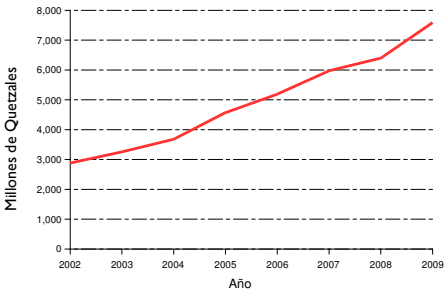
USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA | Diálogo para la Inversión Social en Guatemala

ANALISIS DE POLITICA No. 5

Invertir en Calidad de la Educación

¿Cómo Pasar del Presupuesto al Aula?

Gráfica 1: Presupuesto aprobado para el Ministerio de Educación 1999-2009 (Quetzales del año)



Fuente: Presupuestos aprobados 2002-2008, (minfin.gog.gt), presupuesto aprobado 2009.

Nominalmente, el presupuesto del Estado para el Ministerio de Educación ha estado creciendo.

EDITORIAL

EL ESTADO GUATEMALTECO, RESPONDIENDO A LA DEMANDA SOCIAL, ha hecho esfuerzos importantes desde hace una década por incrementar el presupuesto en educación. Aunque todavía es muy baja al compararse con otros países, la inversión total y la inversión per cápita han mostrado ambos una tendencia al incremento, a pesar de los cambios de gobierno y de los vaivenes en las políticas educativas.

Sin embargo, frente a una tendencia a *invertir más* en educación, toca ahora preguntarnos, ¿qué significa *invertir mejor*? El mundo entero reconoce cada vez más la importancia de la calidad educativa como una inversión con grandes dividendos para las personas, para el crecimiento económico y para el desarrollo social. Guatemala no ha sido una excepción: el reciente *Encuentro Nacional de Calidad Educativa* organizado por el Ministerio de Educación y la Red Interagencial en Educación destaca que gobierno, sociedad civil y agencias de cooperación internacional coinciden en esto. De manera notable, en dicho encuentro se desarrolló un eje específico de discusión sobre inversión en calidad educativa.

Pero, ¿qué es la calidad educativa y cómo podemos obtenerla? ¿cómo pueden las reformas educativas causar cambios que mejoren efectivamente la calidad? ¿En qué acciones debemos centrar los presupuestos para obtener efectivamente calidad en la educación? En este análisis se examina la primera parte de la relación entre calidad de la educación y presupuesto. En una siguiente entrega discutiremos con mayor detenimiento cómo se puede procurar calidad de la educación en el proceso de planificación y presupuesto.

Como siempre, invitamos a nuestros lectores a comentar esta publicación y a comunicarse con nosotros en nuestro correo electrónico: **informacion@proyectodialogo.org**.

Este documento está disponible en línea en:
http://www.proyectodialogo.org/documents/educacion/politica_educacion_05.pdf

Un Creciente Interés en la Calidad Educativa

USAID/Guatemala

El mundo parece al fin haber reconocido la importancia de la calidad educativa. La calidad del sistema educativo de un país es visto crecientemente como una inversión en capital humano – una inversión con grandes dividendos para las personas y para el crecimiento económico y la estabilidad de un país.[1] Invertir en la calidad educativa se ha tornado prácticamente en un mantra para los gobiernos de países en desarrollo y las agencias de cooperación. En esto Guatemala no es una excepción, como lo ilustra el reciente *Encuentro Nacional de Calidad Educativa* organizado por el Ministerio de Educación y la Red Interagencial en Educación.[2]

Pero, ¿qué es la calidad educativa y cómo pueden fomentarla los países? ¿cómo pueden las reformas educativas causar cambios que mejoren efectivamente la calidad? y ¿por qué es que tantas reformas enfocadas en mejorar la calidad no logran dar en el blanco? Estas son algunas preguntas que buscamos atender aquí. No tenemos todas las respuestas, pero buscamos delinear e ilustrar algunos de los temas críticos en el contexto de reformas educativas en marcha y propuestas para Guatemala. En particular, buscamos vincular dos líneas influyentes de pensamiento y evidencia: una de ellas se refiere a los *retornos a la calidad de la educación* (por ejemplo, el trabajo de Hanushek y Wößmann[3]) y la otra sobre el *mapeo retrógrado*, que se refiere a "el proceso mediante el cual se determinan los efectos dentro del aula de las políticas" (por ejemplo, siguiendo a Elmore[4]).

¿Qué es la Calidad Educativa?

La creciente importancia de la evaluación internacional de las habilidades cognitivas

Crecientemente los analistas definen los resultados de un sistema educativo de calidad en términos del desarrollo de habilidades cognitivas y no-cognitivas. Aunque existen controversias y diferencias de opinión, en general las habilidades cognitivas son definidas como aquellas que dan dominio de la lectoescritura, matemática, ciencia y similares (ver Cuadro 1, página 5). Habilidades no-cognitivas son aquellas "habilidades blandas" que se reconocen cada vez más como importantes en el ambiente laboral del siglo XXI, tales como la capacidad de trabajar en equipo y las habilidades sociales. El recurso más usual para comparar el desarrollo de habilidades cognitivas entre países son los resultados de las pruebas estandarizadas internacionales—entre las que destacan PISA (Programme for International Student Assessment), TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study), y PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) y, en Latinoamérica, el trabajo de OREALC (Oficina Regional para America Latina y El Caribe)[5]. De hecho, muchos trabajos usan los resultados de dichas pruebas como medidas directas de la calidad del sistema educativo de un país. Esto marca una diferencia importante con respecto a décadas de investigación que se enfocaron más en el logro (por ejemplo, de años de escolaridad), que en la "calidad", definida de forma amplia.

Sin embargo, los resultados de las evaluaciones no dicen nada acerca de cómo se obtuvieron los resultados. Así, mientras que los resultados positivos de una prueba PISA pueden decir algo acerca de la calidad de un sistema educativo, no dan información ni ayudan a comprender cómo se logró conseguir esos resultados, ni qué hacer para me-

[1] No queremos afirmar que el desarrollo del capital humano sea el único resultado importante de la calidad educativa, sino únicamente que se ha tornado en el paradigma preponderante para evaluar el esfuerzo por obtener dicha calidad educativa. *Ver* Mitchell, Douglas y Ross Mitchell, "The Po itical Economy of education Po icy: the Case of Class Size Reduction," *Peabody Journal of Education* 78 (4) 120-152. (2003); y Gershberg, Alec Ian, *Aims of Education*, conferencia presentada en: The New School Convocation, 7 de Septiembre de 2006. http://www.newschool.edu/admin/convocation/aims_of_education.html (acceso 11/20/08), para una discusión más completa de estos temas.

[2] *Ver:* www.encuentrocalidadeducativa.org/memorias.php

[3] *Ver:* Hanushek, Eric y Ludger Wößmann, 2007. "School Qua ity and Development," presentación, conferencia anual CIES, Baltimore Maryland; Hanushek, Eric y Ludger Wößmann, 2007. "The Role of School Improvement in Economic Development," Cambridge, MA: NBER Working Paper 12832; y Hanushek, Eric y Ludger Wößmann "The Role of Cognitive Skills in Economic Development," Journal of Economic Literature 46(3), Septiembre 2008.

[4] Elmore, Richard F. (2007). *School Reform from the Inside Out: Policy, Practice, and Performance*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.

[5] Incluye el Primer y Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de OREALC.

jorarlos, si fueran bajos. Aunque volveremos a discutir esto más adelante, es importante tenerlo en mente al discutir la investigación reciente sobre el vínculo entre la calidad educativa, el crecimiento económico y los retornos a la inversión en educación.

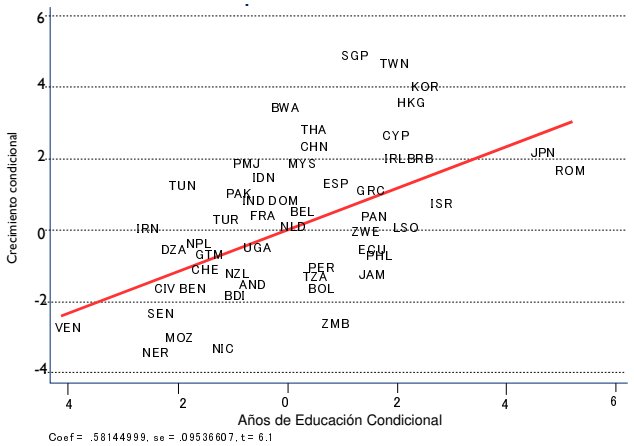
No basta con invertir en cantidad de educación

El importante trabajo de Hanushek y Wößmann ha tenido un impacto decisivo en la comunidad internacional de desarrollo. Al inicio de la década del 2000 algunos comenzaron a cuestionar el valor de la inversión educativa y promovieron priorizar la inversión en proyectos de infraestructura, antes que proyectos de inversión social. Esto conmocionó a quienes consideraban zanjada hacía décadas la disputa sobre la importancia de la inversión educativa y su impacto potencial en el desarrollo económico. Una respuesta inicial fue proporcionada por el ganador del premio Nóbel Michael Spence, quien en una conferencia en el Banco Mundial en 2005[6] afirmo que, mientras la educación puede no siempre ser una "limitación vinculante" para el crecimiento, sí está claro que los países que no invierten bien y a largo plazo en la educación no experimentan un crecimiento económico sostenido y robusto. Finalmente, Hanushek y Wößmann parecen haber resuelto el debate. Ellos muestran que, mientras que medidas de producto tales como el logro educativo, y medidas de insumo como la inversión por estudiante tienen impactos tenues o inconsistentes sobre el crecimiento económico, los resultados educativos vinculados al desarrollo de habilidades cognitivas y la calidad educativa están claramente asociadas a las mejoras en el crecimiento económico.

Además, Hanushek y Wößmann muestran que, a primera vista, pareciera haber una asociación entre años de escolaridad (cantidad) y crecimiento económico (Gráfica 2). Sin embargo, esta relación no explica las diferencias en calidad educativa y logros de habilidad cognitiva en los estudiantes, medidos por pruebas de PISA y otras evaluaciones internacionales.

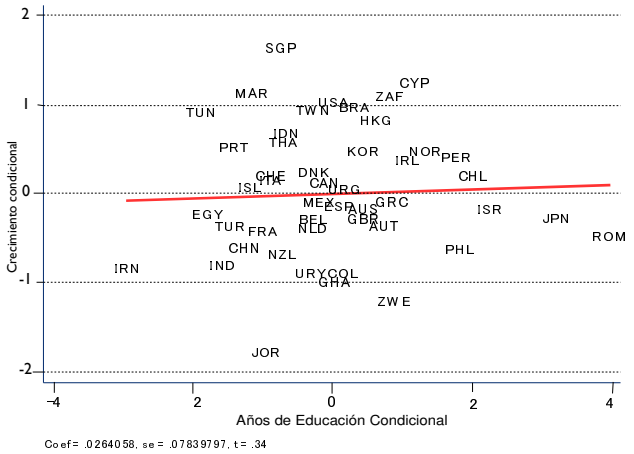
Si se agrega un control por la calidad educativa la diferencia es dramática. En esencia, la asociación entre años de escolaridad y el crecimiento económico desaparece (Gráfica 3). La implicación cru-

Gráfica 2: Años de Escolaridad y Crecimiento Económico, sin Controlar Calidad



Fuente: *Adapatado de* Hanushek, Eric y Ludger Wößmann, 2007. "School Quality and Development," presentación, conferencia anual CIES, Baltimore Maryland

Gráfica 3: Años de Escolaridad y Crecimiento Económico, Controlando Calidad



Fuente: *Adapatado de* Hanushek, Eric y Ludger Wößmann, 2007. "School Quality and Development," presentación, conferencia anual CIES, Baltimore Maryland

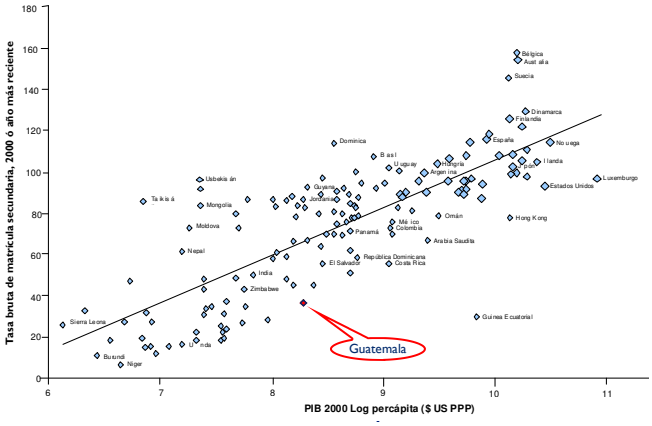
Cuadro 1: ¿Cuáles son las habilidades cognitivas?

- Las habilidades *descriptivas* son, entre otras: contar, resumir, enumerar, resaltar, describir narrar y esquematizar;
- Entre otras, las habilidades *analíticas* incluyen: clasificar, relacionar, cotejar, agrupar, analizar, comparar, contraponer, generalizar y medir;
- Habilidades *críticas* incluyen tareas como: evaluar, enjuiciar, justificar apreciar, criticar, elegir, matizar, discutir y discernir; y
- Las habilidades *creativas* comprenden, entre otras posibles: transformar, inventar, aplicar, imaginar, diseñar, detectar problemas, cambiar, redefinir, encontrar analogías diferentes y producir ideas originales.

[6] Spence, Michael (2005). "Rethinking Growth," presentación en *World Bank's Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Conference*, Washington, DC April 19, 2005. http://info.worldbank.org/etools/BSPAN/PresentationView.asp?PID=1425&EID=711 (acceso 11/20/08)

cial de esto es que las políticas que simplemente aumentan el número promedio de años de escolaridad por sí solos no ayudarán a mejorar el crecimiento económico de una nación a menos que se acompañen de reformas que mejoren la calidad educativa y que específicamente lleven a los estudiantes a incrementar el desarrollo de habilidades cognitivas.

Gráfica 4: Matrícula Secundaria por Producto Interno Bruto



Fuente: *datos adaptados de* Winkler, Donald R. (2008). *Education and Youth*, presentación en la capacitación en reforma de educación post-básica para el empleo graduado y el crecimiento económico, Banco Mundial, Sana'a, Yemen.

Este resultado es especialmente importante para Guatemala, dada la llamada a incrementar la inversión en el sector educativo[7] y la evidente necesidad de mejorar la matrícula, en particular en el nivel secundario.[8] (De hecho, mejorar la matrícula secundaria es una meta de largo plazo que depende de mejoras en muchos aspectos del sistema: por ejemplo, una mejora en la educación inicial y preescolar reduciría la repitencia y mejoraría el aprendizaje en la primaria, que a la vez mejoraría la matrícula en secundaria. Mejorar la tasa de matrícula en secundaria exige la necesaria combinación de políticas para mejorar todo el sistema y finalmente mejorar el desarrollo de las habilidades cognitivas. Una educación secundaria de calidad es requisito mínimo de ingreso para participar en la economía global del conocimiento.)

Esto no implica que esté mal orientada la llamada a incrementar la escolaridad y la inversión en educación. Comparativamente, la inversión en educación en Guatemala es abismalmente baja, como lo es también la matrícula. Esto es cierto aún controlando por el nivel de desarrollo económico de Guatemala. En la Gráfica 4 se muestra la posición de Guatemala (en rojo), relativa a otros países en el mundo. El eje horizontal muestra el ingreso per cápita. El eje vertical es la Tasa Bruta de Escolaridad (TBE) en Secundaria. Guatemala tiene una TBE baja relativa a otros países y está muy por debajo de la línea de regresión. Esto significa que su situación es peor de lo que se esperaría en función de sus ingresos.[9]

Finalmente, la relación entre calidad educativa y crecimiento económico es de hecho muy clara: las mejoras en la calidad educativa mejoran considerablemente el crecimiento económico (Gráfica 5). Así, cualquier cambio que mejore las habilidades cognitivas se pagará a sí mismo en términos de mayor crecimiento económico.

¿Cómo se mejora efectivamente la calidad educativa?

Es necesario desarrollar habilidades cognitivas en el aula

Entender la importancia de la calidad educativa y entender cómo promover la calidad educativa en el contexto de un país específico son dos cosas muy distintas. ¿Cómo se logra que las reformas educativas efectúen cambios que mejoren la calidad educativa? Esta es una pregunta sobre la cual los estudios de la relación entre calidad educativa y crecimiento económico apenas dan respuestas tentativas, cuando no insatisfactorias. La investigación ha tendido a enfocarse en aspectos y componentes institucionales que, se dice, ofrecen promesas de mejora en la calidad: Pruebas estandarizadas, rendición de cuentas, derecho a escoger escuelas, autonomía escolar, incentivos al desempeño, intervenciones en la oferta y en la demanda, son apenas algunas. Cada una de estas estrategias puede ofrecer algunos resultados, pero la evidencia hasta

[7] ICEFI 2007: Más y Mejor Educación en Guatemala (2008 - 2021): ¿Cuánto Nos Cuesta?

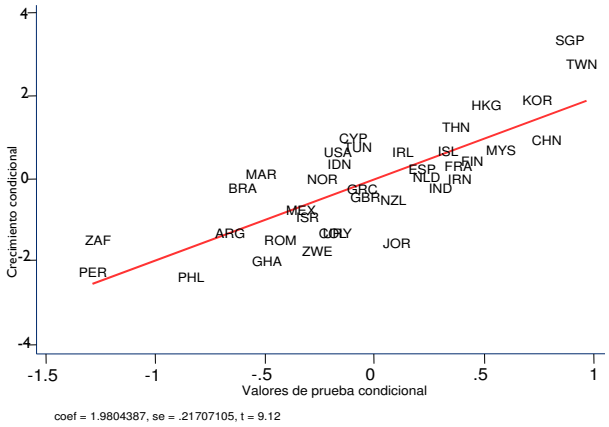
[8] *Ver:* Autor, David H., Frank Levy y Richard J. Murnane (2003) "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration," *Quarterly Journal of Economics* 118(4), November 2003; y World Bank (2005) *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People*, Washington DC: The World Bank.

[9] Para más detalles *ver*: Hanushek, Eric (2005). "Why Quality Matters in Education," en *Finance and Development* 42 (2) "Cultivating Minds: How Investing in Education Boosts Development" http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/index.htm (acceso 11/20/08); y Hanushek y Wößmann (2007) *Op. cit.*

aquí no es universalmente convincente, y por ellas mismas ofrecen pocas sugerencias para los formadores de políticas que buscan reformas que mejoren las prácticas en el aula y tengan impacto positivo en el aprendizaje.

La "solución" más común para traducir la inversión educativa en logros de aprendizaje ha sido procurar la auditoría social y la rendición de cuentas[10]. Importantes propuestas de política en Guatemala[11] resaltan tales estrategias. Aunque es poco probable que la calidad de la educación mejore sin una fuerte rendición de cuentas e incentivos bien alineados, tampoco la rendición de cuentas y los incentivos (tal como han sido concebidos por formadores de políticas en las últimas dos décadas) son por sí solos suficientes para traducir las inversiones en mejoras en la calidad educativa y mejoras en las habilidades cognitivas de los estudiantes. Por ejemplo, el supuesto de que la mayoría de maestros saben cómo mejorar el aprendizaje y lo harán si se les dan los incentivos correctos resulta ser imperfecto, en el mejor de los casos, y erróneo en el peor de los casos.

Gráfica 5: Relación entre Mejoras en Habilidades Cognitivas y Crecimiento Económico



Fuente: *adaptado de* Hanushek, Eric y Ludger Wößmann, 2007. "School Quality and Development," presentación, conferencia anual CIES, Baltimore Maryland

Entonces, ¿cuál es una definición operativa útil de la calidad Educativa? Whitman[12] ofrece una perspectiva importante:

> "La calidad en la educación es enteramente un asunto de aprendizaje de los estudiantes. Aunque esto pueda parecer obvio, la calidad educativa con frecuencia se confunde con un conjunto de factores (especialmente condiciones físicas de la escuela) que son importantes pero que no se relacionan directamente con el aprendizaje, o con medidas de eficiencia inspiradas en la economía (por ejemplo, años requeridos por alumno para culminar la primaria) que no dan cuenta de los cambios en los conocimientos o las habilidades de los estudiantes. Lo que los estudiantes aprenden en la escuela es función de muchos factores dentro y fuera de la escuela, pero la condición sobre la cual la política educativa tiene la mayor influencia es la interacción entre maestros y estudiantes en las aulas, y más específicamente las habilidades y conocimientos que los maestros traen a esta interacción. Los estudiantes que han estado expuestos a maestros altamente efectivos por períodos prolongados de tiempo aprenden mucho más que aquellos expuestos a docencia mediocre. Mejorar la calidad de la educación necesariamente significa mejorar la calidad de la enseñanza que los estudiantes experimentan en las aulas."

¿Por qué no funciona lo que hacemos?

Quizá el aspecto más importante a destacar en materia de calidad educativa es el tema de las habilidades y conocimientos que los docentes traen a la interacción con estudiantes en el aula. De hecho, luego de varias décadas de investigación sobre "escuelas efectivas" la mayoría de Ministerios de Educación y la mayoría de directores de escuela pueden "recitar la liturgia" sobre la apariencia de una escuela efectiva:[13] Estas "tienen y promueven aprendizajes diversos a través de prácticas docentes estructuradas que apoyan el aprendizaje centrado en el estudiante". "Cultivan líderes", "fortalecen flujos de conocimiento", "tienen una visión y

[10] Aunque algunos han sustituido el anglicismo "accountability", es igualmente útil el término castellano de "rendición de cuentas", resemantizado para incluir la *responsabilidad* por la rendición de cuentas.

[11] El análisis del ICEFI (*Op. cit.*., p. 18), al subrayar la importancia de los maestros, apunta a que "cualquier política de mejoras en este ámbito debe combinar evaluaciones universales y periódicas con incentivos que premien el desempeño y el trabajo en los lugares menos atractivos, y que debe dársele atención prioritaria al primer grado de primaria."

[12] Whitman, Gordon (2004). Red Pen Blue Pen: *The impact of internationally-financed education reform on classroom practice in Ecuador*, FLACSO-Equador, Comisión Fulbright del Ecuador, Serie de Investigación. (Traducción nuestra).

[13] Esta lista en particular sobre características de las escuelas efectivas ha sido adaptada de UNESCO (2005). *Global Monitoring Report 2005*. Paris.

metas comunes articuladas a través de un plan de mejora escolar". "Tienen instalaciones seguras y agradables, docentes razonablemente compensados y con acceso a excelente desarrollo profesional". Y así sigue.

Entonces, ¿por qué es que tantas escuelas en Latinoamérica, incluyendo a Guatemala, se parecen a las descritas en Ecuador por Whitman[14], con estudiantes que constantemente copian preguntas y respuestas de los textos a los cuadernos? ¿Por qué es que tanto aprendizaje se basa en la memorización rutinaria? ¿Por qué es que en tantas aulas ocupan un lugar tan preeminente prácticas docentes que no desarrollan habilidades cognitivas, aún cuando hemos sabido por décadas cuán inefectivas son dichas prácticas, y aún cuando cientos de proyectos han intentado abordar esas limitaciones con costos de miles de millones de dólares, pagados tanto por los gobiernos como por las agencias de cooperación internacional?

USAID/Guatemala

En breve, ¿por qué es que las reformas educativas han fallado tan frecuentemente en usar los fondos e invertirlos en una forma que permee los muros de las escuelas y las aulas y cambie lo que ocurre por dentro de ellos? Aquí puede resultar muy pertinente lo dicho por Richard Elmore[15], quien ha mostrado cómo las causas básicas de los fallos en las reformas educativas han probado ser "persistentes y robustas":

> "Nuestra capacidad para iniciar y sostener las reformas... ha superado nuestra capacidad para resolver los problemas que minan los efectos de dichas reformas. Aquí hay una cruel ironía. La rendición de cuentas basada en el desempeño ha estimulado una demanda sin precedente por nuevo conocimiento sobre mejoras en currículo, pedagogía y organización en las escuelas y los sistemas. La investigación y el desarrollo se han enfocado... en mejorar las prácticas pedagógicas... Pero persiste con terquedad el problema fundamental de cómo conectar lo que sabemos sobre buenas prácticas a lo que las escuelas de hecho hacen, y de cómo replicar nuestros éxitos a gran escala... Hay una falta de conexión entre lo que prescriben las políticas educativas y lo que parece suceder en las escuelas y las aulas en respuesta a dichas políticas... [El] problema [es] cómo pensar de forma concreta sobre la reforma escolar en el microcosmos del aula y la escuela en una forma que también sea útil en el macrocosmos de la reforma de políticas. Los formadores de políticas gustan de las estructuras porque parecen concretas y se les puede cambiar por mandato... [Sin embargo] es por demás trabajar sobre las estructuras mientras no se sepa específicamente qué clase de prácticas se quiere engendrar".

Muchas reformas no logran permear el aula porque no logran tomar en cuenta cómo pueden reaccionar o reaccionan de hecho los docentes, o que ellos las pueden ignorar. Satanizar a los docentes, una práctica política común, rara vez obtendrá el tipo de cambios necesarios para el largo plazo y las mejoras sostenidas que se requieren para progresar en la calidad de la educación. Como anotó David Cohen[16] con poca ironía, los docentes son a la vez el objeto de la reforma educativa y de la rendición de cuentas, y los implementadores últimos de quienes depende tal reforma.

Vincular las Reformas con el Aula: El Mapeo Retrógrado

Estos hechos sugieren que, para que cualquier reforma sea exitosa en cambiar las prácticas en el aula en formas que mejoren la calidad de la educación y el desarrollo de habilidades cognitivas, deberá empezar con una comprensión profunda de la diná-

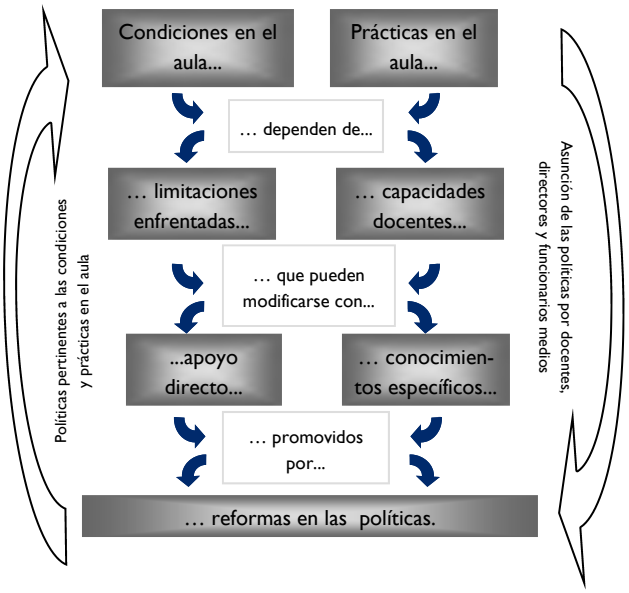
[14] Whitman, *Op. cit.*

[15] Elmore, *Op. cit.* (Traducción nuestra).

[16] Cohen, David (1997). "Standards-Based School Reform: Po icy, Practice, and Performance," Capítulo 4 en H. Ladd, ed., *Holding Schools Accountable: Performance-Based Reform in Education*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

mica (tanto social como profesional) en las aulas y las escuelas. Elmore promueve un método de "mapeo retrógrado" en el cual los diseñadores de las reformas comienzan por desarrollar una comprensión profunda de las condiciones y prácticas en las aulas, las capacidades y limitaciones de los docentes, y del apoyo y conocimiento que requerirán los docentes y personal de las escuelas para obtener cambios positivos (Gráfica 6). A partir de este conocimiento y conciencia descentralizados los diseñadores de las reformas pueden mapear de forma retrógrada y ascendente los tipos de prácticas, reformas y políticas específicas de cada nivel de gobierno y administración que más probablemente promoverán la mejora en la calidad educativa. Aún cuando esto parezca tan obvio, está muy lejos de ser la norma, especialmente en Latinoamérica, donde las reformas han tendido a diseñarse en el centro o en la cúspide de la burocracia, para implementarse de arriba hacia abajo. Irónicamente, esto se aplica incluso a las reformas de "descentralización".

Gráfica 6: Mapeo Retrógrado



Para que las reformas en las políticas incidan en el aula primero debemos entender cómo las condiciones y prácticas en el aula se vinculan con las políticas.

En la última década estas reformas crecientemente se han traducido en sistemas de "rendición de cuentas del desempeño" o la creación de "incentivos". Sin embargo, es difícil creer que los docentes que Whitman[17] describió que usaban prácticas docentes sofocantes y no-centradas en el estudiante (tales como la copia mecánica de preguntas y respuestas), lo hicieran en lugar de otras prácticas mejores que ya conocían, y que no aplicaban por falta de los incentivos adecuados. Esto subraya el papel vital del desarrollo profesional y la construcción de capacidades para que cualquier reforma mejore la calidad de la educación. Mientras que todas las reformas incluyen este tipo de componente, rara vez incluyen suficiente de ello, y no incluyen el tipo correcto de desarrollo profesional y construcción de capacidades para dar un apoyo efectivo a los docentes y personal escolar. El hecho simple y llano es que muchos docentes no hacen lo necesario para mejorar el desempeño de sus estudiantes porque no saben cómo hacerlo, y/o porque carecen de los instrumentos y material de soporte necesarios para lograrlo.

Una Agenda de Mapeo Retrógrado

Recientemente se publicó un estudio que examinó cómo los sistemas educativos de mejor desempeño del mundo alcanzan sus objetivos[17]. Ese estudio identificó tres áreas clave de desempeño: encontrar y reclutar a las personas más aptas para la docencia, desarrollar instructores efectivos y garantizar el buen desempeño de todos los estudiantes. Con esto como ejemplo podríamos plantearnos una agenda de mapeo retrógrado que ayudara a explicar cómo se obtienen, o pueden obtener, cambios en estos tres aspectos a nivel del aula. En la Gráfica 7 se desarrolla—a modo de ejemplo—una revisión del aspecto de reclutamiento.

Si Guatemala implementa las reformas ya prescritas (por ejemplo en el documento de ICEFI[19]) sin implementar a la vez una estrategia de "mapeo retrógrado", se corre el riesgo de que las inversiones incrementadas en educación no produzcan los dividendos esperados. Serían una apuesta a ciegas. Así, aunque la inversión en calidad educativa puede ir "del presupuesto hacia el aula", el conocimiento necesario para

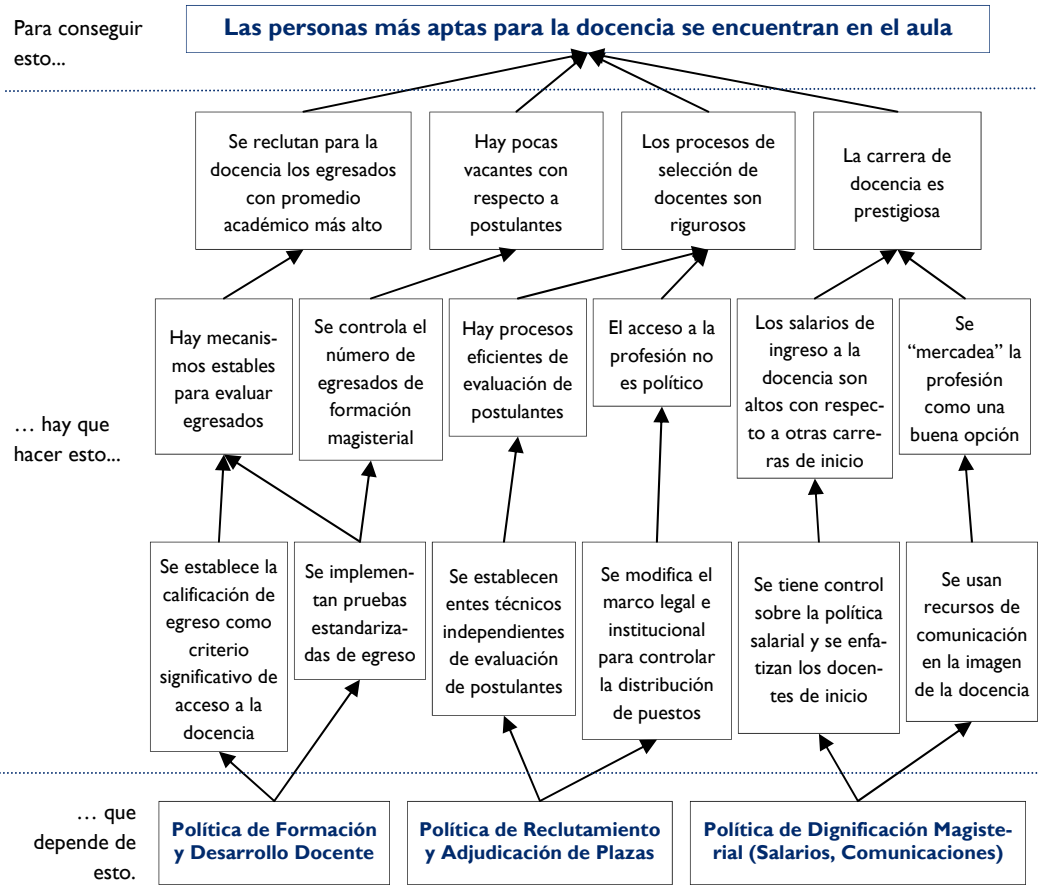
[17] Whitman, *Op. cit.*

[18] Barber, Michael y Mona Mourshed (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos.* No. 41. PREAL, Santiago y Washington DC. Este documento está disponible en línea en: http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1549

[19] ICEFI, *Op. cit.*

diseñar reformas exitosas necesita fluir "del aula hacia el presupuesto" y a las autoridades sectoriales. Un esfuerzo de mapeo retrógrado puede ayudar a los tomadores de decisiones de política educativa a identificar lo necesario para diseñar reformas educativas que conviertan la inversión en mejoras de la calidad educativa, con todas sus consecuencias sociales y económicas positivas.

Gráfica 7: ¿Cómo asegurar los mejores docentes en el aula?—Un ejemplo de mapeo retrógrado



Sin una comprensión detallada de la dinámica de los problemas y sus soluciones, las políticas pueden ser ineficaces.

Este documento está disponible en línea en:
http://www.proyectodialogo.org/documents/educacion/politica_educacion_05.pdf

Para más información, comuníquese con nosotros

Proyecto USAID/Diálogo para la Inversión Social en Guatemala

6 Avenida 20-25 Zona 10, Edificio Plaza Marítima Nivel 5, Oficina 5-4
Ciudad de Guatemala, 01010, Guatemala

Teléfono: +502-2380-6100

Fax: +502-2380-6101

Web: www.proyectodialogo.org

Correo Electrónico: informacion@proyectodialogo.org

La serie ANÁLISIS DE POLÍTICA busca diseminar información y análisis sobre política pública en salud y educación que ayude a los responsables de la toma de decisiones, analistas y ciudadanos a tener posiciones mejor informadas sobre aspectos críticos para el desarrollo social en Guatemala.

El material aquí presentado fue preparado por Alec Gershberg para el proyecto USAID/Diálogo para la Inversión Social en Guatemala. El Dr. Gershberg es Profesor Asociado de New School, una universidad en la ciudad de Nueva York e Investigador Asociado en el Buró Nacional de Investigación Económica de los Estados Unidos.

Esta es una publicación del proyecto USAID/Diálogo para la Inversión Social en Guatemala, bajo la Orden de Trabajo EDH-I-02-05-00024-00, y en apoyo al Objetivo Estratégico 3 de USAID, *Inversión social: personas más sanas y con mejor nivel de educación*.

Las opiniones expresadas en este trabajo no necesariamente reflejan la posición de USAID.

Encargado de edición:
Félix Alvarado.

Enero 2009