 2013, p. 129). Además, de acuerdo con las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), más de una quinta parte de los jóvenes no están empleados ni desarrollan ningún tipo de actividad educativa o de capacitación (OIT, 2017). Junto con los sistemas escolares poco adaptables y los cambios rápidos en el mercado, dichas estimaciones pueden dispararse y propiciar desafíos sociales y económicos imprevisibles para las sociedades y las democracias del G20.

Las transformaciones del mercado laboral continuarán moldeando las economías del G20. Asimismo, la transición de la escuela al trabajo puede volverse cada vez más difícil y los políticos tienen la capacidad de elaborar políticas educativas para ayudar a los sistemas escolares a volverse adaptables y preparar a los alumnos para enfrentar esa complejidad. Al reconocer esa situación, este informe de política establece recomendaciones para los países del G20 a fin de adaptar y mejorar los procesos de rediseño de los planes de estudio, el desarrollo profesional de los docentes y los mecanismos de evaluación. Estas son tres áreas políticas clave que, en conjunto, pueden apoyar a los países del G20 para ayudar

a los sistemas educativos a ser más adaptables, reducir la brecha entre educación y fuerza de trabajo y proporcionar a los niños y jóvenes recursos de alta calidad para el desarrollo de habilidades durante su ciclo básico de trayectoria escolar.

Propuesta

La educación básica es uno de los pocos caminos que los niños vulnerables tienen para salir de la pobreza (Banco Mundial, 2013). Por lo tanto, los países del G20 deben garantizar que los niños y jóvenes, sobre todo los vulnerables, tengan la oportunidad de adquirir y desarrollar diferentes conjuntos de habilidades para la ciudadanía y el trabajo durante la primera infancia, la educación primaria y la secundaria. Para lograr esto, es fundamental que los sistemas escolares se vuelvan adaptables a las señales de la sociedad y del mercado, y preparen a los estudiantes para contribuir al desarrollo de sus comunidades desde el punto de vista cívico y económico.

En este contexto, la reforma curricular y el desarrollo profesional docente se vuelven centrales para cerrar la brecha entre educación y fuerza de trabajo. Con el apoyo de recursos de alta calidad en las escuelas, en especial un plan de estudios capaz de promover todo el desarrollo profesional de niños y docentes adaptado a estimular habilidades, es más probable que los niños y jóvenes afronten la complejidad del mundo actual y del mañana, y contribuyan activamente al avance de las economías y democracias del G20.

Por un lado, el plan de estudios establece los tipos de conocimientos y habilidades que se deben dominar para la participación cívica y económica, así como los tipos de actividades que los niños y jóvenes pueden experimentar durante su ciclo de trayectoria escolar para desarrollar estas mismas habilidades. Por otro lado, el desarrollo profesional docente prepara a los maestros para poner este plan de estudios en acción y fomentar estas competencias de forma equitativa en las aulas. Sin embargo, los procesos de rediseño del plan de estudio

pueden ser equivocados, y los mecanismos de desarrollo profesional docente, diversos, lo que no siempre deriva en los resultados esperados. Además, los mecanismos de evaluación incongruentes y divergentes pueden obstaculizar el proceso de aprendizaje colaborativo en los países del G20.

En consecuencia, deben existir funciones de soporte para garantizar que el plan de estudios, además de satisfacer las necesidades sociales y económicas de la sociedad, tenga un diseño que evite la sobrecarga de contenidos. A su vez, que garantice un contenido de calidad y una implementación equitativa. Asimismo, el desarrollo profesional docente debe alinearse con los planes de estudio nacionales y subnacionales. Así, brindar a los docentes el tiempo, los recursos didácticos y el espacio para la colaboración, a fin de perfeccionar las prácticas docentes que realmente puedan mejorar y moldear los conocimientos y habilidades de los estudiantes. Además, son necesarios mecanismos de evaluación que puedan informar dichas prácticas en todos los países del G20.

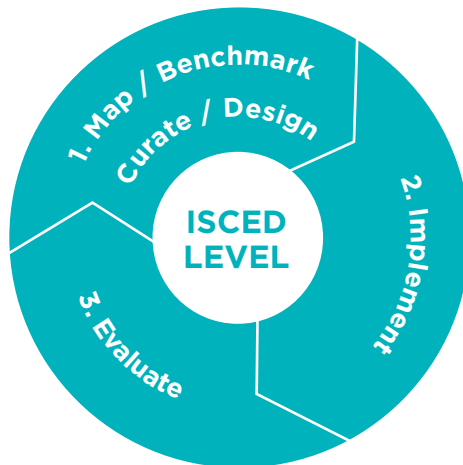
Visión para la adaptabilidad escolar: alinear y fomentar los procesos de rediseño de planes de estudio, el desarrollo docente profesional y los mecanismos de evaluación.

Como se indica en la sección de desafíos de este informe de política, los mercados laborales, y los avances tecnológicos y sociales, están en constante cambio. Para que los sistemas escolares de los países del G20 proporcionen un verdadero respaldo al desarrollo de los alumnos, es fundamental que los países del G20 creen comités de planes de estudio y los asignen a cada nivel de Clasificación Internacional de Estándares de Educación (CIEE), específicamente los niveles 0 a 3, que corresponden a Primera Infancia, Educación Primaria y Secundaria. Los Comités de currícula de la CIEE deben trabajar en asociación con los docentes, los sindicatos y el sector educativo, y convocarse en forma periódica para garantizar que se brinde una experiencia educativa coherente para el

desarrollo de las habilidades y el aprendizaje en todos los niveles de la educación.

Para institucionalizar este trabajo, estos comités deben establecerse en forma permanente dentro de los Ministerios de Educación. Cada Comité de currícula de la CIEE debe tener subcomités responsables de, al menos, una etapa del ciclo de aprendizaje institucional, lo que permite un aprendizaje continuo. Este ciclo está compuesto por:

Modelo de ciclo de aprendizaje



1) Mapeo, evaluación comparativa, curar contenidos y diseño curricular;

2) Implementar el plan de estudios y las iniciativas para el desarrollo profesional docente;

3) Evaluar el plan de estudios y las iniciativas para el desarrollo profesional docente.

Los modelos exitosos de implementación, si se toman en cuenta los contextos de los países, podrían documentarse y compartirse como parte del enfoque del G20 para el de-

sarrollo de políticas de capacitación a través de los años. A continuación, describimos cómo podrían funcionar estos subcomités de nivel CIEE para apoyar a los sistemas escolares a volverse más adaptables y satisfacer las necesidades de los alumnos que ingresan a los sistemas escolares.

1. Mapeo, evaluación comparativa, cuidado y diseño curricular:

Las organizaciones como la OCDE ya identificaron la necesidad de mapear las necesidades del mercado, los avances tecnológicos y sociales para orientar la política de habilidades (OCDE, nd). Los países del G20 podrían beneficiarse de esta estrategia interministerial para proveer información a la política educativa por medio del uso de datos de recursos, como la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC por su nombre en inglés). Con el mapeo de habilidades, el subcomité puede alinear el plan de estudios y proporcionar oportunidades para que los estudiantes desarrollen las competencias necesarias para realizar exitosamente posibles trabajos y contribuir a las sociedades. El subcomité también debe promover la calidad del contenido curricular mediante la evaluación comparativa de casos de sistemas educativos de alto rendimiento, dentro de los países del G20 y entre ellos. Por último, debe curar el contenido del plan de estudios para evitar su sobrecarga, lo que permitirá la diferenciación y la cohesión en todos los niveles de la educación.

2. Implementar el plan de estudios y el desarrollo profesional docente de alta calidad:

Después de mapear las demandas actuales del mercado y de la sociedad, y sobre el diseño de currículas de nivel de la CIEE, un enfoque posible para llevarlo a cabo es implementar el plan de estudios dentro de cada nivel de educación de la CIEE, mediante un enfoque paso a paso. Esto puede dar a los sistemas educativos la oportunidad de aprender de la iteración experimental y mejorar sus propias experiencias, lo que proporcionaría, a las escuelas y a los docentes, espacio,



recursos y capacitación para implementar de manera efectiva el plan de estudios en las aulas.

Cada subcomité de nivel CIEE responsable de la implementación podría seleccionar y formar un grupo de trabajo de docentes de alto rendimiento para elaborar modelos detallados de planes de lecciones para cada materia, así como unidades interdisciplinarias, que prioricen estrategias para fomentar el aprendizaje profundo y las habilidades transferibles, como la colaboración y el pensamiento crítico. La tecnología podría utilizarse en este contexto para compartir estos recursos ampliamente a través de la red de directores y profesionales de la educación. Estos planes de lecciones servirían como recursos para el desarrollo profesional de los docentes y como insumos para las aulas, y se adaptarían a los contextos de las escuelas según corresponda.

Por ejemplo, después de tener un plan de estudios diseñado para el nivel 3 de la CIEE (que por lo general corresponde a un ciclo educativo de tres años) un país podría esforzarse por cerrar su primer ciclo de aprendizaje dentro de un período de cinco años. El primer año serviría para iniciar el proceso de desarrollar planes de lecciones y otros materiales didácticos, mientras que el último año serviría para que el subcomité responsable de la evaluación analice los resultados de la reforma y modifique el plan de estudios, de ser necesario, de acuerdo con las nuevas necesidades sociales, educativas y del mercado, de la siguiente manera:

(LLEVAR A LA PRÁCTICA EL PLAN DE ESTUDIOS CON EL DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE) CIEE NIVEL 3 SUBCOMITÉ DE IMPLEMENTACIÓN	
Primer año de implementación	<ul style="list-style-type: none"> grupo de trabajo desarrolla planes de lecciones para el grupo de educadores que enseñen el primer año de CIEE nivel 3.
Segundo año de implementación	<ul style="list-style-type: none"> grupo de educadores que enseñen el primer año de CIEE nivel 3 participa en desarrollo profesional docente y utiliza planes de lecciones elaboradas en el primer año por el grupo de trabajo. grupo de trabajo desarrolla planes de lecciones para grupos de educadores que enseñen el segundo año de CIEE nivel 3.
Tercer año de implementación	<ul style="list-style-type: none"> grupo de educadores que enseñen el primer año de CIEE nivel 3 sigue recibiendo desarrollo profesional docente, utilizan y mejoran los planes de lecciones desarrollados en el primer año. grupo de educadores que enseñen el segundo año de CIEE nivel 3 utiliza los recursos elaborados en el segundo año de implementación y participan en el desarrollo profesional docente. grupo de trabajo desarrolla plan de lecciones para el grupo de educadores que enseñen el tercer año de CIEE nivel 3.
Cuarto año de implementación	<ul style="list-style-type: none"> grupo de educadores que enseñen el primer y segundo año de CIEE nivel 3 siguen recibiendo desarrollo profesional docente, usan y mejoran los planes de lecciones. Grupo de educadores que enseñen el tercer año de CIEE nivel 3 comienzan a recibir desarrollo profesional docente y usan los planes de lecciones en sus aulas.
Quinto año de implementación	<ul style="list-style-type: none"> Primer grupo de alumnos de CIEE nivel 3 que hayan experimentado el plan de estudios se gradúa y entra en el mercado laboral, soluciones terciarias, etc. Las evaluaciones sumativas señalan si los alumnos desarrollaron los grupos de habilidades y conocimientos deseados. El subcomité responsable de mapear las necesidades tecnológicas, del mercado laboral y de la sociedad usa esta información para enmendar el plan de estudios para CIEE nivel 3, y así mantener el ciclo de aprendizaje.



Período CIEE nivel 3					
	Primer año de implementación	Segundo año de implementación	Tercer año de implementación	Cuarto año de implementación	Quinto año de implementación
Grupo de Trabajo Planes de Lección y Recursos Didácticos	PREPARAR modelos de plan de lecciones y unidades interdisciplinarias para educadores que enseñan el primer año de CIEE nivel 3.	PREPARAR modelos de plan de lecciones y unidades interdisciplinarias para educadores que enseñan el segundo año de CIEE nivel 3.	PREPARAR modelos de plan de lecciones y unidades interdisciplinarias para educadores que enseñan el tercer año de CIEE nivel 3.		
Grupo de Trabajo Desarrollo Profesional Docente	X	Grupos de educadores que enseñen el primer año de CIEE nivel 3 reciben desarrollo profesional docente por medio del uso de recursos didácticos y lo APLICAN en las aulas	Grupos de educadores que enseñen el segundo año de CIEE nivel 3 reciben desarrollo profesional docente por medio del uso de recursos didácticos y lo APLICAN en las aulas	Grupos de educadores que enseñen el tercer año de CIEE nivel 3 reciben desarrollo profesional docente por medio del uso de recursos didácticos y lo APLICAN en las aulas	
	X	X	Educadores que enseñan el primer año de CIEE nivel 3 siguen recibiendo desarrollo profesional docente y MEJORAN los recursos didácticos al aplicarlos en las aulas	Educadores que enseñan el segundo año de CIEE nivel 3 siguen recibiendo desarrollo profesional docente y MEJORAN los recursos didácticos al aplicarlos en las aulas	Educadores que enseñan el tercer año de CIEE nivel 3 siguen recibiendo desarrollo profesional docente y MEJORAN los recursos didácticos al aplicarlos en las aulas

Grupo de Trabajo						EVALUAR el conocimiento y las habilidades del primer grupo de estudiantes que hayan experimentado el plan de estudios mediante una evaluación sumativa. Enmendar el plan de estudios de ser necesario.
Evaluar y Curar						

En lugar de implementar el plan de estudios y cerrar el ciclo de aprendizaje, a la espera de otra importante reforma curricular, este informe de política llama a los países del G20 a enmendar y curar el plan de estudios de manera continua a través de comités de trabajo establecidos, por medio de la utilización de los datos disponibles y la evidencia de procesos de aprendizaje iterativos, a fin de guiar a las escuelas a medida que preparan a los alumnos para convertirse en ciudadanos hábiles e informados de sus estados nacionales. Mediante la iteración, los sistemas escolares pueden reflejar los desarrollos sociales, tecnológicos y de mercado en evolución, y equipar mejor a los estudiantes para vivir en el mundo actual y del mañana.

3. Evaluar el plan de estudios y las iniciativas del desarrollo profesional docente.

Uno de los mayores desafíos para promover el aprendizaje colectivo en el G20 es la cohesión de las medidas en la política de habilidades. Para informar de manera exhaustiva el debate entre los países del G20, es relevante que los Estados miembros lleguen a un acuerdo sobre qué marco usarán para definir, realizar un seguimiento y evaluar las habilidades, en especial, las que se encuentran en el dominio socioemocional. Por ejemplo, entre otros asuntos, los gobiernos deben determinar

si se enfocarán en los métodos de evaluación biométricos, psicométricos y experimentales de las habilidades socioemocionales, la frecuencia con que se recopilarán estos datos, así como sus mecanismos de validez y fiabilidad.

Los miembros del G20 pueden trabajar juntos y crear un índice de los tipos de conjuntos de habilidades que consideran más valiosos para el desarrollo de sus estados nacionales y apoyarse en forma colectiva entre sí y proporcionar experiencia técnica para establecer sistemas cohesivos de seguimiento y evaluación.

Esto será viable para promover el aprendizaje colectivo a medida que los miembros del G20 lleven a cabo su propio plan de estudios y reformas de desarrollo profesional de los docentes, y construyan sus ciclos de aprendizaje. Las iniciativas actuales emprendidas por la OCDE y la organización Evaldesign podrían contribuir enormemente a los esfuerzos del G20 en este aspecto.

Referencias

Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. J. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford: Oxford University Press.

Balliester, T., & Elsheikhi, A. (2018, March). The future of work: A literature review. International Labour Organization. Obtenido de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--inst/documents/publication/wcms_625866.pdf

Darling-Hammond, L., Hyster, M. E., & Gardner, M. (2017). *Effective teacher professional development*. Palo Alto, CA: Learning Policy Institute.

G20. (2017). Task Force: The Digitalization [HTML]. Obtenido el 16 de Abril de 2018, de http://www.g20-insights.org/policy_area/future-of-work/

Gurria, A. (2016). Pisa 2015 Results in Focus. *PISA in Focus*, (67), 1.

International Labour Organization. (2018, February 17). The Impact of Technology on the Quality and Quantity of Jobs. International Labour Organization. Obtenido de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618168.pdf

OECD (2016), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>

OECD. (n.d.). OECD Centre for Skills. OECD Publishing. Obtenido de <https://www.oecd.org/skills/OECD-Centre-for-Skills.pdf>

World Bank. (2013). *World Development Report 2014: Risk and Opportunity - Managing Risk for Development*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9903-3>



El Futuro del Trabajo y la Educación para la Era Digital

Financiar Educación de Calidad y Equitativa en América Latina

Javier González (SUMMA)

Santiago Cueto (GRADE)

Alejandra Cardini (CIPPEC)

Bárbara Flores (SUMMA)



Resumen

Los resultados de aprendizaje en países de bajos y medianos ingresos continúan siendo insuficientes y mal distribuidos. Varios factores están detrás de esta situación, muchos de los cuales se relacionan con el financiamiento de la educación: bajo gasto total por alumno; brechas crecientes entre los niveles de gasto de países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo; distribución desigual de insumos fundamentales para educación; uso ineficiente de recursos pedagógicos y bajos niveles de innovación; y un marco de economía política inadecuado, donde los más ricos enfrentan incentivos para excluirse de un sector público debilitado. Se presentan recomendaciones para afrontar estos problemas con el objetivo de generar, no sólo una mayor inversión, sino también un uso de recursos más efectivo y equitativo.

Desafío

Si bien el acceso a la educación tuvo un mejoramiento sustancial en América Latina y el Caribe (LATAM), los niveles de aprendizaje aún son insuficientes y desiguales. Detrás de esta situación, hay varios factores en relación con el financiamiento de la educación:

- **Según el desarrollo económico de LATAM, el gasto absoluto por alumno es insuficiente y por debajo de lo esperado.** Aunque la inversión pública para la educación en América Latina presentó un aumento significativo durante la primera década del Siglo XXI, en términos reales y en porcentaje de PBI (Rivas, 2015), el gasto promedio por alumno aún es significativamente menor que en los países de la OCDE. En efecto, en estos últimos es de US\$9.258, mientras que solo alcanza US\$4.076 en Chile, US\$3.824 en Brasil, US\$2.877 en México y US\$2.459 en Colombia (OCDE, 2016). Esto es relevante, ya que la evidencia comparada en educación secundaria indica una fuerte relación entre resultados de aprendizaje y gasto,



en la cual se observa hasta un gasto de US\$8.000 por alumno por año (Vegas y Coffin, 2015).

- **La brecha en los niveles de gasto por alumno, entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo, está en aumento.** Si bien durante las últimas dos décadas los países de América Latina incrementaron los niveles absolutos de gasto público en educación, la tasa de crecimiento fue menor que la que se observa en los principales países desarrollados. Por ejemplo, la brecha entre el gasto anual por alumno de Finlandia y el de Chile se incrementó de US\$2.995 en el 2000 a US\$5.116 en el 2013 (SUMMA, 2017).
- **La distribución de insumos fundamentales para educación es desigual entre las escuelas de América Latina.** Entre distintos grupos sociales (definidos en términos de estatus socioeconómico, áreas geográficas u origen étnico), la distribución del personal en educación, infraestructura, materiales pedagógicos, tecnologías de la información, y fondos (entre otros recursos) no es equitativa. Por ejemplo, Bos et al. (2016), basado en PISA 2015, informa que los alumnos más ricos están expuestos a más horas de enseñanza y tienen docentes mejores calificados que los alumnos más pobres. También señala que, en la mayoría de los países de LATAM, los directores de escuelas de bajos ingresos declaran mayor preocupación sobre la calidad de su personal, la infraestructura y los materiales pedagógicos que los directores de escuelas de altos ingresos. Más aún, en algunos casos, faltan mecanismos de discriminación positiva para priorizar a los alumnos de bajos recursos. Por ejemplo, un estudio realizado por CIPPEC en Argentina revela que la mayoría de los suministros educativos (alimentos, directivos con experiencia, textos escolares, computadoras, entre otros) se distribuyen de manera homogénea, sin tomar en cuenta la heterogeneidad socioeconómica ni las necesidades de los alumnos en las escuelas que los reciben (Bezem, 2012).

- **El uso de recursos es ineficiente y las escuelas muestran bajos niveles de innovación pedagógica.** Estudios evidencian altas tasas de ausentismo docente y de procesos de decisión burocráticos que son incapaces de afrontar un sistema de educación cada vez más complejo (Hanushek, 2001; Murray, Evans y Schwab, 1998). Además, los sistemas educativos tienen bajos niveles de innovación y uso insuficiente de prácticas pedagógicas efectivas en el aula, como la retroalimentación formativa, el aprendizaje colaborativo, la metacognición, etc. (Jacob y Parkinson, 2015; Johnson et al., 2000; Kingston y Nash, 2011).
- **Un marco institucional inadecuado e ineficiente perjudica a los sistemas educativos:** la economía institucional refleja la importancia de las instituciones, entendidas como las reglas formales e informales, que determinan los derechos de propiedad, las dinámicas de colaboración y competencia, los costos de transacción, y los resultados sociales y su distribución (Acemoglu y Robinson, 2012; Knight, 1992; North, 1990). Estas reglas, en particular las que representan las normativas públicas, tienen un gran impacto en los sistemas educativos. De hecho, las instituciones que promueven la desregulación, comercialización y privatización del sector educativo, por medio del fomento de la selección de estudiantes, los *vouchers* y los programas para compartir costos de financiamiento de la educación primaria y secundaria, tuvieron efectos negativos tangibles en los resultados de la educación, en términos de equidad y de calidad en la región, debido a importantes fallas de mercado (González, 2017).

Propuestas

Dados los desafíos anteriores, se deben tomar acciones en varios frentes.

Propuesta 1: Aumentar la inversión mediante tributación interna y reducción de la evasión.

Los líderes del G20 deben incentivar a los gobiernos a invertir más recursos por alumno debido a las altas tasas sociales de retorno a la educación. Estas inversiones deberían priorizar la educación de la primera infancia. A fin de alcanzar este objetivo, los gobiernos deben aumentar su presupuesto para la educación, por medio de la disminución de la evasión y la implementación de impuestos directos más altos, los cuales son bajos en Latinoamérica comparados con los de la OCDE, incluso desde una perspectiva histórica cuando se controla por el PBI (González, 2018).

La idea de aumentar el gasto por alumno ha estado al frente de las discusiones de políticas educativas por años debido a las tasas de retorno positivas de las inversiones educativas, las cuales se observan en todos los países (Becker 1975, 1995; Psacharopoulos 1994, 1995; Cunha y Heckman 2007; Montenegro y Patrinos, 2014). Además, la evidencia empírica demuestra que las tasas de retorno son altas en particular durante los primeros años de la educación porque lo que se aprende en esa etapa facilita el aprendizaje futuro. Esta complementariedad dinámica fue documentada por Heckman (2008) en su ensayo sobre escuelas, habilidades y sinapsis. Esta evidencia sugiere que aumentar el gasto por alumno debe ser una prioridad en la política.

Para financiar el gasto adicional, no hace falta implementar una reforma tributaria drástica. En particular, los gobiernos podrían tomar ventaja de varias oportunidades ya presentes en los sistemas impositivos actuales. Por ejemplo, al revisar el caso de Chile, Arellano y Corbo (2013) sostienen que es posible implementar un sistema de impuestos y transferencias eficiente, por medio de la mejora de la administración tributaria, la reducción de la evasión y las exenciones, las franquicias, y los regímenes especiales. No obstante, LATAM se está quedando atrás en términos de tributación directa, es decir, tasas de impuestos personales y corporativas (Goñi

et al., 2011). Hay un largo camino por recorrer para construir sistemas tributarios más progresivos en la región.

Entonces, la pregunta es: ¿qué cantidad del gasto por alumno debe financiarse con recursos públicos? La investigación empírica demostró que la correlación positiva entre los niveles de gasto educativo y el rendimiento académico es estadísticamente relevante hasta un límite de US\$8.000 por alumno al año (Vegas y Coffin, 2015). Sobre dicho nivel de gasto, la asociación entre gasto y rendimiento no es concluyente y los expertos recomiendan no concentrarse en los recursos, sino en mejorar la forma en la que estos se invierten.

Además, debe fomentarse el rol de las organizaciones de sociedad civil para orientar el progreso hacia los objetivos de inversión y que esta sea mayor y más eficiente. Casos como los de *Todos pela Educação* en Brasil y CIPPEC en Argentina son ejemplos de fomento efectivo en esta dirección.

Propuesta 2: Promover políticas que aseguren inversiones equitativas entre alumnos.

Es necesario realizar cambios en las políticas educativas, a fin de asegurar una educación de calidad y equitativa, y mejorar la distribución de insumos en todas las escuelas y distritos subnacionales. En particular, los líderes del G20 deben promover la implementación de subsidios diferenciados según el estatus socioeconómico de los alumnos. Es esencial establecer criterios de focalización para brindar financiamiento adicional a los grupos excluidos y a los alumnos de bajo desempeño. Un ejemplo es la Subvención Escolar Preferencial de Chile, que el gobierno entrega a las escuelas por cada alumno identificado como prioritario debido a su estatus socioeconómico. La investigación empírica reveló un impacto positivo en la reducción de la brecha socioeconómica (Carrasco et al, 2015). Cabe destacar que esta política también provee un equilibrio entre mayores niveles de autonomía y apoyo técnico a las escuelas.

En varios países de América Latina, los estudios indican que un niño o niña que nace en una familia pobre, autóctona, que vive en un área rural, que tiene una madre de escasa o ninguna educación, o cualquier combinación de estos factores, seguramente asistirá a colegios de menor calidad (públicos o privados) y tendrá peores resultados educativos (por ejemplo, rendimiento en exámenes estandarizados) que sus pares sin estas características. Por ejemplo, en Perú el estudio longitudinal Vidas Jóvenes siguió a un grupo de niños desde el primer año de vida hasta cumplir 15 años y a otro grupo, siete años mayor, hasta los 22 años¹. El estudio reveló que, a los cinco años, ya hay grandes brechas entre los niños y niñas pobres y los no pobres. Esta brecha se reduce levemente después de varios años de escolarización (Cueto et al, 2016). Un grupo que recibió poca atención en los estudios o la política es el de niños con discapacidades, que en muchos casos son excluidos de las escuelas o, si se los incluye, son segregados en escuelas de educación especial o en escuelas que no tienen docentes especializados. En consecuencia, es de suma importancia realizar una fuerte inversión en la formación inicial y la capacitación de docentes y futuros docentes, para garantizar que adquieran las habilidades pedagógicas fundamentales que se necesitan para afrontar de manera adecuada los niveles de diversidad estudiantil cada vez más altos en las aulas.

En los países federales se observa otra dimensión de inequidad en la inversión, donde las brechas entre las jurisdicciones dan lugar a esquemas injustos de salarios docentes y de otros tipos de inversión. En Argentina, por ejemplo, las inequidades fiscales históricas se reflejan en inequidades en la inversión educativa que traen como resultado que algunas provincias inviertan casi cinco veces más por alumno que otras (Rivas y Dborkin, 2018). El rol compensatorio de los estados nacionales en estos casos es necesario para crear un mapa más homogéneo de inversión educativa.

¹ Para más información sobre el estudio y publicación, visite <http://younglives.org.uk>.

Por último, la total participación de los alumnos es otro desafío que los países de LATAM deben afrontar para poder acortar las brechas de acceso y aprendizaje. En muchos países de América Latina, se necesitan mayores inversiones y programas para reducir las tasas de deserción escolar y bregar con quienes abandonan la escuela. Los programas de transferencias monetarias condicionadas tuvieron injerencia en el aumento de la cobertura y la asistencia, y en la reducción de la deserción, en especial en escuelas secundarias, aunque los efectos parecen ser pequeños (García y Saavedra, 2017). Además, todavía hay una necesidad de invertir en la educación y el desarrollo de habilidades de quienes no hayan completado la educación secundaria. Según datos de la UNESCO del 2015, en LATAM hay 3 millones de niños fuera de la escuela en educación primaria y 10 millones de niños fuera de las escuelas en educación secundaria (UNESCO, 2017).

Propuesta 3: Fomentar el uso eficiente de recursos, por medio de la promoción de prácticas pedagógicas efectivas.

A fin de maximizar el uso eficiente de recursos públicos, quienes crean las políticas deben fomentar la implementación de prácticas pedagógicas efectivas, que han demostrado mejorar el aprendizaje estudiantil a bajo costo.

En términos de prácticas pedagógicas, es fundamental la innovación basada en evidencia. SUMMA y EEF (Education Endowment Foundation) trabajaron juntos para sintetizar la evidencia mundial y regional de LATAM en lo referente a estrategias pedagógicas que tienen un impacto considerable en los resultados del aprendizaje. Basándose en más de 10.000 artículos académicos y 200 metaanálisis, se identificaron varias estrategias de aula clave. Entre las más rentables, se destacan dos: i) Aprendizaje colaborativo y ii) Retroalimentación formativa.

El Aprendizaje colaborativo desarrolla una estrategia en la que los alumnos trabajan juntos en pequeños grupos

para realizar tareas o actividades de aprendizaje. Este modelo incentiva la participación y la colaboración entre los alumnos para alcanzar un objetivo común. En el caso de la Retroalimentación formativa, la práctica consiste en dar información al alumno y/o al docente sobre el rendimiento del alumno relativo a los objetivos de aprendizaje. El fin es redirigir acciones para alinear los esfuerzos con las actividades. La evidencia empírica demuestra que esta práctica tiene un impacto positivo. De hecho, comparado con un grupo de control, los alumnos cuyos maestros brindan retroalimentación adecuada y oportuna tienden a progresar 8 meses adicionales por año académico, en cuanto a sus resultados de aprendizaje. Además, esta práctica es una de las menos costosas de entre más de 30 estrategias identificadas (SUMMA, 2018).

Los líderes del G20 deben promover que los recursos de las escuelas se enfoquen en éstas y otras prácticas efectivas para permitir que los países de LATAM recuperen terreno y los resultados académicos progresen varios meses adicionales por año, lo que les permitirá corregir el rumbo. Sin embargo, es improbable que esto suceda sin el compromiso de los gobiernos a impulsar una agenda nacional, que aborde las prácticas más relevantes y pertinentes para cada localidad, brindando recursos y asesoramiento técnico para una implementación exitosa.

Asimismo, los líderes del G20 deben alentar a los gobiernos a aumentar el acceso a la información y las tecnologías de comunicación. El uso de la tecnología en la educación es una medida popular entre los gobiernos, aunque los estudios señalan que brindar solo la tecnología, sin considerar el planeamiento pedagógico, no genera altos niveles de aprendizaje. Por lo tanto, el uso de tecnología dentro de un modelo guiado y combinado parece ser más prometedor (Arias y Cristia, 2014).

Propuesta 4: Establecer marcos institucionales adecuados y efectivos en la educación

La evidencia actual sugiere la necesidad de promover políticas nacionales que fortalezcan la educación pública y la colaboración entre escuelas, en lugar de la privatización y la competencia. Las redes de cooperación entre escuelas parecen ser un factor fundamental para mejorar la calidad (Muijs, 2010). La evidencia comparada revela que, cuando estas redes existen, las escuelas se ayudan mutuamente a mejorar (Hill y Matthews, 2010). Juntas, son capaces de discutir una amplia variedad de temas, evaluarse unas a las otras para encontrar debilidades y, lo más importante, compartir recursos, experiencias, y estrategias que lleven a mejoras de calidad. Por consiguiente, los líderes del G20 deben fomentar activamente un cambio en el paradigma educativo, a fin de promover sistemas escolares más colaborativos.

En muchos países de LATAM, los estudiantes también se beneficiarían de intervenciones integradas, que combinen programas escolares con otros que aborden nutrición, salud y reducción de la pobreza. Quizás el primer obstáculo a sortear es la falta de sistemas de información integrados; por lo que se propone fortalecer estos sistemas.

Además, los países se podrían beneficiar de proyectos piloto educativos experimentales que se prueben con rigurosidad y se escalen con cuidado. Un ejemplo es el MINEDU Lab, desarrollado por el Ministerio de Educación de Perú, que probó cuidadosamente varias intervenciones en ese país, en colaboración con socios del círculo académico y del sector privado². En la mayoría de los países, hay poco respaldo para la investigación educativa, ya sea por parte del gobierno o del sector privado. Desarrollar la capacidad para desarrollar investigaciones de alta calidad y relevantes para las políticas públicas también sería beneficioso para los estudiantes.

² Para más información sobre MINEDU Lab visite <http://www.minedu.gob.pe/minedulab/>.

Referencias

Acemoglu, D. y Robinson, J.A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown.

Arias, E. y Cristia, J. (2014). *The IDB and Technology in Education: How to Promote Effective Programs?* Interamerican Development Bank No. IDB-TN-670. Washington D.C. Informe disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/6550#sthash.OM08AJpW.dpuf>

Becker, G. S. (1975). *Front matter, human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. In *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Second Edition (pp. 22-0). NBER.

Becker, G. S. (1995). *Human capital and poverty alleviation*. Banco Mundial, *Desarrollo de Recursos Humanos y Política Operativa*.

Bezem, P. (2012). *Equidad en la distribución de la oferta educativa*. Documento de Trabajo N° 91. Sacado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2513.pdf>

Carrasco, R., Pérez, M., y Núñez, D. (2015). *Hacia una distribución más equitativa de las oportunidades educativas: ¿Cuál es el impacto de la política de Subvención Preferencial en el desempeño académico de los alumnos más vulnerables en Chile?*. *Pensamiento Educativo*, 52(2).

Cueto, S., Miranda, A., León, J. y Vásquez, M. C. (2016). *Education Trajectories: From Early Childhood to Early Adulthood in Peru*. Country Report. Universidad de Oxford: *Young Lives*.

Cunha, F. y J. Heckman (2007), *The Technology of Skill Formation*, *American Economic Review*

Duflo, Esther, Rema Hanna, y Stephen P. Ryan. "Incentives work: Getting teachers to come to school." *The American Economic Review* 102, no. 4 (2012): 1241-1278.

García, S. y Saavedra, J. E. (2017). *Educational Impacts and Cost-Effectiveness of Conditional Cash Transfer Programs in Developing Countries: A Meta-Analysis*. *Review of Educational Research*, 87 (5).

Goñi, E., López, H. y Servén, L. (2011). "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America". *World Development*, Vol. 39, No 9, pp. 1558-1569.

González, J. (2017). 'Putting Social Rights at Risk: Assessing the Impact of Education Market Reforms in Chile'. In B.S. Ndimande y C. Lubienski (Eds.) *Privatization and the Education of Marginalized Children: Policies, Impacts and Global lessons*. New York: Routledge

Gonzalez, J. (2018). 'The Political Economy of Inequality in Chile: Institutions and Power'. In Anand, Comim, Fennell and Weiss (eds), *The Oxford Handbook of BRICS and Emerging Economies*. Oxford University Press. Próximo en 2018.

Hanushek, E. A. (1994), *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs*, Washington, DC: Brookings Institution, 1994.

Hanushek, E. A. (1991), "When School Finance 'Reform' May Not Be Good Policy," *Harvard Journal on Legislation*, 28 (2) (Summer 1991), pp. 423-56, tiene una discusión de varios aspectos del litigio común.

Heckman, J. (2008), *Schools, Skills and Synapses*, *Economic Inquiry*, 46(3), 289-324.

Jacob, R., y Parkinson, J. (2015). "The potential for school-based interventions that target executive function to improve academic achievement: A review." *Review of Educational*

Research 85.4 (2015): 512-552.

Johnson, D. W., Johnson, R. T., y Stanne, M. B. (2000). "Cooperative learning methods: A meta-analysis"

Kingston, N. y Nash, B. (2011). "Formative assessment: A meta-analysis and a call for research." *Educational measurement: Issues and practice* 30.4 (2011): 28-37.

Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

Murray, S. E., Evans, W. N., y Schwab, R. M. (1998), "Education Finance Reform and the Distribution of Education Resources," *American Economic Review*, 88 (4) (September 1998), pp. 789-812.

North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD (2016), *Education at a glance: Educational finance indicators*, OECD Education Statistics (database)

Patrinos, H., y Montenegro, C. E. (2014). *Comparable estimates of returns to schooling around the world*. World Bank Policy Research Working Paper, 7020.

Psacharopoulos, G. (1994). *Returns to investment in education: A global update*. *World development*, 22(9), 1325-1343.

Psacharopoulos, G. (1995). *The profitability of investment in education: concepts and methods*. Washington, DC: Banco Mundial.

Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países*. Buenos Aires: CIPPEC, Natura, Instituto Natura.

Rivas, A. y Dborkin, D. (2018). *¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?* Buenos Aires: CIPPEC.

SUMMA (2017), *Innovation in Education for the 21st Century. How to accelerate change in Latin America and the Caribbean to include and develop every child' potential*. SUMMA, Laboratory of Education Research and Innovation for Latin America and the Caribbean. September 2017.

SUMMA (2018), *Technical Appendices on Effective Education Practices*, disponible en <http://www.summaedu.org/effective-education-practices-platform/?lang=en>

UNESCO (2017) *Global Education monitoring report 2017/8. Accountability in education: Meeting our commitments*. Paris. UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002593/259338e.pdf>

Vegas, E. y Coffin, C. (2015). *When education expenditure matters: An empirical analysis of recent international data*. *Comparative Education Review*, 59(2), 289-304.



El Futuro del Trabajo y la Educación para la Era Digital

Transformando el financiamiento de la educación para alcanzar resultados de aprendizaje inclusivos, equitativos y de calidad para la Agenda del 2030/ODS4

Kazuhiro Yoshida (Universidad de Hiroshima)

Yasushi Hirosato (Universidad Sofía de Tokio)

Shinichiro Tanaka¹ (Agencia Japonesa de Cooperación
Internacional)

¹ Los autores agradecen el apoyo editorial brindado por James H. Williams, de la Universidad George Washington.



Resumen

La educación en los países en vías de desarrollo enfrenta la enorme responsabilidad de intentar promulgar políticas y estrategias realistas, para mantener los principios y la finalidad del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS4) de la UNESCO, y las demandas del financiamiento en base a resultados. La agenda educativa requiere cambios ambiciosos y transformativos que necesitan muchos más recursos financieros y muchos esfuerzos relacionados para lograr los resultados educativos. Sin embargo, no hay suficiente conocimiento sobre cómo alcanzar estos objetivos, y aún tenemos que encontrar modalidades y mecanismos de apoyo más efectivos. Este trabajo presenta los obstáculos que les esperan a estos países y socios, y propone posibles acciones de política y medidas correspondientes.

Desafío

Se espera que la educación desempeñe un papel fundamental en la realización del desarrollo sostenible bajo la ambiciosa y transformadora Agenda 2030. En los países en vías de desarrollo, gracias a los enormes esfuerzos por universalizar la educación básica, se observaron avances alentadores en la expansión del sistema educativo, que resultaron en tasas de matriculación más altas y mejor equidad en el acceso a la educación.

Es innegable que se necesitan más recursos financieros para enfrentar los desafíos requeridos por el ODS4. Lo importante en este punto es **transformar la manera en la que funcionan los mecanismos de educación**, teniendo cuidado de evitar determinados obstáculos. De lo contrario, los recursos adicionales, incluso si se movilizan interna y externamente, no alcanzarán el ODS4 ni otros ODS.

Obstáculo 1. La atención política y social se movió del acceso a la calidad de la educación a, sobre todo, los resultados de aprendizaje, entre los que se incluyen el conocimiento, las habilidades, los valores, las actitudes y la empleabilidad; mientras que al mismo tiempo deben asegurarse la equidad y la inclusión. Las políticas tienen la tarea de abordar todas estas cuestiones al mismo tiempo y ejecutar en paralelo varios caminos de reformas grandes. Esto dificulta que las medidas de reforma individuales se arraiguen e institucionalicen, lo que pone en peligro la sostenibilidad de sus efectos.

Obstáculo 2. En general, las discusiones actuales sobre el financiamiento de la educación se ocupan de expandir la base de recursos y aumentar los destinados a la educación, movilizados por medidas de “financiación innovadora”, como impuestos, cuotas, otros pagos obligatorios, bonos de impacto, canjes de deuda y *crowdfunding*.² Sin embargo, hay poca evidencia que demuestre que más recursos llevan necesariamente a un “aprendizaje” mejor y más inclusivo.

Obstáculo 3. En respuesta, la comunidad de auxilio internacional usó cada vez más el mecanismo de “Financiación basada en resultados (FBR)”, bajo el cual los recursos se brindan cuando se verifica el cumplimiento de resultados predeterminados.³ Los resultados se miden con indicadores llamados “Indicadores vinculados al desembolso” (IVD). Sin embargo, en la mayoría de los casos estos “resultados” son intermedios, y los países quedan con la responsabilidad de avanzar de resultados intermedios a finales. Además, los interesados en los países en desarrollo carecen del conocimiento vital para alcanzar estos resultados finales.

Obstáculo 4. El proceso asociado a la FBR incluye el planeamiento de la educación, el análisis de temas de política, la identificación de factores (por medio del establecimiento de un programa de reforma y prioridades de inversión), la

evaluación de políticas y del aprendizaje. Este proceso a menudo es impulsado por los socios de desarrollo externo y por lo tanto es probable que dependa de métodos que ellos traigan y desarrollen para asistir a los países que lo reciban. Aunque útil, este enfoque pone al proceso en riesgo de ser influenciado en forma indebida por socios externos y sus experiencias, lo cual tiende a limitar la participación de interesados locales y usar su conocimiento. Esto socava la posesión de conocimiento de los interesados locales.

Propuesta

Acción de Política 1a. Garantizar un plan de política real y factible

El énfasis en los resultados de aprendizaje es justificado. Cuantos más niños completan la educación primaria con aprendizajes poco satisfactorios, la presión sobre los distintos niveles de educación se intensifica. Los niños deben estar preparados para la escuela mediante una educación preprimaria extensa. También, deben terminar de forma más eficiente y deben estar provistos con el conocimiento y las habilidades necesarias para la vida, antes de dejar la educación secundaria. Esta última es el fin de la escolaridad para la enorme mayoría de los jóvenes de países en desarrollo.

Los temas de políticas para convertir estos objetivos en realidades requieren que se aborden los problemas restantes (por ejemplo, alcanzar a los grupos de población de marginados, brindar insumos escolares esenciales, emplear a más maestros). También, los problemas nuevos (como redefinir los planes de estudios, mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje con métodos innovadores). La igualdad y la inclusión no son solo dificultades de acceso sino de aprendizaje. Por supuesto, hace falta movilizar más recursos financieros. Además de las demandas, la comunidad internacional refuerza las expectativas del sector educativo

² Burnett y Birmingham (2010) y UNESCO Bangkok (2015)

³ Banco Mundial (2017)

al promover los ODS/ODS4, que vinculan la educación con otros sectores relacionados.

Esto aumenta la presión sobre los gobiernos para hacer que la educación satisfaga múltiples expectativas a la vez y que llene el plan de reforma de nuevas iniciativas. Estas aspiraciones se transmiten a través de medidas de reforma, que se extienden hasta los lugares donde la enseñanza y el aprendizaje ocurren, lo que complica aún más la capacidad de implementación del sistema actual y de sus principales actores. Además, el período previsto para la implementación suele ser demasiado corto.

El G20 se encuentra en una posición vital para promulgar y colaborar en los países para garantizar que **el marco de política educativa que acompaña este amplio plan de reforma sea realista y factible, en especial desde el punto de vista de los actores que ejecutan la política. Los problemas críticos de implementación comprenden el volumen total de trabajo, el período de tiempo, la secuenciación y el presupuesto.**

En la siguiente sección se presentan una estrategia propuesta y un medio de implementación, dado que están relacionados a varias acciones de política (ver **Figura 1**).

Acción de Política 1b. Crear responsabilidad e institucionalizar nuevas formas de garantizar la sustentabilidad

La implementación exitosa de un plan de reforma educativa tan complicada necesita estar **basada en un sentido de responsabilidad entre sus partes interesadas y fomentarlo**, en especial aquellos que la ejecutan en el campo. Las reformas que agregan nuevas tareas, y en las que se incluyen distintas acciones y formas de pensar, se deben construir sobre la base de ideas compartidas y una visión de cambio desde el principio del proceso de reforma. Esto requiere

comunicación bidireccional entre las autoridades centrales y el resto del sistema.

Además, la reforma educativa debe mantener resultados consistentes y positivos para que se generen beneficios. Para la sostenibilidad de los resultados de la reforma, **cada paso del proceso de reforma debe estar internalizado e institucionalizado**⁴. Se desea que la identificación de los problemas y las soluciones provengan desde adentro, para mantener la motivación y la responsabilidad del proceso. Cuando las ideas de la reforma y sus medidas se introducen desde arriba hacia abajo, o desde las presiones de fuentes externas, como suele suceder con la educación en países en desarrollo, debemos ser aún más sensibles para asegurarnos de que el proceso no se descarrile.

Estos puntos esenciales suelen ser considerados para llevar adelante una reforma exitosa, pero a menudo se los pasa por alto, a medida que la reforma educativa trabaja para abordar problemas complicados de manera exhaustiva.

Los líderes del G20 deben colaborar con otros socios para integrar medidas que promuevan el respeto por la responsabilidad y la institucionalización de pasos tan fundamentales en el proceso de la reforma educativa.

Acción de Política 2a. Usar medidas de reforma que se ajusten a sus propósitos

Los expertos, que estimaron los costos de alcanzar el ODS4,⁵ demandan un aumento en la inversión educativa exponencialmente mayor. El debate va más allá de incrementar el financiamiento nacional (expandir la base impositiva) o del apoyo para el desarrollo oficial. Propone que se establezca

⁴ Gillies (2010) y Verger (2014)

⁵ EPT equipo del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (2015), Comisión de Educación (2016)

un nuevo mecanismo financiero para la educación (como el Servicio Internacional de Financiación de la Educación: IFFEd⁶, por sus siglas en inglés) o que se usen otros modos innovadores de financiamiento.

En las últimas décadas, hemos visto que el Enfoque en los Programas (EP) (que utiliza apoyo de presupuesto) toma impulso gracias a sus ventajas en responsabilidad, armonía y alineamiento, y a que promueve la efectividad de la asistencia⁷. Sin embargo, las evaluaciones indican que, si bien esta modalidad fue fundamental para reducir el número de niños fuera de la escuela y las disparidades de género, aún no se probó su efectividad para mejorar el rendimiento escolar.⁸ Mientras tanto, las evaluaciones de los proyectos en el sector educativo que usan transferencias de dinero condicionales, otra nueva modalidad, resultaron en mayores tasas de inscripción y asistencia, pero ningún efecto positivo en el aprendizaje de los alumnos o si quiera si alcanzan a la población objetivo.⁹ El EP o las modalidades de asistencia más comunes no son una panacea para corregir la crisis de educación actual.

Se espera que el G20 enfatice que los **aumentos en los recursos financieros deben ir codo a codo con una elección informada de medidas de reforma basadas en evidencia y que se ajuste a sus propósitos**, para permitir que los ajustes cumplan con los contextos locales.

Acción de Política 2b. Uso eficiente de recursos para garantizar condiciones que permitan alcanzar resultados exitosos

⁶ Comisión de Educación (2017)

⁷ Riddell y Niño-Zarazúa (2016)

⁸ Comisión Independiente del Impacto de la Asistencia (2012) y De Kemp, Faust, y Leiderer (2012)

⁹ Reimers, DeShano da Silva, y Trevino (2006) y Bauchet, Undurraga, Reyes-García, Behrman, y Dodoy (2018)

Además de satisfacer las necesidades urgentes de recursos financieros y de otros tipos para la educación, es de igual importancia buscar formas más inteligentes de usar esos recursos, así como desarrollar la capacidad del sistema educativo para brindar un servicio de calidad. Experimentamos un “agotamiento de apoyo” durante los años ochenta y noventa, que redujeron la cantidad de asistencia debido a la falta de resultados visibles y duraderos. Tenemos que evitar seguir el mismo camino. **La eficiencia del uso de recursos disponibles es vital y requiere un buen entendimiento de las condiciones para alcanzar resultados positivos.** Los recursos limitados deben usarse de manera que se maximicen sus efectos.¹⁰ No se encontró ninguna solución simple para mejorar los resultados del aprendizaje, lo cual hace que sea mucho más importante acumular conocimiento práctico sobre qué funciona y cómo mejorar el aprendizaje.

El G20 debe enfatizar el valor del otorgamiento de importancia apropiada a los contextos y condiciones en las cuales se implementaron las medidas de manera exitosa en otros lugares y adaptarlas a casos actuales.

Acción de Política 3a. Reunir y compartir el conocimiento en vías de resultados intermedios y finales

Las tendencias influyentes a favor del EP corren el riesgo de cambiar la responsabilidad para el último y más difícil tramo, en el camino a alcanzar el resultado final. Esto se debe a que los “resultados” convenidos que desencadenan la concesión de recursos externos a los gobiernos que los reciben son, en la mayoría de los casos, intermedios.¹¹ Además, no hay soluciones claras para alcanzar los resultados educativos. Esto significa que ni los países que reciben ayuda ni la comunidad internacional que los apoyan tienen respuestas inmediatas. Para enfrentar este desafío, la comunidad internacional pone

¹⁰ Fredriksen (2010)

¹¹ Yoshidak y Van der Walt (2017)

énfasis en las evaluaciones de aprendizaje (Por ejemplo, PISA, TIMSS, SACMEQ, EGRA o evaluación nacional) con la esperanza de que ayuden a verificar la efectividad de las medidas de política o identifiquen los factores que los habiliten u otros factores sistémicos que sean prometedores para mejorar el aprendizaje.¹² Sin embargo, debemos recordar que el modelo de función de producción de la educación convencional de entrada y salida fue criticado por no presentar una relación sistemática a los resultados de aprendizaje.¹³

Esto refleja la necesidad de hacer algo más que solo identificar los factores habilitantes, aunque estos puedan brindar sugerencias útiles para dirigir las inversiones (en qué invertir) y los combine con el conocimiento de los procesos y métodos prácticos de mejorar el aprendizaje (cómo conseguir resultados). A modo de ilustración, un enfoque sería combinar el conocimiento sobre qué competencias son fundamentales en el Siglo XXI con el conocimiento sobre cómo proveer a los alumnos con esas competencias, y qué condiciones se necesitan para que los alumnos los usen de manera apropiada.

El G20 debe hacer un llamado a la comunidad internacional para reconocer que **existe a nivel local y global el conocimiento sobre las vías para pasar de resultados intermedios a finales**, y conducir la tarea de **aunar el conocimiento para su fácil acceso, ajustarlo a las condiciones locales y compartirlo entre las partes interesadas mediante la colaboración entre los distintos actores**.

Acción de Política 3b. Desarrollar indicadores más útiles de resultados “finales”

¹² Ver, por ejemplo, el programa SABER que conduce el Banco Mundial. <http://saber.worldbank.org/index.cfm>

¹³ Hanushek (2008)

En consecuencia, el G20 debe enfatizar en su práctica de cooperación para la educación internacional que **es urgente desarrollar indicadores** más útiles **de resultados “finales”**.

Por ejemplo, es interesante tomar “el número de docentes que recibieron nueva formación en servicio”, que se usa en un caso real como un indicador de resultados.¹⁴ Este supone que la nueva formación en servicio incorpora en forma satisfactoria la orientación al plan de estudios. También asume que los docentes que recibieron la capacitación aplican mejores métodos de enseñanza en sus respectivas condiciones de enseñanza y aprendizaje que son más difíciles. Las acciones de entrada y de salida (plan de estudios revisado, docentes capacitados) deben traducirse consistentemente, junto con los conceptos integrados (como que se basan en torno al alumno, la resolución de problemas, la autoeficacia, etc.), a acciones de proceso (prácticas de enseñanza y aprendizaje). Capturar una serie de cambios tan compleja en un único “resultado” es un desafío poco realista, aunque los indicadores de resultados, una vez que se adoptan, definitivamente llaman la atención de políticos y pueden, por lo tanto, socavar por accidente los esfuerzos coordinados.

Los indicadores de “resultados” útiles para EP deben desarrollarse y usarse con otras medidas para que, en conjunto, se coloquen en planes de implementación que ilustren con claridad las acciones y consideraciones que se deban llevar a cabo en forma conjunta y consistente.

Acción de Política 4. Entender la compleja realidad del sector educativo desde múltiples perspectivas

Se desarrollaron métodos útiles para la planificación de la educación: análisis de cuestiones de política, identificación de factores de solución (prioridad de inversión), costeo de políticas y evaluación del aprendizaje, los cuales

¹⁴ Asociación Mundial por la Educación (2015)



benefician enormemente a los países. Estos métodos en general son elaborados fuera de los países en desarrollo, a menudo introducidos por socios internacionales que están influenciados por ciertas teorías cercanas a ellos. Esto puede hacer que el proceso se guíe y dependa del apoyo de expertos externos que tienden a poseer la mayor parte del conocimiento utilizado en el proceso de reforma, y que no aprovechan las valiosas oportunidades para una participación más amplia, desarrollar la capacidad y asegurar la responsabilidad de las partes interesadas. Por ejemplo, la planificación del sector educativo se guía por parámetros (“puntos de referencia”) que se obtienen a partir de casos de países que lograron con éxito objetivos educativos comunes. El análisis del sector educativo que justifica el apoyo financiero internacional y que brinda una base para el establecimiento del programa de reformas y pistas para las soluciones, a menudo está influenciado por socios externos. Se utiliza un enfoque similar para identificar modelos exitosos de resultados, así como para calcular el costo del marco de metas. Sin embargo, esta clase de enfoques pueden no capturar otras consecuencias positivas o negativas del programa de la reforma educativa, o no responder a las realidades multifacéticas detrás de los problemas. A medida que las cuestiones educativas que abordamos se vuelven cada vez más complejas y que, por lo tanto, requieren una participación más amplia de grupos de interesados más extensos, es imperativo incorporar perspectivas más allá de los análisis convencionales.

El G20 debe unir voces para remarcar la idea de que **hay mucho lugar para usar el valioso conocimiento local y diversas perspectivas de análisis, planeamiento y solución para problemas educativos. Este conocimiento y perspectivas, utilizados mediante un proceso inclusivo, nos permitirá a todos entender las complejas realidades de los problemas y las de todo el proceso del desarrollo educativo.**

Estrategia para la implementación

Las estrategias de implementación que se sugieren a continuación no se corresponden necesariamente con los desafíos individuales y las acciones de política, sino que deben considerarse en conjunto, ya que están muy relacionados unos a otros, como se ve en la **Figura 1**.

El G20 debe animar a la comunidad global y a los países socios en desarrollo a tomar estas acciones estratégicas de manera colaborativa, y reconocer su interdependencia:

EI1. El planeamiento de políticas realistas y factibles debe considerar en detalle qué roles adicionales se crearán, quién estará a cargo de ellos, y a quién se le pedirá que satisfaga los difíciles cambios de comportamiento. El planeamiento de políticas debe **evitar poner cargas excesivas, en especial sobre quienes estén relacionados en forma directa con la enseñanza o el aprendizaje**. Sin dudas, la implementación termina dependiendo de los docentes. Se debe tener la consideración correspondiente a la secuencia de eventos.

EI2. Es de suma importancia que **se identifiquen las partes interesadas; que lleguen a un entendimiento común de los objetivos y procesos de reformas; que se aclaren sus roles; y que desarrollen la capacidad y reciban el apoyo necesario para su implementación** (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. La institucionalización importa: el caso de “Lesson Study” en Indonesia¹⁵

Las acciones de reforma institucionalizadas pueden ayudar a llevar resultados intermedios a resultados finales sostenidos, es decir, mejor enseñanza y aprendizaje de manera sostenible.

¹⁵ Hendayana (2015), Saito, Harun, Kuboki y Tachibana (2006) y Mizuno (2017)



En Indonesia se fomentó con éxito la práctica en las escuelas del desarrollo del docente en servicio llamado “*Lesson Study*”. Después de discutir en conjunto los desafíos del aula, la clase se abre a todos los colegas y algunos docentes de otras escuelas. Ellos observan la lección enfocándose en los alumnos y luego tienen discusiones de reflexión para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. El director encabeza esta práctica que abarca a toda la escuela.

Los investigadores universitarios, que enseñan a los docentes, visitan escuelas de manera continua y brindan servicios de consultoría *in situ*.

Las oficinas de educación de distrito o provinciales alentaron a más escuelas a practicar “*Lesson Study*” y, al ver su efectividad en relación al costo y los beneficios en el aprendizaje, lo expandieron a otros distritos.

La iniciativa comenzó con ayuda de JICA (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional), y continuó con el compromiso de interesados locales. Los roles de los actores son claros, mutuamente estimulantes y los objetivos se comparten. Giran en torno a la colaboración entre las escuelas y la Universidad, con el apoyo del Ministerio Nacional de Educación en distintos niveles.

Lo que era una pequeña comunidad de práctica ahora es sólida y evolucionó de la práctica en la isla de Java, con la participación de tres universidades de educación, al país en su totalidad. En ocasiones, se estableció una Asociación de “*Lesson Study*” de Indonesia (2012), que se volvió un miembro central de la Asociación Mundial de “*Lesson Studies*”.

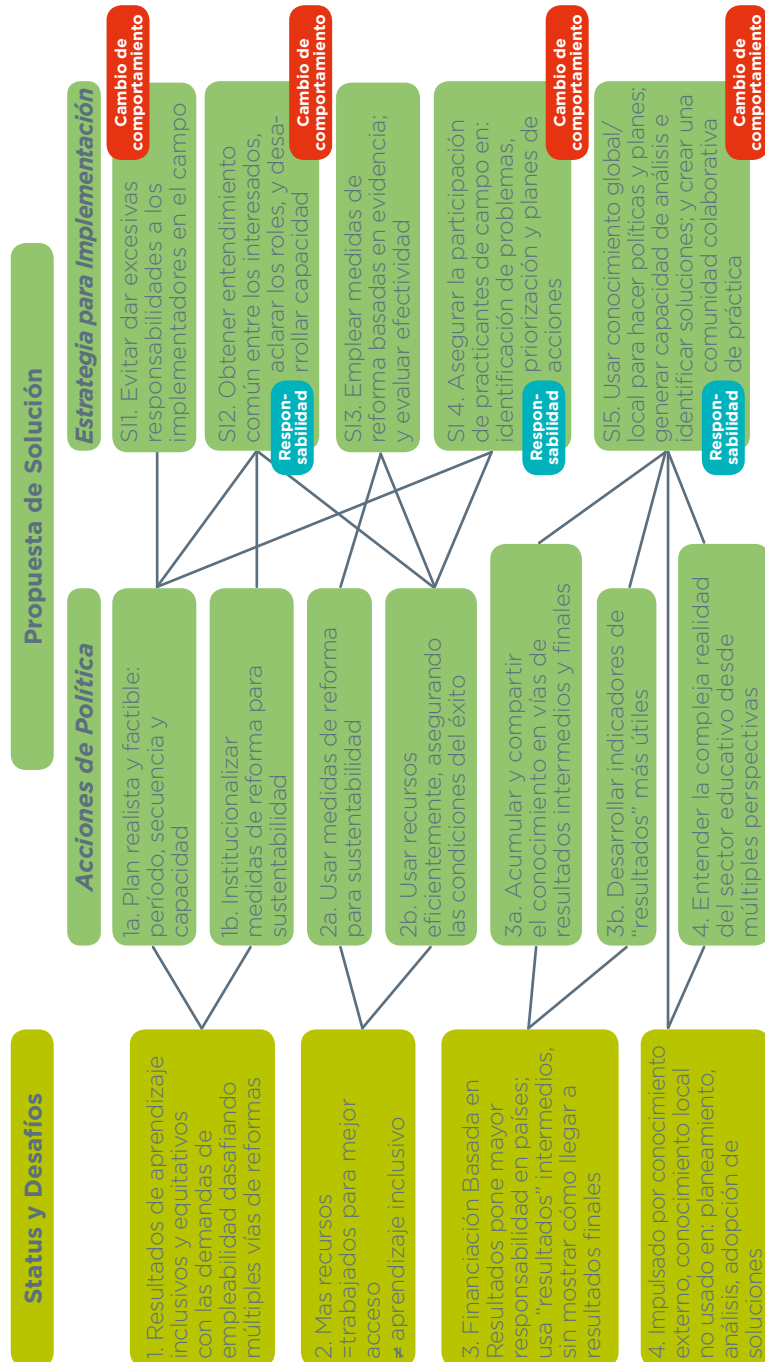
EI3. Las medidas de reforma deben emplearse en base a la evidencia por la que se valida su efectividad. La elección informada de medidas de política es posible cuando se tiene información basada en evidencia sobre qué funciona para cada desafío. Tomar políticas prestadas es común a nivel

mundial, y las medidas adoptadas con resultados positivos en un país tienden a emplearse en otros. Esto, a su vez, requiere que se integre una evaluación sistemática de la intervención al plan de reforma del país en cuestión.

EI4. Es indispensable garantizar la participación de todos los interesados, sobre todo los que se desenvuelven en el campo, para identificar los problemas de política educativa, priorizar y planificar las acciones. Esto ayudará al entendimiento de realidades y condiciones de éxito complicadas y, por lo tanto, hará que los planes educativos sean más realistas y factibles.

EI5. Cuanto más complicados y difíciles sean los retos educativos, más importante es que un mayor grupo de interesados (incluyendo representantes de la sociedad civil, medios e investigadores) participen y contribuyan al ciclo del proceso de reformas, con un sentido de responsabilidad. Esto requiere **construir sobre el conocimiento local y de campo de los procesos de política** para analizar problemas, tomar perspectiva para adoptar soluciones, secuenciar eventos, seguimiento y evaluación. **Este tipo de enfoque ayudará a maximizar las oportunidades para erigir la capacidad de los interesados, y serán determinantes a la hora de construir una comunidad de práctica colaborativa.** Por ejemplo, saber que una de las debilidades de la práctica actual es el seguimiento de las prácticas de campo, en especial las prácticas de enseñanza y aprendizaje que son difíciles de capturar por los indicadores, sugiere que la participación de la comunidad y de las ONGs para dar seguimiento a la enseñanza y el aprendizaje puede ser una buena estrategia a considerar.

Figura1. Transformando el financiamiento de la Educación - Desafíos y Soluciones Propuestas



Referencias

Bauchet, J., E.A. Undurraga, V. Reyes-García, J.R. Behrman, y R.A. Godoy. (2018) "Conditional Cash Transfers for Primary Education: Which Children are Left Out?" *World Development* 105:1-12.

Burnett, N., y D. Bermingham. (2010) *Innovative Financing for Education*. ESP Working Paper Series No. 5 (The Open Society Institute's Education Support Program)

Birger, F. (2010) "Enhancing the Allocative Efficiency of Education Aid: A Review of Issues and Option." *Journal of International Cooperation in Education*. 13/2:11-29.

De Kemp, A., J. Faust, y S. Leiderer. (2012) *Synthesis Report: Between High Expectations and Reality: An Evaluation of Budget Support in Zambia*. Leído el 14 de mayo del 2018 en: <https://www.oecd.org/derec/sweden/zambia.pdf>

Comisión de Educación (2017) *A Proposal to Create the International Financing Facility for Education*. Leído el 14 de mayo del 2018 en: <http://educationcommission.org/wp-content/uploads/2017/03/IFFEd-Overview-4-17.pdf>

Comisión de Educación (2016) *The Learning Generation*. Leído el 14 de mayo del 2018 en: http://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/09/Learning_Generation_Full_Report.pdf

Education for All Global Monitoring Report Team (2015) *Pricing the Right to Education: The Cost of Reaching New Targets by 2030*. Policy Paper 18. Leído el 14 de mayo del 2018 en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002321/232197E.pdf>

Fredriksen, B. (2010) "Enhancing the Allocative Efficiency of Education Aid: A Review of Issues and Options." *Journal of International Cooperation in Education*, 13/2:11-29. Leído el 14 de mayo del 2018 en: <http://home.hiroshima-u.ac.jp/cice/wp-content/uploads/2014/03/13-2-2.pdf>

Gillies, J. (2010) *The Power of Persistence: Education System Reform and Aid Effectiveness - Case Studies in Long-Term Education Reform*. EQUIP2/USAID. Leído el 14 de mayo del 2018 en: <https://www.epdc.org/sites/default/files/documents/Power%20of%20Persistence.pdf>

Asociación Mundial por la Educación (2015) *Education Sector Program Implementation Grant Allocations: Report from the Country Grants and Performance Committee*.

Hanushek, E.A. (2008) "Education Production Functions" in Durlauf, S.N. and L.E. Blume (eds.) *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Second Edition. Leído el 14 de mayo del 2018 en: <http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%202008%20Palgrave%20--%20EducProdFunct.pdf>

Hendayana, S. (2015) "Teacher Learning through Lesson Study in Indonesia" in Wood K. and S. Sithamparam (eds.) *Realizing Learning: Teachers' Professional Development through Lesson and Learning Study*. Abingdon: Routledge.

Independent Commission for Aid Impact (2012) *DFID's Education Programmes in Three East African Countries*. London: ICAI.

Mizuno, K. (2017) "Lesson Study in Indonesia: Enhancing Quality of Learning," World Associations of Lesson Studies (WALS) International Conference 2017. Leído el 14 de mayo del 2018 en: https://www.jica.go.jp/information/seminar/2017/ku57pq0000250gbz-att/20171124_01_02.pdf

Reimers, F., DeShano da Silva, C., y Trevino, E. (2006) *Where is the "Education" in Conditional Cash Transfer in Education?* Montreal: UIS. Leído el 14 de mayo del 2018 en: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/where-is-the-education-in-conditional-cash-transfers-in-education-06-en_0.pdf

Riddell, A. y Niño-Zarazúa, M. (2016) "The Effectiveness of Foreign Aid to Education - What Can Be Learned?" *International Journal of Educational Development*. 48:23-36.

Saito, E., I. Harun, I. Kuboki y H. Tachibana (2006) "Indonesian Lesson Study in Practice: Case Study of Indonesian Mathematics and Science Teacher Education Project." *Journal of In-service Education*, 32/2: 171-184

UNESCO Bangkok (2015) *Innovative Financing for Out-of-School Children and Youth*. Bangkok: UNESCO Bangkok

UNESCO-IIEP Pôle de Dakar, Banco Mundial, UNICEF y la Asociación Mundial por la Educación (2014) *Education Sector Analysis-Methodological Guidelines*. Leído el 14 de mayo del 2018 en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002305/230532e.pdf>

Verger, A. (2014) "Why do Policy-makers Adopt Global Education Policies? Toward a Research Framework on the Varying Role of Ideas in Education Reform." *Current Issues in Comparative Education* 16 (2), 14-29.

World Bank (2017) *Results-based Financing in Education - Financing Results to Strengthen Systems*. Washington DC: World Bank.

World Bank (2018) *World Development Report 2018: Learning - to Realize Education's Promise*. Washington DC: World Bank. Leído el 14 de mayo del 2018 en: <http://hdl.handle.net/10986/28340> (Not yet used in text)

Yoshida, K. y Van der Walt, J.L. (2017) "The Policy-Implementation-Results linkage for Education Development and Aid Effectiveness in the Education 2030 Era." *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 48:1, 39-55.



El Futuro del Trabajo y la Educación para la Era Digital

Retos y opciones para financiar la educación posobligatoria

Mick Fletcher (RCU Ltd)

Paul Grainger (UCL Instituto de Educación)



Resumen

El objetivo de este documento es asistir en las discusiones transnacionales sobre el financiamiento de la educación y capacitación técnica y profesional (TVET¹, por sus siglas en inglés) por medio de una variedad de opciones alternativas, y brindar un marco para evaluar su relevancia en circunstancias específicas. En diferentes países, la TVET se encuentra en una posición vulnerable desde el punto de vista financiero, en algún lugar entre las escuelas y las universidades, y sujeta a caprichos cambiantes de políticas.

El trabajo se basa en la experiencia del impacto de los distintos enfoques en la práctica. La evidencia se obtiene sobre todo del Reino Unido. Por lo tanto, es más ilustrativo que definitivo, aunque el alto grado de lo que algunos denominaron “batidora de políticas” hace que Inglaterra sea una fuente útil de ejemplos.

Desafío

Los objetivos de política que se consideran más importantes para la financiación de la educación y capacitación técnica y profesional (TVET) son:

- 1. Aumentar la eficiencia.** En términos sencillos, aumentar la eficiencia de la educación posobligatoria puede significar intentar hacer más con la misma cantidad de fondos o alcanzar el mismo resultado con menos. Entre los mecanismos posibles se incluyen: los enfoques diseñados para incrementar la competencia entre las instituciones o cambiar las bases sobre las que se asignan los fondos, de manera que se reflejen los resultados, en lugar de los costos de insumos. Según los mecanismos que se usen, puede que haya tensión entre aumentar la eficiencia y otros objetivos, como promover el crecimiento o la igualdad, que a su vez están influenciados por otros aspectos del

¹ Technical and Vocational Education and Training

contexto (esto es, que haya una necesidad de reducir los costos totales).

- 2. Mejorar la sustentabilidad.** Implica salvaguardar la educación posobligatoria frente a fluctuaciones importantes en el financiamiento y el declive sustancial a largo plazo. En general, en el Reino Unido durante los últimos años esto se consideró como aumento (o al menos estabilización) de las inversiones privadas de individuos y empleadores. Sin embargo, un cambio de financiación por subvención a uno de préstamos, para una gran parte de la educación posobligatoria también tiene el beneficio de estabilizar el gasto público en el sector. Las tasas de instrucción (un impuesto hipotecario sobre la nómina de grandes empleadores) desempeñan un papel similar.
- 3. Promover la igualdad.** Aumentar el acceso a la educación posobligatoria para los grupos marginados o subrepresentados suele ser un objetivo de política y a veces uno predominante. Las medidas para mejorar la igualdad pueden incluir tasas de financiación diferenciales, según el tipo de programa o de alumno; la aplicación de subvenciones o subsidios, para algunas categorías de alumno, y restricciones sobre la elegibilidad de algunas actividades de apoyo (por ejemplo, solo financiar la primera calificación para un nivel dado). Hacer que el pago de préstamos dependa del ingreso tiene un fin similar.
- 4. Generar crecimiento.** En muchas jurisdicciones, aumentar el número de participantes del aprendizaje para adultos en todos los niveles fue un objetivo clave. Entre los enfoques diseñados para promover el crecimiento se incluyen versiones de modelos de financiación competitivos, la simple remoción de los límites de crecimiento o la introducción de varios tipos de sistemas de imposición fiscal. Los legisladores también intentaron reducir los costos para alentar el crecimiento, ya sea por eliminación de los costos iniciales (préstamos), reducción de las cuotas (cambiar el diseño del curso) o ayuda para cubrir los cos-

tos directos e indirectos (subsidios). Uno de los roles de las cuentas individuales de aprendizaje fue influenciar la demanda de aprendizaje individual.

- 5. Moldear las prioridades.** A menudo, los gobiernos están interesados en generar una variedad de oferta de educación posobligatoria suficiente para abarcarla en su totalidad. El objetivo de alinear los resultados de la educación con las supuestas necesidades del mercado laboral es un interés recurrente. Entre los mecanismos adoptados para este fin se incluyen: cambiar las tasas de financiación para los proveedores de materias específicas, restringir la elegibilidad de ciertos programas de apoyo de la financiación pública y establecer condiciones específicas para asignación general de fondos. Direccionar la financiación pública por medio de los empleadores fue una manera de garantizar que quienes brinden capacitación se concentren en las necesidades de los empleadores, más que en sus propias preferencias.

Crterios

Esta sección define seis criterios clave a partir de los cuales se puede juzgar la idoneidad de cualquier mecanismo de financiación. Limitar la longitud de la lista a cualquier número específico es arbitrario hasta cierto punto, ya que siempre es posible justificar la división de un criterio en dos o más. Sin embargo, los principios más importantes que se usaron para determinar la lista fueron la integridad, es decir que todas las consideraciones importantes se incluyan en un criterio u otro; la diferenciación, que sea posible que se juzgue un mecanismo como eficaz en un criterio, pero no en otro; y la aplicabilidad, la lista debe ser lo suficientemente corta para aplicarla en la práctica. Esto no significa que los usuarios deben considerarla “inamovible”: en cualquier discusión acerca de este tema se debe considerar si se están excluyendo o ignorando problemas que puedan ser importantes, o si dos o más criterios pueden combinarse sin perjuicios graves.



Los criterios clave son:

- 1. Eficiencia.** Esto se refiere a la eficiencia operativa del mecanismo en sí, no a la del sistema educativo al que se relaciona, que es una cuestión diferente, aunque posee igual relevancia. Es importante que el mecanismo de financiación en sí no requiera una cantidad desproporcionada de los recursos disponibles para operar. Un ejemplo extremo, aunque no desconocido, de un mecanismo ineficiente puede ser que las instituciones deban presentar con frecuencia solicitudes detalladas para recibir cantidades de dinero relativamente pequeñas.
- 2. Transparencia.** Este criterio se refiere al grado en que los interesados en el sistema educativo (instituciones, usuarios y autoridades públicas) están al tanto de cómo funciona el mecanismo y hasta qué punto saben lo que pasa. Como se usa aquí, este término también tiene que ver con la rendición de cuentas y la objetividad; solo se puede exigir responsabilidad de los gobiernos si sus transacciones son visibles, están basadas en un fundamento evidente y pueden someterse a revisión. De igual modo, el término se utiliza aquí para incluir aspectos de “solidez”, es decir que se minimice la capacidad de sacar provecho de “explotar el sistema”.
- 3. Previsibilidad.** La previsibilidad está estrechamente relacionada con la transparencia, pero no son lo mismo. Un mecanismo basado en repetir las inversiones destinadas en años anteriores puede ser muy previsible, pero no ofrece ningún criterio para la rendición de cuentas. La previsibilidad es importante para facilitar la planificación institucional. Asimismo, permitir a los interesados alinear sus acciones; reduce la necesidad de tener reservas de contingencia improductivas. Puede que la previsibilidad sea más importante en algunos momentos que en otros.
- 4. Flexibilidad.** Dado que el mundo se encuentra en constante evolución, un mecanismo efectivo debe poder

afrontar las circunstancias cambiantes, además de permitir que las instituciones sean adaptables. La relevancia de este criterio cambiará según el contexto; en un país de rápido desarrollo, o en un sector que experimente cambios discontinuos, será más importante que en circunstancias más estables. Quizás haya tensiones entre la flexibilidad y la previsibilidad o la transparencia, y en la práctica resultará imposible optimizar las tres a la vez.

- 5. Aceptabilidad.** Es importante que cualquier mecanismo de financiación “sea considerado justo” por parte de los interesados clave, a fin de minimizar la probabilidad de que se lo intente socavar o eludir. Dado que los intereses de los actores no son todos iguales, esto requiere un complejo equilibrio. Fuera de las circunstancias más complacientes, es probable que la transparencia sea una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr la aceptabilidad. Es posible que haya alguna tensión con respecto a la flexibilidad, ya que en la mayoría de los contextos cambiantes habrá ganadores y perdedores.
- 6. Relevancia.** En ciertas maneras, el criterio más importante para juzgar la eficacia de un mecanismo de financiación es el grado en que se encuentra alineado con los objetivos generales del sistema educativo y si da resultados en pos de estos. En efecto, los objetivos de quienes sean responsables de los sistemas educativos son diferentes, por lo que la idoneidad de cualquier mecanismo específico dependerá del contexto, en los aspectos importantes. En síntesis, si el objetivo de política primordial es reducir el costo de unidad, se necesitará un enfoque distinto al de un contexto donde el crecimiento o la expansión de la participación sean clave. Debido a la importancia del contexto, en la sección siguiente se ofrece un análisis simplificado de posibles prioridades de política.

Objetivos de la política. Como se indica en las secciones anteriores, la idoneidad de un mecanismo se determinará en parte por los propósitos del sistema educativo al que sirve.

Los mecanismos que se examinan en este documento se consideran representativos de los aspectos de la política que pueden priorizarse según la época o la jurisdicción. Es importante remarcar que, aunque se presenten como tipos ideales, es muy poco probable que se vaya a aplicar el fomento de una sola política excluyendo todas las demás; por ejemplo, es difícil concebir que cualquier gobierno vaya a ignorar por completo la eficiencia del sistema o que no tenga ningún otro interés que reducir su costo unitario.

Los mecanismos de financiación no son la única herramienta que tienen los gobiernos que buscan influenciar el comportamiento de las instituciones. Los acuerdos para la gestión de gobierno, la inspección o el rendimiento pueden tener un efecto igual o, en algunos casos, más poderoso, y pueden ser la elección de la política más apropiada. No consideraremos más en detalle el rol de estas y otras herramientas aquí, pero se puede encontrar un buen resumen general de la experiencia en Inglaterra entre 1994 y 2014 en “La madurez de la Educación Superior”.²

También cabe destacar aquí que la particular naturaleza de los mecanismos de financiación para la educación posobligatoria deriva sobre todo de sus contextos específicos. Los seis criterios detallados en la sección anterior bien podrían aplicarse a las escuelas durante la etapa obligatoria de la educación. En el sector posobligatorio, los mecanismos de financiación también tienen que, por ejemplo, reflejar que la participación es voluntaria o que los alumnos también son quienes eligen. Es probable que esto se relacione con que el contenido de la educación posobligatoria, según la definición de este documento, es más variado que el de la etapa obligatoria o el de la educación superior inicial.

²<https://www.ucl-ioe-press.com/books/higher-education-and-life-long-learning/the-coming-of-age-for-fe/>

Propuesta: mecanismos de financiación y objetivos de política

En esta sección se resumen las evaluaciones de dieciséis mecanismos separados, según los criterios establecidos. Se sugiere que los políticos adopten este marco para evaluar cualquier sistema de financiación propuesto para la TVET, con atención a sus mecanismos operativos (que tan eficientes, transparentes, etc., parecen haber sido) y su impacto en los objetivos supuestos. Las dos tablas representan una evaluación subjetiva del nivel de funcionamiento según los criterios establecidos y deben interpretarse más como una invitación a extender y profundizar el análisis, que como la última palabra sobre el tema.

Eficiencia:

- Los modelos de financiación competitivos impulsaron un crecimiento sustancial en la década de 1990;
- Competencia de precios: no parece funcionar en la Educación Superior ni en la TVET;
- Permitir nuevos ingresantes en el mercado: aún no hay evidencia clara (pero la franquicia puede expandirse);
- Financiación basada en rendimiento: efectiva, pero ¿riesgo moral/calidad?

Sustentabilidad:

- Préstamos de educación superior: consiguieron fondos y mantuvieron la demanda y la igualdad, aunque “no se consideraron justos”;

- Cuentas individuales de aprendizaje (ILAs³ por su sigla en inglés): alta incorporación, pero probablemente costos irrecuperables. Algunas son fraude;
- Préstamos para educación avanzada: gran déficit en el uso;
- Cofinanciación: baja recaudación en la TVET;
- Participación en instituciones financieras.

Igualdad:

- Contingencia de ingresos: no bajó la participación en la Educación Superior, pero no se sintió;
- Reglas más estrictas de elegibilidad: sistema redefinido;
- Asignación para manutención anual educativa (AME⁴ por su sigla en inglés): un impacto positivo pequeño pero muy evidente;
- Impuesto. Parece cambiar a más altos niveles, y pérdida de L2⁵/ 16-18 crecimiento de mayor participación: parece funcionar, pero hay poca evidencia.

Crecimiento:

- Modelos de financiación competitivos: crecimiento rápido, algunos cuestionables. Impuesto: lenta incorporación, señales de costo irrecuperables;

- *Train to Gain*:⁶ problemas de calidad y costos irrecuperables;
- Eliminar el límite máximo de Educación Superior: impacto positivo en Inglaterra y Australia.

Priorizar:

- Enfoques basados en demanda de los alumnos, no en “las necesidades de la economía”;
- Impuesto: los empleadores aún se apoyan en los proveedores; las prioridades no son las mismas que las del gobierno;
- Certificación Nivel 2, etc.: comenzó a moldear la educación terciaria;
- Tasas de ajuste: no impactan de forma grave desde el lado de la demanda.

³ Individual Learning Accounts

⁴ Annual Managed Expenditure

⁵ L2 refiere a nivel determinado de habilidades y conocimientos, según los estándares nacionales del sistema educativo inglés.

⁶ Train to Gain es una iniciativa financiada por el gobierno para que los empleados adquieran nuevas habilidades que les ayuden a tener éxito en el trabajo. La capacitación puede incluir habilidades de lectoescritura y aritmética, calificaciones profesionales hasta el nivel 3 (equivalente a dos buenos niveles A, según los estándares del sistema educativo inglés), así como capacitación en liderazgo y gestión.



Impacto de los mecanismos de financiación elegidos en los objetivos de la política

	Eficiencia	Sustentabilidad	Igualdad	Crecimiento	Prioridad
Financiación competitiva	alto			alto	
Competencia de precios	bajo		bajo		
Financiación basada en rendimiento	medio				
Alentar a nuevos proveedores	bajo		medio		
Préstamos de ingresos contingentes		alto			
Préstamos (nivel terciario)		bajo			
Cuentas individuales de aprendizaje		bajo			
Reglas de co-financiación		medio		bajo	medio
Instituciones financieras		bajo			
Reglas de elegibilidad más estrictas			medio		alto
Impuestos de instrucción		alto		bajo	medio
Programa Train to Gain		bajo	medio		alto

Eliminar límite en los cupos	medio			alto	
Tasas de financiación de ajuste					bajo
Subsidios y manutención educativa	medio		alto		
Ampliación de la base de participantes ¹			medio		medio

Análisis de los mecanismos de financiación seleccionados

	Eficiencia Operativa	Transparencia	Previsibilidad	Flexibilidad	Aceptabilidad
Financiación competitiva	alto	alto	medio	medio	medio
Competencia de precios	alto	medio	bajo	alto	bajo
Financiación basada en rendimiento	medio	alto	medio	alto	medio
Alentar a nuevos proveedores	bajo	medio	bajo	medio	medio
Préstamos de ingresos contingentes	bajo	alto	medio	medio	medio
Préstamos (nivel terciario)	bajo	alto	bajo	medio	bajo
Cuentas individuales de aprendizaje	bajo	alto	bajo	medio	medio

Reglas de co-financiación	medio	alto	bajo	medio	medio
Instituciones financieras	bajo	bajo	bajo	medio	medio
Reglas de elegibilidad más estrictas	medio	medio	medio	alto	medio
Impuestos de instrucción	bajo	medio	bajo	medio	medio
Programa Train to Gain	medio	medio	bajo	bajo	medio
Eliminar límite en los cupos	alto	alto	medio	alto	alto
Tasas de financiación de ajuste	alto	alto	bajo	medio	medio
Subsidios y Manutención Educativa	bajo	medio	bajo	bajo	medio
Ampliación de la base de participantes	medio	medio	medio	medio	alto

¹ Se trata de la transferencia de fondos extra para el apoyo del reclutamiento y la retención de candidatos provenientes de contextos más desfavorecidos.

Sobre los autores

Alejandra Cardini

Alejandra Cardini es directora del Programa de Educación del Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en Argentina. También trabaja como profesora de política educativa en la Universidad de San Andrés y en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Austral. Trabajó durante muchos años como investigadora y asesora del Ministerio de Educación Nacional de Argentina. Cardini es socióloga y posee un Doctorado en Educación de la Universidad de San Andrés (Argentina) y una Maestría en Políticas Educativas del Institute of Education de la Universidad de Londres.

Alessia Zucchetti

Alessia Zucchetti es la Coordinadora de Investigación del Centro de Investigación - Fundación Ceibal en Uruguay. Su campo de especialización se centra en las TIC, las políticas relacionadas con Internet y la innovación de las TIC. Antes de unirse a la Fundación Ceibal, trabajó en la Dirección General de Conexión de la Comisión Europea (Bruselas, Bélgica), con el Asesor Principal, y en la unidad de innovación de TIC. Con anterioridad, trabajó como especialista en políticas de la UE en el Centro Europe Direct de Forlì (parte de la red de información y comunicación de la Comisión Europea en Italia). Alessia Zucchetti tiene una Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Uruguay, y una Maestría en Medios de Comunicación y Política (Ciencias Políticas) de la Universidad de Bolonia, Italia.

Allan Michel Jales Coutinho

Allan Michel Jales Coutinho es Coordinador de producción de conocimiento del Centro de Excelencia e Innovación en Políticas Educativas de la Fundación Getulio Vargas. También se desempeña como consultor de varias organizaciones educativas, como Project Access. Con anterioridad, trabajó

como profesor de inglés y asistente de dirección en escuelas japonesas y estadounidenses, respectivamente. Obtuvo su licenciatura en Desarrollo Internacional y Educación de Green Mountain College, Estados Unidos, y la Universidad de Nagoya, Japón. Tiene una Maestría en Política Educativa Internacional de la Universidad de Harvard.

Axel Rivas

Axel Rivas es Director de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés (Buenos Aires, Argentina). También es investigador asociado en el Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Dirigió varios proyectos de investigación, nacionales e internacionales, en política educativa y publicó más de doce libros en este campo. Tiene una Maestría en Ciencias Sociales y Educación (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y un Doctorado en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). También estudió en el Instituto de Educación de la University College London.

Bárbara Flores

Bárbara Flores es Directora de Investigación de Políticas Educativas de SUMMA. Fue consultora de IADB, J-PAL, Instituto de Estudios Fiscales y University College London en Inglaterra. Trabajó en el Ministerio de Educación del Gobierno de Chile y en el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. Se desempeñó como docente en la Universidad de Chile, la Universidad Técnica Santa María, la Universidad Católica Silva Henríquez y el University College London. Recibió una Licenciatura en Ciencias Económicas y un M.Sc. en Economía por la Universidad de Chile, y un M.Res. en Economía y Doctorado en Economía por el University College London.

Claudia Costin

Claudia Costin es Directora del Centro de Excelencia e Innovación de Políticas Educativas (CEIPE) de la Fundación Getulio Vargas. Es profesora visitante en la Escuela de Graduados de Educación de Harvard y miembro de la Comisión Global para el Futuro del Trabajo en

la OIT, Organización Internacional del Trabajo. En el pasado reciente, fue directora senior de Educación Global en el Banco Mundial, Secretaria de Educación de Río de Janeiro y Ministra Federal de Administración Pública y Reforma del Estado. Tiene una Maestría en Economía de la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo de la Fundación Getulio Vargas y un doctorado en Administración en la misma escuela.

Cristóbal Cobo Romani

Cristóbal Cobo Romani es Director del Centro de Investigación - Fundación Ceibal en Uruguay. Investigador asociado en el Oxford Internet Institute, Universidad de Oxford, Reino Unido. Fue evaluador externo del Banco Interamericano de Desarrollo; la National Science Foundation y MIT Press (EE. UU.), y el International Development Research Centre, Canadá. Fue profesor y director de Comunicación y Nuevas Tecnologías en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Doctor y MA en Ciencias de la Comunicación en la Universitat Autònoma de Barcelona, España.

Javier González

Javier González es Director de SUMMA, profesor asociado de la Universidad de Cambridge y miembro del Consejo Asesor del Informe Global de Seguimiento de la Educación de la UNESCO (GEM). Fue consultor senior de la UNESCO, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; Consejero del gabinete sobre políticas de educación e innovación en el Ministerio de Hacienda de Chile; Secretario Ejecutivo del Consejo de Ministros de Chile para la Formación de Capital Humano Avanzado; Director de Investigación en CONICYT; e investigador en el Ministerio de Educación. Tiene una Licenciatura y una Maestría en Economía de la Universidad Católica de Chile, y un MPhil y un Doctorado en Estudios de Desarrollo de la Universidad de Cambridge.

Kazuhiro Yoshida

Kazuhiro Yoshida es profesor y director del Centro para el Estudio de la Cooperación Internacional en Educación, Universidad de Hiroshima,

Japón. Su principal interés de investigación está en la efectividad del apoyo a la educación. Se desempeñó como miembro regional de Asia-Pacífico del Comité Directivo de los Objetivos de Desarrollo Sustentable - Education 2030 y su vicepresidente adjunto. Trabajó extensamente en temas de educación de países en desarrollo, incluso en el Banco de Japón para la Cooperación Internacional (JICA), como director de la división de desarrollo social, y en el Banco Mundial, como economista de recursos humanos y oficial de operaciones. Tiene un MPhil en estudios de desarrollo de la Universidad de Sussex, Reino Unido.

Mathias Urban

Mathias Urban es Desmond Chair de Educación de Primera Infancia, y Director del Centro Internacional para la Investigación de la Primera Infancia en la Dublin City University (DCU), Irlanda. Trabaja y cuenta con numerosas publicaciones sobre cuestiones de diversidad e igualdad, justicia social, evaluación y profesionalismo en el trabajo con niños pequeños, familias y comunidades, en diversos contextos socioculturales. Antes de unirse a DCU Mathias ocupó el puesto de Profesor Froebel de Estudios de la Primera Infancia en la Universidad de Roehampton, Londres. Mathias es Presidente de DECET (Diversidad en Educación Infantil y Capacitación) y Presidente de la Sociedad Internacional Froebel (IFS). Urban tiene un doctorado de la Universidad Goethe, Frankfurt am Main, Alemania.

Mick Fletcher

Mick Fletcher es consultor educativo y director de RCU Ltd, una empresa de investigación de mercado especializada en el análisis de datos sobre educación y formación profesional. También es investigador asociado en el Institute of Education de la University College London. Después de haber estudiado ciencias sociales en las universidades de East Anglia y Essex, Mick se formó como docente en escuelas de formación profesional antes de unirse al centro nacional de desarrollo gerencial para la educación superior, donde se especializó en los mecanismos de financiación y financiación para Educación Técnico-Vocacional. Contribuyó en cursos y conferencias en todo el Reino Unido y eventos internacionales patrocinados por CEDEFOP y la OCDE.

Paul Grainger


Paul Grainger es Codirector del Centro para la Educación y el Trabajo, y Director de Innovación y Empresa del Departamento de Educación, Práctica y Sociedad del University College London. Con anterioridad, fue director de un colegio de educación superior en Liverpool y trabajó en Educación y Capacitación Técnica y Profesional durante la mayor parte de su carrera. Su investigación actual se enfoca en el liderazgo de los sistemas, las complejidades de la capacitación regional, las habilidades y los patrones de empleo, el posible impacto de la cuarta revolución industrial y las transiciones de la educación al trabajo. Paul era originalmente un historiador y posee un MPhil de la Universidad de East Anglia.

Rita Flórez-Romero

Rita Flórez-Romero es profesora en el Departamento de Comunicación Humana de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia. Dirige el grupo de investigación Cognición y Lenguaje en la Infancia, y coordina la línea de investigación "Comunicación y Educación Temprana" del Máster en Educación del Instituto de Investigación en Educación de la Facultad de Ciencias Humanas. El objetivo de muchas de sus investigaciones ha sido ofrecer recomendaciones a la política pública, tanto del distrito (Bogotá D.C.), como nacional (Colombia). Durante más de veinte años cooperó con profesores y agentes educativos de todos los niveles educativos.

Santiago Cueto

Santiago Cueto es Director Ejecutivo del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), un centro de investigación en Lima, Perú. También es miembro del Consejo Nacional de Educación y Profesor de la Pontificia Universidad Católica (PUCP) en Perú, y Director de país para el estudio longitudinal de Young Lives (<http://younglives.org.uk>). Su investigación se centra en el análisis de las desigualdades en las oportunidades educativas, asociadas con la pobreza, la etnia, la discapacidad y otras circunstancias, y el desarrollo de políticas y programas para reducir las



brechas asociadas a estas condiciones. Santiago posee una Licenciatura en Psicología Educativa de PUCP y un Doctorado en el mismo campo de la Universidad de Indiana.

Shinichiro Tanaka

Shinichiro Tanaka es Asesor Superior de Educación de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) y antes de unirse a JICA, trabajó en PADECO, una firma de consultoría con sede en Tokio, y en el Banco Mundial. Es consultor en educación en las áreas de administración y finanzas, desarrollo escolar y gobierno comunitario, y brindó asesoría a escuelas, oficinas, ministerios de educación y empresas privadas, en más de 30 países en desarrollo. Tanaka posee una Maestría en Educación con distinción del Instituto de Educación de la Universidad de Londres.

Yasushi Hirosato

Yasushi Hirosato es profesor de la Facultad de Estudios Globales de la Universidad de Sophia en Tokio, Japón, y director del Centro Sophia ASEAN Hub en Bangkok, Tailandia. Fue Profesor de la Escuela de Posgrado de Desarrollo Internacional de la Universidad de Nagoya en Japón y ex Especialista Principal de Educación en el Banco Asiático de Desarrollo en Filipinas. También trabajó en el Banco Mundial, y se desempeñó como experto en la Agencia de Cooperación Internacional de Japón y como asesor principal del Banco de Japón para la Cooperación Internacional. Tiene un doctorado en Educación y Desarrollo de la Universidad de Pittsburgh y una maestría en Asuntos Internacionales de la Universidad de Sophia.