

# FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN EN LA REGIÓN:

EXPERIENCIAS, APRENDIZAJES Y DESAFÍOS

SISTEMATIZACIÓN

ASUNCIÓN – PARAGUAY  
OCTUBRE, 2020



**Observatorio**  
Educativo Ciudadano

*Juntos por la*  
**Educación**



UNIÓN EUROPEA



CENTRO CULTURAL  
**MELODIA**  
CHACO PARAGUAY



**fundación**  
paraguaya



**omapa**  
ORGANISMO PARAGUAYO DE  
MUESTRA Y PROTECCIÓN DE ALIMENTOS



**unicef**

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN EN LA REGIÓN: Experiencias, aprendizajes y desafíos

---

Asunción – Paraguay  
Octubre, 2020

Observatorio Educativo Ciudadano, una iniciativa de la sociedad civil y la Unión Europea para el mejoramiento de la educación pública del Paraguay.

“La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Juntos por la Educación y no necesariamente refleja los puntos de vista u opiniones de la Unión Europea.”



# CONTENIDO

Presentación.	4
Programa.	5
Orientaciones metodológicas: Jorge Talavera.	6
Palabras de Apertura:	6
Helen Conefrey, Asesora de Cooperación, Delegación de la Unión Europea en Paraguay	6
María Florencia Attademo-Hirt, Representante, Banco Interamericano para el Desarrollo.	7
Agustín Carrizosa, Director Ejecutivo, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo.	8
Oscar Charotti, Director Ejecutivo, Juntos por la Educación.	8
“Equidad en la Inversión Educativa en América Latina”. Presentación de Gregory Elacqua, especialista del Banco Interamericano para el Desarrollo.	10
Aportes de Manuel Alvarez Trongé, Secretario General REDUCA.	24
Diálogo abierto.	26
Síntesis gráfica.	29
Cierre.	30

## PRESENTACIÓN

El ciclo de diálogo sobre Financiamiento Público de la Educación es una iniciativa impulsada por el Observatorio Educativo Ciudadano con el apoyo del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y Pacto Global. Tiene como objetivo propiciar espacios de análisis, participación y diálogo sobre el financiamiento público de la educación en el marco del proceso de elaboración, estudio y aprobación del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2021.

El 27 de octubre de 2020 se llevó a cabo el tercer diálogo denominado “Financiamiento Público de la educación en la región”, con la presencia del Sr. Gregory Elacqua, Economista Principal de la División Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien expuso sobre las principales experiencias, aprendizajes y desafíos que plantea el financiamiento público en la región. Además el evento contó con la participación especial del Sr. Manuel Alvarez Trongé, Secretario General de la Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Educación (REDUCA) y Presidente del Proyecto Educar 2050.

El evento, realizado través de la plataforma Zoom y transmitido por Facebook Live, contó con la moderación y facilitación del Sr. Jorge Talavera, la traducción e interpretación en lengua de señas, la sistematización escrita a cargo de Andrea Wehrle y la documentación gráfica a cargo de Laura Báez. El presente documento sintetiza las ideas principales del diálogo.

Acceder al video [aquí](#)

Ciclo de Participación y Diálogo Informado

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN EN LA REGIÓN: Experiencias, aprendizajes y desafíos

Martes 27 de octubre, 2020 - Plataforma Zoom y Facebook Live

### PROGRAMA

16:00	Apertura y orientaciones metodológicas. <b>Jorge Talavera</b> .
16:05	Palabras de bienvenida
16:15 a 16:40	“Eficiencia y equidad en la inversión educativa”. Presentación de <b>Gregory Elacqua</b> , Economista principal de la División Educación del BID en Washington D.C.
16:40 a 16:50	Aportes de <b>Manuel Alvarez Trongé</b> , Secretario General de la Red Latinoamericana por la Educación (REDUCA).
16:50 a 17:00	Comentarios de <b>Oscar Charotti</b> , Director Ejecutivo de Juntos por la Educación.
17:00 a 17:30	Diálogo abierto.
17:30 a 17:45	Reflexiones finales.
17:45 a 18:00	Síntesis.
18:00	Cierre.



Apoyan:



PLATAFORMA DE LA REFORMA

[www.observatorio.org.py](http://www.observatorio.org.py)

# APERTURA Y ORIENTACIONES METODOLÓGICAS

**Jorge Talavera.**

Muy buenas tardes para todos y todas a nuestro diálogo sobre Financiamiento público de la educación en la región: experiencias, aprendizajes y desafíos. Este es el tercer encuentro dentro de esta temática desde el Observatorio Educativo Ciudadano (OEC), con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación CIRD y la Unión Europea.

Agradecimientos especiales a todas las organizaciones que conforman el Observatorio Educativo Ciudadano: Fundación ALDA, Centro Cultural Melodía, Fe y Alegría, DEQUENI, Fundación Paraguaya, OMAPA, Paraguay EDUCA, SARAKI, UNICEF, Juntos por la Educación.

**Helen Conefrey, Asesora de Cooperación, Delegación de la Unión Europea en Paraguay.**

Muy buenas tardes. De parte de la UE me gustaría extender a todos los participantes que nos siguen una calurosa bienvenida a este webinar sobre un tema tan importante como es la educación.

Todos reconocemos que el acceso a la educación pública de calidad es un eje central de cualquier democracia, tiene el propósito de impulsar el desarrollo inclusivo y sostenible, mejorando el bienestar de cada ciudadano y empoderándose con el conocimiento y las habilidades para la vida.

Además, es primordial no dejar a nadie atrás y asegurar el derecho de educación para todos los niños, sobre todo a los más vulnerables, pudiendo ser los niños que están en zonas rurales, niños en situación de pobreza, pueblos indígenas, niños con discapacidad, entre otros.

El OEC, que está organizando este encuentro el día de hoy, fue creado en 2017 y está liderado por Juntos por la Educación, pero en realidad es un consorcio de organizaciones de la sociedad civil que son plenamente comprometidos y trabajando de manera permanente para la educación pública en el Paraguay.

Hoy estamos ante un diálogo particular sobre cómo financiar la política educativa y a la vez asegurar la calidad del gasto con los resultados de aprendizaje deseados. Todos sabemos que el tema de recursos financieros para la educación es sumamente importante sobre todo ahora que estamos esperando el estudio y la aprobación del presupuesto general de la nación 2021.

El financiamiento de la educación refleja la voluntad política de priorizar la educación, impulsar la implementación del plan de acción 2018.2023 y ayudar a Paraguay a cumplir con el desarrollo sostenible número 4 que todos conocemos, garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad.

Está claro que el año 2021 va a ser un año sumamente desafiante y decisivo para



responder a los rezagos y pérdidas de aprendizajes generados por la pandemia y cierre de la pandemia y sobre todo ver el retorno a las clases.

Necesitamos más financiamiento para el 2021 pero sobre todo una mejora en el gasto. Esperamos la implementación de nuevos modelos de gestión para promover la eficiencia y sostenibilidad de la política educativa y claramente un mejoramiento en los aprendizajes de los niños.

El financiamiento de la educación es un elemento esencial para mejorar la educación en todos sus elementos, por eso les invito a escuchar a los referentes.

Para terminar, solo puede decir que la UE está plenamente comprometido con la educación en Paraguay y estamos en este sector desde más de una década y continuaremos trabajando juntos con una amplia gama de actores para ayudar a transformar su sistema educativo y asegurar un futuro mejor con igualdad de oportunidades y nuevos conocimientos que serán necesarios para el 2021 y ojalá el acceso a empleo decentes.

**María Florencia Attademo-Hirt, Representante Residente, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).**

Muchas gracias y buenas tardes a todos. Quiero volver a agradecer al OEC y a todos los que lo conforman, a los colegas de la UE, UNICEF sobre este espacio de reflexión sobre la educación, aspecto tan importante en la región y en Paraguay.

Hoy vamos a hablar, en este ciclo de conversaciones, sobre financiamiento con equidad. En el escenario de crisis económica que esta pandemia presenta, creo que todos sabemos que existe un riesgo que se profundicen las desigualdades educativas en América Latina y el Caribe y en Paraguay. Desde el BID vemos importante dialogar sobre como políticas de financiamiento bien diseñadas que mitigue este riesgo. Es algo que venimos haciendo junto con todos los colegas expertos en el tema.

Hoy uno de nuestros colegas, Gregory, nos va a contar de algunas políticas educativas que venimos impulsando para mitigar el riesgo de desigualdad o la profundización de las desigualdades en la región y lo que se hizo en diferentes países.

El dinero de por sí solo no garantiza mayor equidad y por eso es necesario políticas públicas focalizadas en los alumnos más vulnerables. La pandemia hace urgente más que nunca la necesidad de políticas de financiamiento orientadas a generar la equidad.

Yo quiero terminar dándoles un dato y tiene que ver con las brechas de aprendizaje entre los alumnos más ricos y los más pobres y en la coyuntura actual esa brecha se ha ampliado en un 25%, lo que equivalente a más de 6 meses de escolaridad y eso se ha generado por la desigualdad en el acceso a las clases en esta modalidad virtual.

Queremos desde el grupo BID y con todos los socios a hacer un llamado a la reflexión, en particular sobre el sector educativo en Paraguay y ver esta situación de pandemia cómo una oportunidad para usar estos recursos de manera mas eficiente, mas eficaz, mas efectivo.

**Agustín Carrizosa, Director Ejecutivo, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD).**

Buenas tardes a todos. El solo hecho de ver este grupo de gente de distintos sectores tratando de resolver o contribuyendo a la solución de problemas como este que es el financiamiento a la educación ya es un incentivo a la posibilidad de ver soluciones. La utopía es construir una esperanza de futuro y cuando uno ve este grupo de personas que están abocados a mejorar la educación despierta esperanza y ayuda a ver un futuro mejor.

El CIRD participa de este proceso desde la plataforma de participación ciudadana, espacio que se ha creado para socializar y compartir diversas experiencias desde los diversos grupos.

Felicitamos por este espacio que es un ejemplo del tipo de conversaciones que tenemos que generar para buscar mejoras en los diversos temas y así incidir en el proceso de tomas de decisiones en el área educativa.

**Oscar Charotti, Director Ejecutivo, Juntos por la Educación.**

Quiero dar la bienvenida a todos, en especial al equipo de la UE que nos viene apoyando permanente para hacer realidad estos espacios y a las organizaciones del OEC, al CIRD, al BID y me gustaría compartir con ustedes una breve introducción porque es nuestro tercer espacio de dialogo en lo que refiere al tema de financiamiento.

Sin duda, nuestro sistema educativo viene experimentando una profunda crisis, una crisis principalmente de aprendizaje, pero también de infraestructura, equipamiento, formación y carrera de los educadores, en la gestión misma de financiamiento, una crisis en reconocer a la educación como derecho, una crisis en como la sociedad valora lo educativo y todo desde antes de la pandemia.

En las últimas entregas del OEC discutíamos sobre el crecimiento del analfabetismo y como esto incide mayormente en contextos de pobreza, de ruralidad y la incidencia del analfabetismo en la calidad de las personas. También los resultados del SNEPE nos daba cuenta de que 8 de cada 10 alumnos se encuentran por debajo del nivel mínimo de aprendizaje en matemática, 7 de cada 10 se encuentran por debajo del mínimo en aprendizaje de comunicación castellana y 8 de cada 10 en los niveles mínimos de aprendizaje en comunicación guaraní.

Este nuevo contexto de crisis sanitaria amplia las brechas y profundiza las inequidades existentes en el sistema educativo. Lo decían los docentes, estudiantes, padre de familia y todos los actores que estuvieron en estos espacios.



Nos demoramos demasiado en hacernos cargo como sociedad y es así como el OEC como un abordaje del derecho como un bien público quiere contribuir a la construcción de políticas educativas a través de diálogos informados basados en evidencia, que generan reflexiones y ver la realidad desde distintos puntos de vista. Estamos convencidos que de que este es el proceso para la construcción de políticas públicas de calidad, pertinentes con las necesidades de los distintos contextos, relevantes y sostenibles.

Queremos seguir conversando sobre un tema como el financiamiento educativo que no es solo cuanto invertir, sino en que, como y cuando.

En uno de los espacios que mantuvimos Verónica Serafini iniciaba su presentación viendo cómo y cuánto se financia el ciclo de vida de la infancia y podemos decir Vivimos en el país del sálvense quien pueda. Con un 25% de las familias que viven en pobreza, se observa muy claramente la ausencia del Estado en la calidad de vida, en la promoción y asistencia del niño y solo dando cuenta en el gasto de bolsillo que las familias deben hacer en educación y salud.

Por otra parte, Verónica nos decía que el apoyo que da el Estado a los niños y niñas de 12 años es menor al ingreso laboral que generan los propios niños, niñas y adolescentes a través de su trabajo, lo cual atenta contra los derechos básicos de los niños y por supuesto que pone en cuestionamiento ético del Estado, Estado que deja a los propios niños que se estén autofinanciando su consumo en edades que deberían estar disfrutando.

Alejandro Morduchowicz nos daba una clase magistral sobre el financiamiento educativo y nos recordaba que el financiamiento es un instrumento de la política educativa y que ese financiamiento no termine siendo un objetivo sino un medio para alcanzar ese objetivo y la calidad educativa.

Ya en la última charla hablábamos con Marcelo Alfaro de la gestión del sistema educativo y partimos del análisis de la gestión y los desafíos actuales de la educación híbrida y las condiciones estructurales claves para garantizar un sistema de información para los desafíos que hoy en día estamos teniendo.

Hoy tenemos el placer de contar con Gregory Elacqua y Manuel Álvarez Trongé sobre este tema tan importante.

## RESUMEN DE CV DE LOS PANELISTAS

### Gregory Elacqua

Gregory Elacqua es economista principal de la División de Educación en el Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha sido profesor de políticas públicas en la Universidad Diego Portales y en la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile. Tiene amplia experiencia en investigación en temas de educación y ha escrito libros, artículos académicos, monografías y reportes técnicos sobre educación en América Latina. También ha participado en reformas de política educativa. Ha sido asesor de tres ministros de Educación y de un senador en la Comisión de Educación del Senado de Chile. Tiene un doctorado en Políticas Públicas de la Universidad de Princeton.

### Manuel Álvarez-Trongé

Abogado por la UBA (Universidad de Buenos Aires). Realizo estudios de posgrado en las Universidades de Michigan, Harvard, Kings College, IESE, IAE, entre otras y tiene un título en Filosofía Moderna y Contemporánea por la Universidad ESEADE y el Instituto Ortega y Gasset. Trabajo en la profesión y fue responsable de Legales de Pérez Companc y de Telefonía en Argentina, y de esta última también de Telefónica Internacional (desde Madrid 2005/2009). Es Profesor Universitario desde el año 1988 y ha dado clase en diversas instituciones (actualmente es Profesor en la UBA Derecho). Presidente y Fundador de la Asociación Civil Proyecto Educar 2050, y actual Secretario General de la Red Latinoamericana por la Educación (REDUCA). Autor de diversos trabajos publicados y tres libros. El último "Negociar con la Vida" (Random House).

"Desafíos para la eficiencia y equidad en la inversión educativa". Presentación de Gregory Elacqua, Economista principal de la División Educación del BID en Washington D.C.

Es un placer estar aquí. No soy experto en la educación en Paraguay, pero voy a traer unos ejemplos de cómo las políticas públicas pueden promover mayor equidad en el financiamiento escolar y avanzar a cerrar estas brechas escandalosas que existen en la región.

La pandemia del Covid-19 hace más urgente que nunca la necesidad de políticas que promuevan un financiamiento escolar más equitativo. La crisis económica de COVID podría generar repercusiones en el presupuesto y el gasto podría caer entre el 12 y 30 por ciento y esto hace que haya un aumento en las desigualdades.

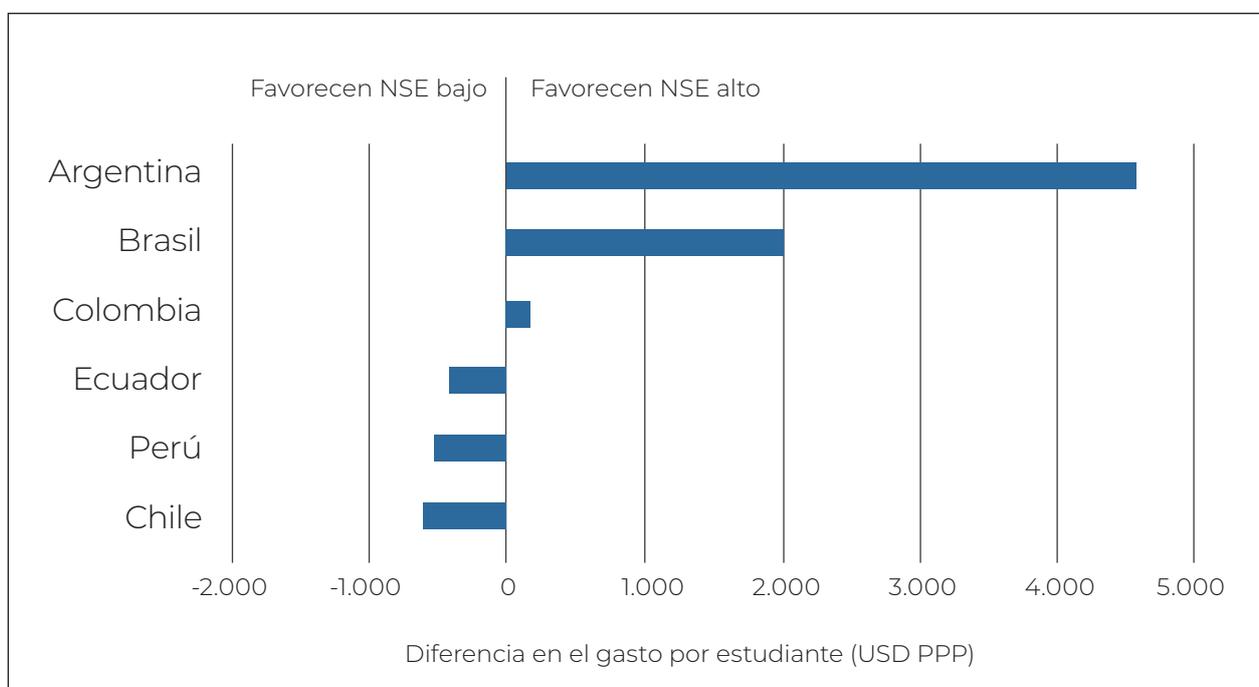
Esta coyuntura es preocupante en una región donde ya existe una profunda desigualdad educativa. Antes de la pandemia los estudiantes del nivel mas bajo estaban ya atrasados dos años y las brechas muestran que esto ya ha aumentado. Esto ocurre por no tener acceso a educación remota, las brechas digitales y los recursos que tienen en los hogares de alumnos con nivel económico bajo y nivel alto. La evidencia sugiere que, en algunos países, más de la mitad de los alumnos están desconectados de sus sistemas educacionales.



¿Y qué tan desigual es el financiamiento escolar entre regiones dentro de los países latinoamericanos?

Aquí estoy analizando una muestra de seis países que tomamos en cuenta, también por limitaciones de datos. Aquí uno puede ver que la distribución de recursos ya era desigual antes de Covid-19. Y en el gráfico se ve que es más pronunciado en Argentina y Brasil donde los gobiernos locales tienen más autonomía para recaudar recursos y esto genera una desigualdad, y también el gasto es levemente regresivo en Colombia; y en Ecuador, Perú y Chile lo interesante es que el financiamiento es mucho más progresivo, es decir, que el financiamiento es más equitativo que en los otros países.

### Diferencia en el gasto por estudiante entre regiones con NSE más bajo y más alto



Los países han promovido un financiamiento más equitativo con diferentes políticas públicas. Y aquí están las políticas que los Estados han implementado para mitigar las brechas en el financiamiento y eventualmente en el aprendizaje.

Existen 4 Pilares:

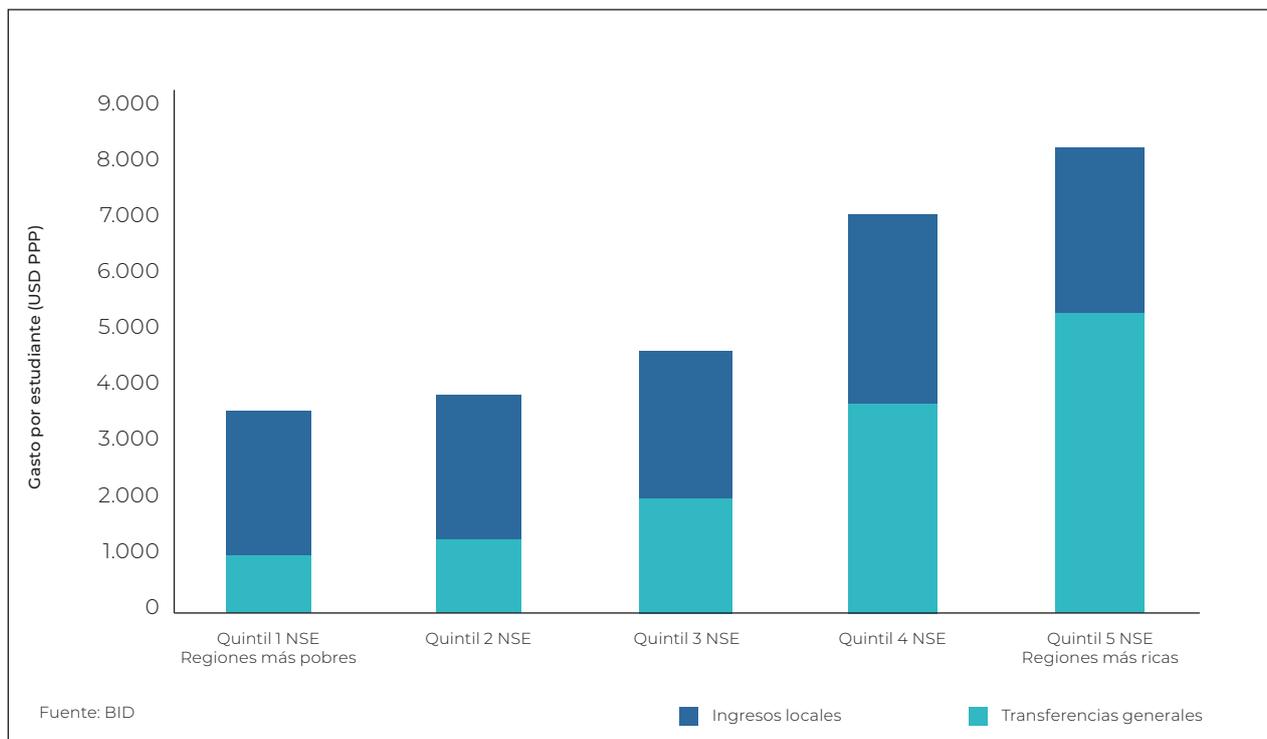
- Transferencia de recursos
- Asignación de docentes
- Asignación de estudiantes
- Gestión de recursos

## Transferencia de recursos

En Argentina, la fórmula de financiamiento (Coparticipación) fue diseñada para beneficiar a las provincias menos desarrolladas, pero no compensa las inequidades en recursos locales.

En el gráfico se puede ver las características de las provincias más ricas y las provincias más pobres y uno puede ver que las provincias más ricas gastan un poco menos de 3 veces más de recursos por alumno que las provincias más pobres y la fórmula no compensa las inequidades en los recursos locales. Uno puede ver que lo que explica mayormente las inequidades del financiamiento en Argentina son los recursos locales y las fórmulas de financiamiento realmente no lo reducen.

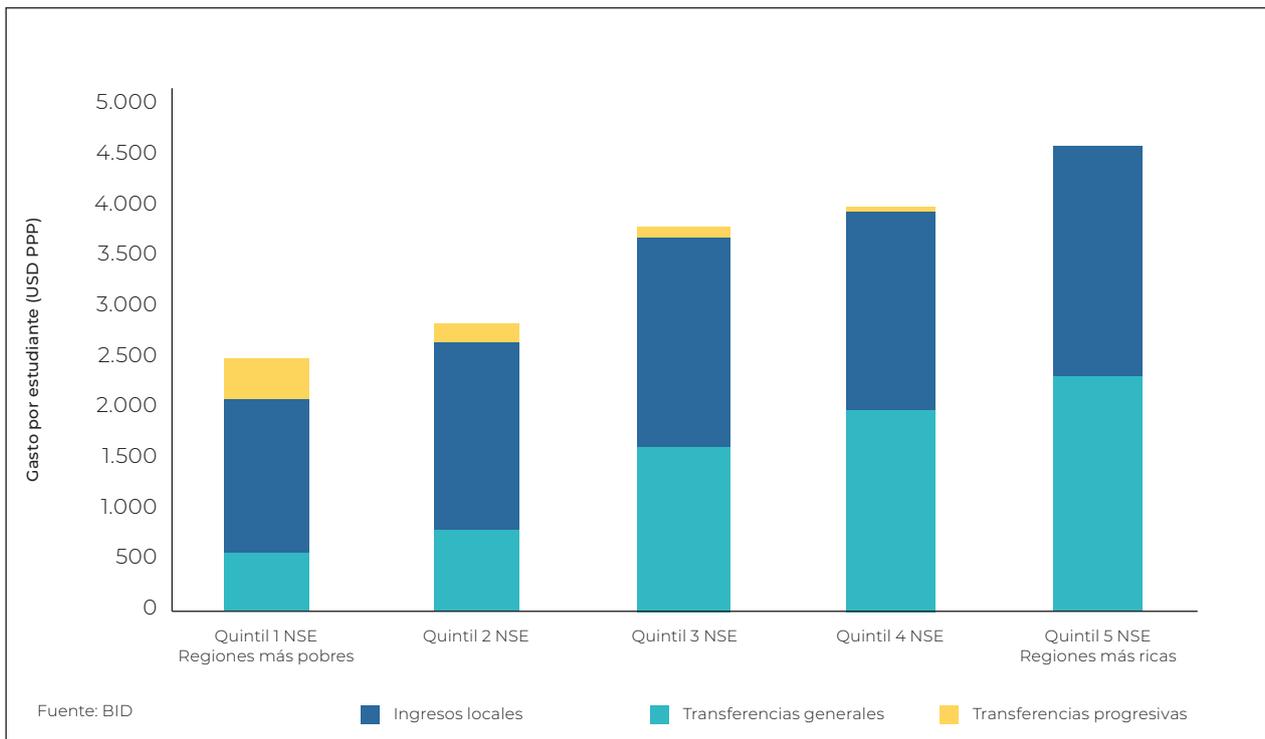
## Desigualdad en el financiamiento escolar por fuente de ingreso y NSE–Argentina, 2015.



En Brasil, igual que en Argentina el financiamiento es bastante desigual pero la fórmula de financiamiento (FUNDEB) tiene subsidios compensatorios que ayudan a reducir las desigualdades entre los gobiernos locales, pero han sido insuficientes. Y se puede ver en el gráfico que los subsidios compensatorios son estas barritas más claras y si bien se llegan a reducir las brechas de financiamiento no son suficientes, o sea, los Estados y Municipios más ricos gastan casi dos veces más que los Estados y Municipios más pobres, pero lo interesante es el mecanismo, la fórmula de financiamiento que igual logra reducir un poco la brecha de financiamiento entre ellos.

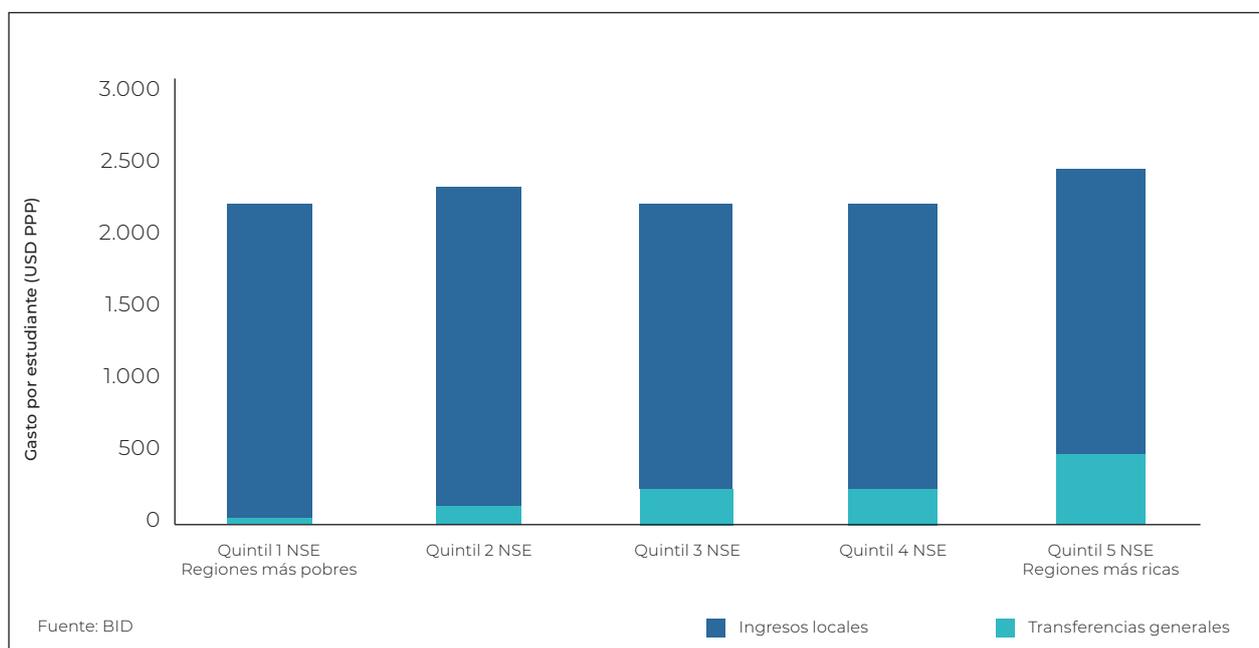


## Desigualdad en el financiamiento escolar por fuente de ingresos y NSE – Brasil, 2016.



En Colombia, una parte de las transferencias de su fórmula (SGP) se destinan a las regiones con menores recursos, pero de alto rendimiento, pero no ha logrado nivelar las diferencias en los ingresos locales. Se puede ver en gráfico que los ingresos locales explican la desigualdad de gastos en Colombia, y la forma de financiamiento mientras la reduce no elimina. Las entidades certificadas en las regiones más pobres reciben más o menos lo mismo en el gasto por alumno que las entidades certificadas más ricas. Y uno sabe que como atienden alumnos más pobres, particularmente de zonas rurales, alumnos indígenas, que son más costosos en educar.

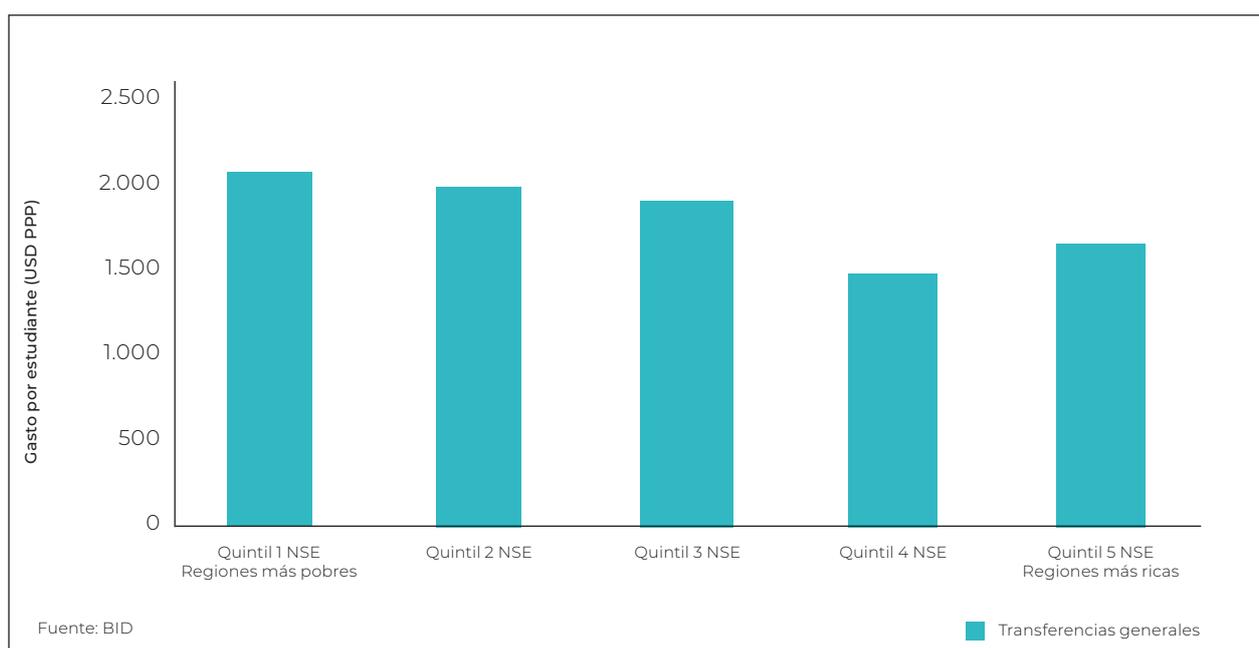
## Desigualdad en el financiamiento escolar por fuente de ingresos y NSE – Brasil, 2016.



En Ecuador, las transferencias generales resultan progresivas, ya que favorece a las regiones rurales de más bajo NSE, pero no hay reglas objetivas.

Los municipios más pobres reciben hasta 40% más que los distritos más ricos, pero no hay reglas objetivas. El financiamiento de la educación pública se realiza mediante transferencias más discrecionales desde el Gobierno Central hasta los distritos. Generalmente se usan criterios más históricos para transferir los recursos.

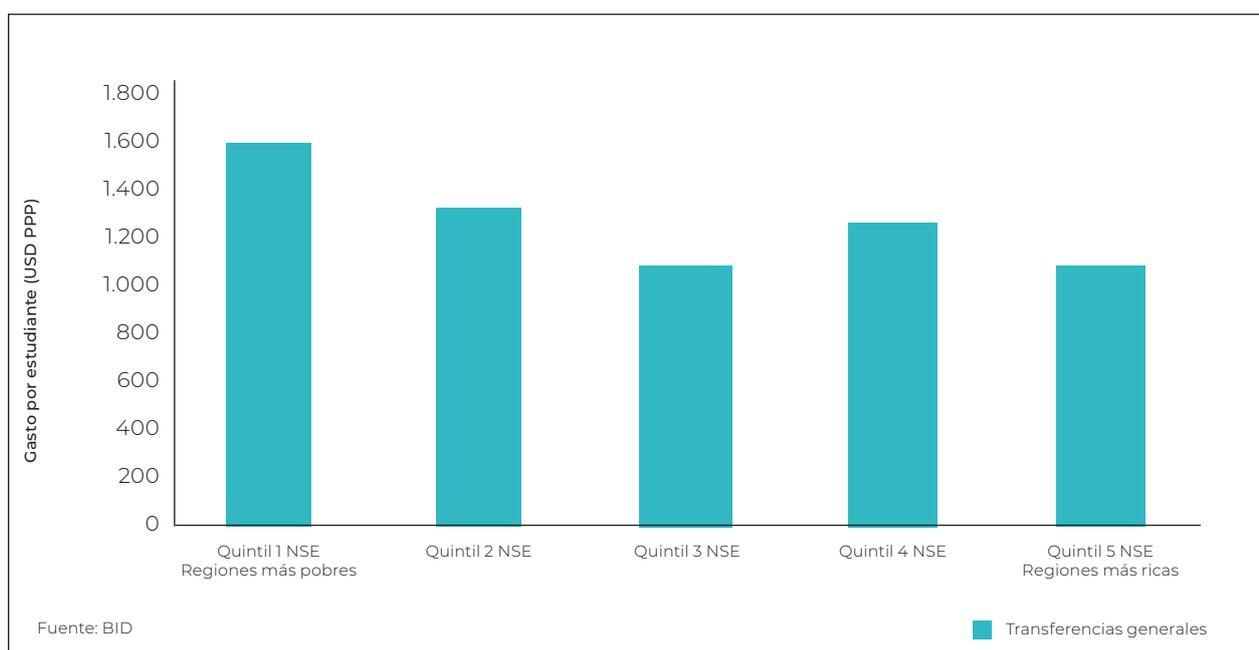
## Desigualdad en el financiamiento escolar por fuente de ingresos y NSE – Ecuador, 2018.





En Perú, también hay una transferencia más discrecional desde el Gobierno Nacional a sus Gobiernos Locales pero la distribución es progresiva, los Gobiernos Locales de Educación más pobres reciben unos 30 a 40 por ciento más que los Gobiernos Locales más ricos y eso se debe principalmente por los incentivos monetarios (determinados por ley) para atraer docentes a escuelas rurales, remotas y más vulnerables. Lo interesante en Perú es que un profesor nuevo que quiere ir a trabajar en una zona remota, en una zona rural puede ganar hasta 30% más que un salario si trabajara en una escuela más urbana, y este incentivo explica el financiamiento más equitativo que uno puede observar aquí en este gráfico en Perú.

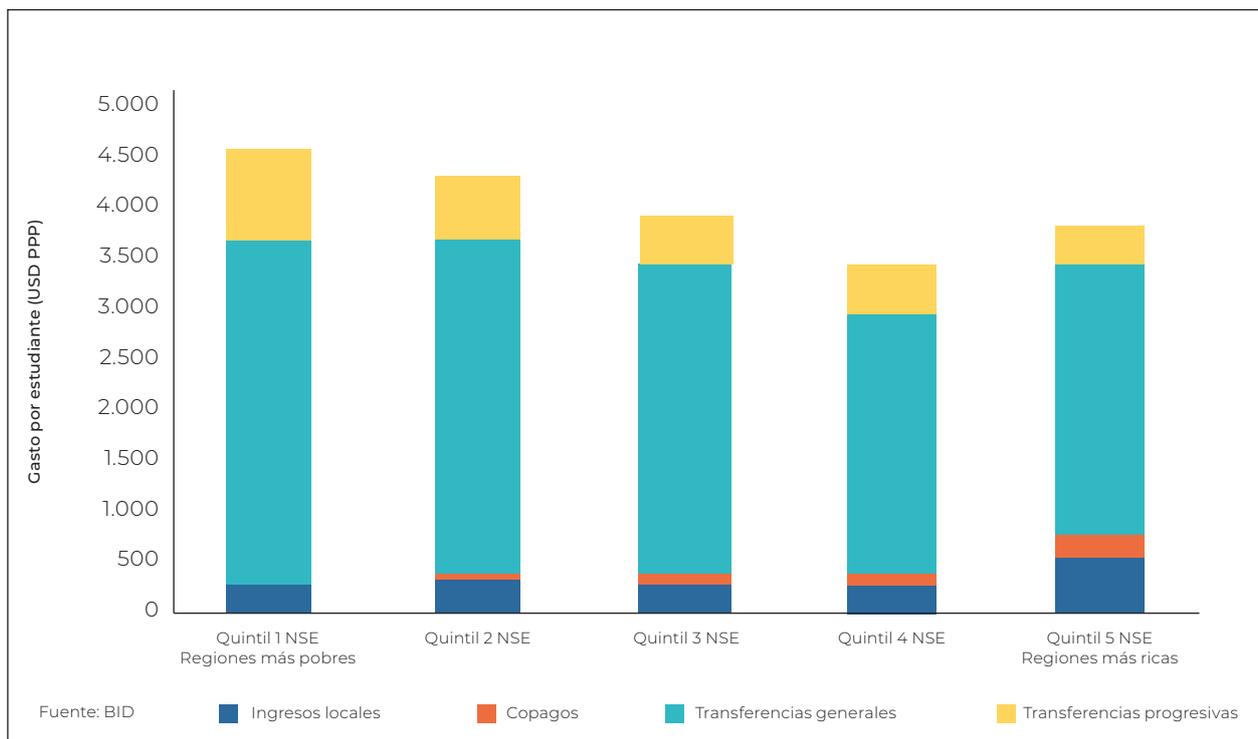
## Desigualdad en el financiamiento escolar por fuente de ingresos y NSE – Ecuador, 2018.



En Chile, la fórmula de financiamiento per cápita (la ley SEP) aumenta las asignaciones de estudiantes de bajo NSE y da más recursos a las escuelas con mayor concentración de alumnos vulnerables. Una escuela recibe hasta 50% más de recurso por alumnos vulnerable que un alumno de sector medio o alto. La fórmula de financiamiento en Chile realmente reconoce que es más costoso educar a alumnos vulnerables y compensa a las escuelas por estas diferencias y esto se traduce en la práctica en contratar más profesores, psicólogos, psicopedagogos para poder realmente atender bien a los alumnos de escasos recursos que necesitan más apoyo que los alumnos acomodados.

Y lo interesante es que no solo entregan más recursos en las escuelas vulnerables sino también entregan más apoyo y tienen mayores exigencias, exigen que las escuelas planifiquen y que también logren los resultados. Y la evidencia muestra que solo ha reducido la brecha en el financiamiento sino también en el aprendizaje.

## Desigualdad en el financiamiento escolar por fuente de ingresos y NSE – Chile, 2015.



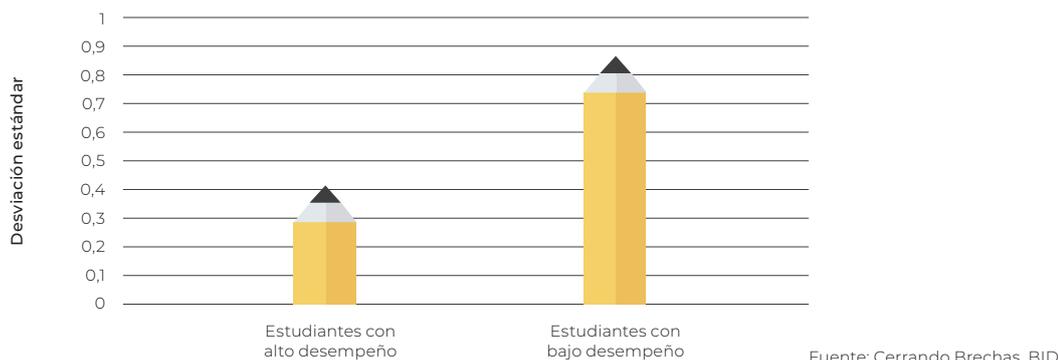
### Asignación de docentes

Uno puede preguntarse: ¿Por qué importan los docentes en esta discusión de financiamiento?

Y podemos tener dos razones. Los docentes son:

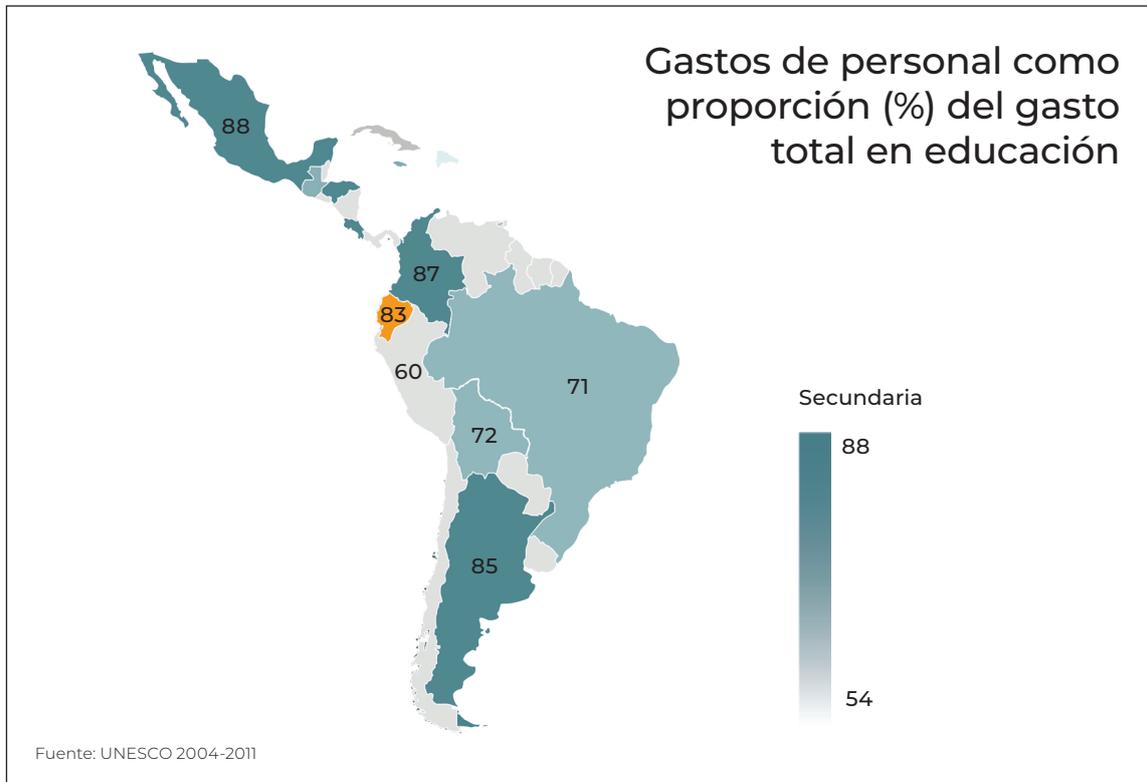
- el insumo escolar más importante para mitigar las desigualdades de aprendizaje
- el insumo escolar más caro para la mayoría de los sistemas en ALC

El efecto de tener un buen docente es tres veces mayor para estudiantes de bajo desempeño, que suelen ser vulnerables y de bajo nivel socioeconómico. Y este gráfico aquí muestra que el efecto de tener buenos docentes por 4 años muestra que se podría cerrar la brecha socioeconómica de aprendizaje solo dando un buen profesor a los estudiantes más vulnerables.





Pero también tiene implicancias importantes el docente en términos de financiamiento. El gasto en personal es la mayor partida de los presupuestos en LAC. Los países gastan entre 60 y 90 por ciento de sus presupuestos en salarios docentes. Y aquí uno puede ver este gráfico en la región y no hay ningún país que gasta menos que 60% de todos sus presupuestos en salarios docentes.



Sin embargo, y esto es lo importante, a pesar de ser el insumo educacional más importante para cerrar las brechas y el insumo más caro, los procesos de asignación de docentes son ineficientes.

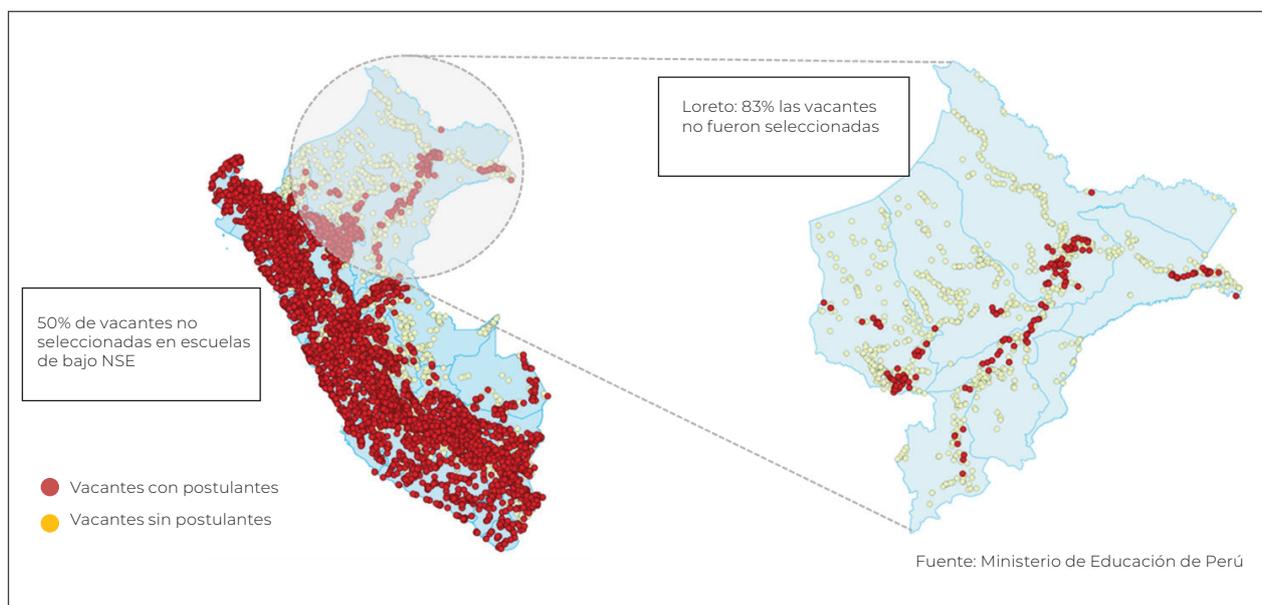
Lo que nosotros hemos encontrado en nuestra investigación en Perú y representamos en este gráfico es que muchos candidatos se postulan sin vacante; muchas vacantes sin candidatos, es decir con una caja negra. Por ejemplo, en Perú en un concurso hace algunos años casi 40% de las vacantes no tenía ningún postulante y 32% tenía más de 10 postulantes, hay mucha congestión en la asignación de profesores.

## Distribución de postulación en el proceso de selección - Perú, 2015



Y eso no es solo un tema de eficiencia y como vamos a ver de poca transparencia, sino que los procesos de asignación docente en América Latina conducen a desigualdades: las escuelas desfavorecidas no atraen candidatos y esto no solo lo vimos en Perú sino también en otros países.

En Perú solo para dar un ejemplo concreto, 50% de la faltantes no seleccionadas en el último concurso en escuelas de bajo nivel socioeconómico no tenían postulantes, las vacantes quedaban vacías y para dar un ejemplo extremo en la región de Loreto en Perú, 83% de las vacantes no fueron seleccionadas por ningún proceso del concurso docente y estas son escuelas pobres, rurales, en lugares remotos, donde como mostré antes tener un profesor bueno podría generar un impacto enorme en la calidad de la educación de los niños.

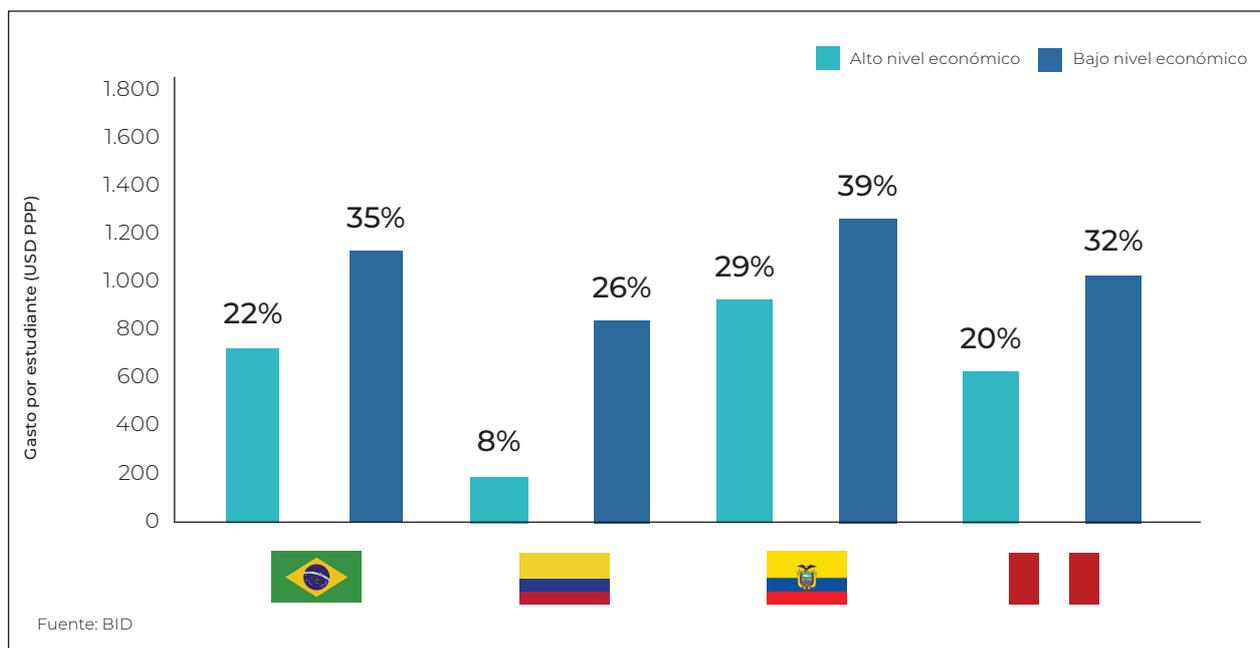


Entonces lo que termina pasando es que estas vacantes son ocupadas normalmente por docentes temporales con menos calificaciones, que no logran aprobar las pruebas, que no logran pasar los concursos en los países y aquí son algunos ejemplos de otros países.

En Brasil, 35% de los docentes en escuelas de bajo nivel socioeconómico no pasaron la prueba comparado con 22% en escuelas con mayor nivel socioeconómico. En Colombia es 26% comparado con 6%; en Ecuador y Perú la misma tendencia. Mas de un tercio de los profesores que atienden alumnos vulnerables no tienen las certificaciones.



## Desigualdad en el financiamiento escolar por fuente de ingresos y NSE – Ecuador, 2018.



Y esto también se puede observar por materia. Por ejemplo, en Chile donde casi un 60% de los educadores de secundaria en Ciencias no tienen certificación en esa materia; y en Brasil 41% de los profesores de matemática que trabajan en escuelas rurales no tiene certificación en esta materia y hay una brecha muy grande en acceso a docentes calificados, es decir, los sistemas escolares enfrentan una escasez de docentes bien preparados, sobre todo en las escuelas que atienden a alumnos más necesitados.

¿Y cómo son los procesos de asignación y selección docente en América Latina? Y uno puede ver que los países que están en la izquierda, que es la gran mayoría, los administradores de escuelas, los administradores de los gobiernos locales ellos asignan los profesores.

Los profesores postulan con un administrador local, no hay información sobre las vacantes o cupos y los administradores locales tienen total discreción para asignar estos docentes. Entonces muchas veces los administradores quedan frustrados porque sienten que hay una falta de transparencia y un profesor que conoce al administrador local puede acceder a un cupo y realmente no es transparente, a veces hay corrupción, a veces los administradores locales mandan a los docentes a ciertas escuelas, realmente son procesos pocos transparentes.

En Ecuador y Perú sin embargo los profesores postulan a través de plataformas, son procesos centralizados, donde se postula a través de la plataforma donde está toda la información transparente sobre las vacantes y hay un algoritmo de asignación, una regla muy transparente que toma en cuenta el puntaje del profesor y las preferencias de docentes para asignar los profesores. Y nosotros

recomendamos que los docentes miren las practicas de Ecuador y Perú que están en la frontera e innovando sobre este tema.

## Proceso de selección y asignación de docentes en LAC: administradores vs algoritmos



Estamos trabajando con los gobiernos de Perú y Ecuador para mejorar los procesos de asignación de docentes, mejorando sus plataformas, mejorando la información que reciben los docentes para que puedan tomar mejores decisiones.

Mejoras en el front-end:

- Más información sobre vacantes
- Experiencia de usuario mejorada
- Recomendaciones personalizadas
- Alertas para reducir la congestión
- Introducción de incentivos para atraer a los docentes a escuelas desaventajadas

En Perú quiero mencionar algo que hicimos. Allí les cuesta atraer buenos docentes a las escuelas rurales, que atienden los alumnos más vulnerables, entonces como tienen incentivos monetarios se observa que no necesariamente serviría para atraer a los mejores docentes. Y ellos querían ver como mejorar e hicimos un experimento grande con 15.500 candidatos que postulaban en línea y lo que utilizábamos era dos grupos de tratamiento: uno de control y dos grupos de tratamiento.

Un grupo de tratamiento nosotros destacamos más y hacia más fácil entender los incentivos monetarios y con otro grupo de tratamiento resaltábamos la motivación altruista de los profesores. Encontramos que ambos tenían un efecto por sobre el grupo de control.



### ... incentivos monetarios más destacados y más fáciles de entender

Si aparecen iconos en la columna beneficios, pasa el curso sobre ellos



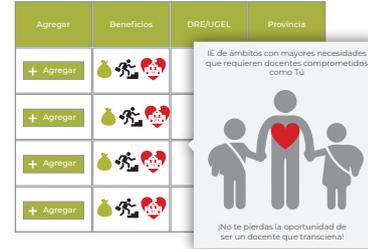
VS

Si aparecen iconos en la columna beneficios, pasa el curso sobre ellos



### ... destacar la motivación altruista de los profesores

Si aparecen iconos en la columna beneficios, pasa el curso sobre



VS

Si aparecen iconos en la columna beneficios, pasa el curso sobre



Fuente: BID, Minedu, Perú

En Ecuador hicimos algo mucho más simple, y debería mencionar que son intervenciones de muy bajo costo. Y lo que hicimos fue tomar 26.000 docentes que estaban postulando en línea, mejoramos la calidad de la información, pero para el grupo de control mostramos las escuelas en orden alfabético y para el grupo de tratamiento mostramos las escuelas desfavorecidas primero en la lista.

Encontramos un impacto importante en ambos experimentos que se podría resumir en:



Para finalizar con los profesores también estamos trabajando con los gobiernos de Perú y Ecuador para mejorar las reglas de asignación de docentes. Y especialmente en Ecuador hicimos mejoras en el back-end:

- Ecuador: los docentes eligen escuelas en lugar de distritos
- Ecuador y Perú: Aumentar el número de opciones (orden de clasificación)
- Ecuador: Algoritmo que se centra en el desempeño docente en lugar de en

las preferencias (algoritmo de aceptación inmediata a diferida)

El nuevo algoritmo QSM en Ecuador mejoró la eficiencia de dos maneras, una reducción muy grande en la asignación de candidatos sin vacantes y también un aumento de docentes de alto rendimiento en el sistema y también en las escuelas de más bajo nivel socioeconómico. Y menciono esto porque es básicamente una regla que cambia el sistema no es una intervención costosa, son cambios en las reglas de juegos, de muy bajo costo, que pueden tener un impacto muy grande tanto en la eficiencia como en la equidad.

### Asignación de estudiantes

En la mayoría de los países los procesos de matrícula y de admisión son poco transparentes, muchas veces las familias tienen que postular en la escuela o en el distrito, no hay mucha información sobre cupos disponibles, tienen que ir a muchas escuelas a buscar un cupo para sus hijos, muchos papas postulan a las mismas escuelas y hay otras escuelas sin postulantes y es muy inequitativo porque las familias más motivadas, con más recursos, con más tiempo logran conseguir un cupo en las escuelas de mejor desempeño para sus hijos generando inequidades importantes en la distribución.

**Identificamos 3 problemas principales:**



La solución que impulsamos es un sistema centralizado de admisión, con reglas de asignación muy claras, y una plataforma con información sobre las escuelas a través de buscados más sofisticados y bueno las brechas digitales que mencione al principio obviamente son un impedimento, pero hay que ver la manera de impulsar. Porque estos son sistemas que:

Transparencia: Entrega información clara sobre reglas de asignación y vacantes

- Eficiencia: Reduce co-gestión  
Mejora la calidad del match
- Equidad: Asegura acceso igual a todas las vacantes
- Promueve escuelas de alto desempeño a familias de bajo NSE



## Gestión de recursos

Para desenmascarar la desigualdad entre las escuelas, las políticas deben fomentar la difusión de datos de gasto a nivel de la escuela. En LAC hay muy poco de esto, pero en Estados Unidos la ley establece que se tenga el gasto que se hace en educación, se sabe cómo gasta el dinero cada escuela y en América Latina hay muy poco de esto.

El Banco ha estado trabajando en Pernambuco en la construcción de datos sobre gastos en la escuela que te permite ver cómo y cuánto gasta. Te permite analizar con datos a nivel micro que revelan en Pernambuco que el gasto entre escuelas es desigual. Datos micro permitan identificar ineficiencias e inequidades en los gastos.

### Lecciones clave

- Es posible promover un financiamiento escolar más equitativo a través de diferentes mecanismos.
- Las transferencias que mostré, no hay una receta para todos, algunos países tienen formulas y otros países utilizan incentivos monetarios, mecanismos diferentes que logran un mismo resultado.
- Sin embargo, es importante que estas políticas sean transparentes e institucionalizadas por ley.
- Las políticas de financiamiento escolar equitativo deben promover el aprendizaje de los estudiantes más vulnerables. \*
- Como el caso de Chile, la formula de financiamiento es equitativo, pero también tiene el apoyo para escuelas que tienen alumnos más vulnerables y así cerrar las brechas socioeconómicas de aprendizaje.
- Es necesario mejorar la difusión de datos de gasto escolar, facilitando la identificación de las desigualdades.
- Publicar los gastos por escuela es una herramienta potente para los tomadores de decisión.
- Crear sistemas de asignación de docentes y estudiantes transparentes, eficientes y equitativos.

### Oscar Charotti:

Tenemos una serie de preguntas que ya nos comparten, pero quería pasar la palabra a Manuel.

Es cierto, mirando desde el contexto de Paraguay tenemos un sistema unitario,

bastante centralista a diferencia de lo que es Argentina, Brasil, al comienzo de tu presentación Gregory veíamos que Perú, Chile y Ecuador mostraban sistemas más equitativos, pero también vemos que en gran medida estas experiencias tienen que ver con mecanismos que demuestran un nivel de desarrollo sumamente avanzado con relación al contexto nuestro. En Paraguay no tenemos suficientes mecanismos para abordar estos desafíos de equidad, y los pocos que existen, por ejemplo, mecanismos de distribución del FONACIDE, del FEII y otros, pero que no responden a una política educativa como tal. Entonces le consulto a Manuel: ¿Cuán importante, cuan posicionado está el tema de discusión el desafío de financiamiento y cuan determinante cree que puede ser la sociedad civil en fortalecer y contribuir a estos debates públicos tan necesarios para enfrentar estos desafíos de inequidad?

Aportes de Manuel Álvarez Trongé, Secretario General de la Red Latinoamericana por la Educación (REDUCA).

Empiezo por agradecer la invitación. La respuesta de lo que preguntas tiene que ver con la función de REDUCA que es una red Latinoamérica de organizaciones de la sociedad civil que está en 15 países y hace 10 años nacimos en Sao Paulo con 2 ideas muy concretas: 1. búsqueda de justicia educativa desde el punto de vista de la sociedad civil y esto significa que tenemos que despabilar a esta sociedad que no ve el problema educativo como un problema prioritario. Hay una necesidad que como organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la educación y con este derecho humano de aprender, si nosotros no levantamos la voz, a ellos no se les escucha y con todo lo que escuchamos en la presentación tenemos que poner sobre la mesa y darnos cuenta de la tormenta que tenemos. Si nosotros hacemos una metáfora la educación Latinoamérica ya era una nave que estaba averiada que venía navegando con muchas necesidades y hemos chocado con un iceberg que es el COVID19 y que nos llevó a todos a ir a botes salvavidas. La gran pregunta que tenemos que hacer es que como clase dirigente de América estamos a la altura de hacer este reclamo por la mejora de la educación y la justicia educativa.

Cuando escuchamos a Gregory nos damos cuenta de la cantidad de tecnicismo que puede haber en la desigualdad, pero como organizaciones de la sociedad civil tenemos que levantarnos por la indignación que hace esa desigualdad y sobre todo que no podemos llegar a los más vulnerables de una manera equitativa y que sepamos capear esta tormenta.

Hoy tenemos que ser conscientes que hay una manifestación como catástrofe generacional que pone, una emergencia educativa mundial, un riesgo por el decrecimiento de los PIB que va a haber menos dinero para la educación, entonces este tipo de reuniones y reflexiones nos tiene que llevar a una sociedad civil más comprometida y hacer el reclamo porque sin eso no podremos mitigar lo que genera esta pandemia.

Todos sabemos que hoy hay una sociedad que pide el regreso a clases y yo quisiera dar vuelta la frase y decir qué clase de regreso queremos porque sin dudas la pandemia nos ha dado una oportunidad, pero si nosotros tenemos este problema



de financiamiento educativo previo al coronavirus, la pandemia nos ha servido para darnos cuenta de la relevancia de una educación de calidad, pero también de la educación híbrida, entonces tenemos que garantizar esto.

Muchas veces nos llenamos la boca diciendo que la educación tiene que ser prioridad que la educación es el futuro, pero realmente desde LAC tenemos que levantar la voz porque si no hacemos este reclamo conjunto no vamos a tener una respuesta.

Necesitamos un plan en cada uno de los países, con monitoreo, con rendición de cuentas, con responsables y que sea política de estado y para eso necesitamos una política activa y desde REDUCA lo estamos intentando a viva voz.

## DIÁLOGO ABIERTO

### Yan Esperanza:

A Gregory quería hacer dos preguntas, una que tiene que ver con la asignación a docentes, preguntarte si existen también experiencias en termino de incentivos en la atraktividad a la carrera docente, porque en Paraguay no se ha vuelto atractiva esta carrera lo que nos llevaría a un problema porque si no atraigo a buenos docentes sería un problema, ¿cómo hacer para mejorar la atraktividad en Latinoamérica?

Segunda pregunta: Cuando mencionas estos éxitos de Ecuador y Perú, en cuestiones que un dice que elemental de utilizar algoritmos, quitar discrecionalidad en la forma de asignar y es algo que pareciera natural pero que choca con un sistema que tiene ciertos poderes, ¿cómo hacemos para lograr esto? ¿Porque lo logran algunos países?

### Respuesta Gregory:

Hace unos años hicimos un trabajo en el Banco “Profesión, Profesor” que miraba este tema, donde analizamos los institutos de docentes y cuáles eran las políticas públicas para atraer mejores profesiones a la carrera docente y concretamente identificamos como 3 políticas: 1. Políticas enfocadas en becas y Chile tenía un programa de becas de promoción docente, donde era una beca solo para alumnos de alto desempeño en educación secundaria. O sea un alumno que tenía muy buena nota ellos otorgaban becas importantes para estudiar en educación superior e incluso los alumnos de mas alto desempeño los mandaban un año al extranjero, un programa de becas con la intención específica de atraer mejores candidatos y tuvo un impacto, pero bastante marginal y no es que la profesión docente competía como otras profesiones, subían los porcentajes pero bastante marginales; 2. Políticas de largo plazo como salarios docentes, obviamente cuando un profesional o estudiante de secundaria escoge su carrera no solo mira la beca para poder estudiar sino su futuro laboral, entonces los salarios docentes también muestran que podría tener un impacto en la calidad de los candidatos que postulaban a la carrera docente; 3. Tener una carrera docente moderna, más meritocrática y esto afecto los candidatos que postulaban.

Y en cuanto a tu pregunta de asignación de docentes esto es un desafío importante porque estas quitando poder de un administrador/político local y mostrar el gasto a nivel de escuela refleja las inequidades e ineficiencias que podrían estar dándose.

### Respuesta Manuel:

Tengo un comentario, pero quizás una pregunta dirigida a Gregory que tiene que ver con una experiencia que tenemos en REDUCA en toda la región de trabajo con directivos porque esta comprobado que un director líder es un círculo virtuoso para las escuelas. Y hemos visto resultados sumamente interesantes desde REDUCA. Quería ver tu mirada, como están viendo la herramienta de focalizar en los directivos, porque quizás es importante para todo lo que se viene, porque esta



educación híbrida nos podría ayudar a comunicarnos mejor con los directivos que son muchos menos que los docentes y herramienta de cambio interesante.

### **Respuesta Gregory:**

Conuerdo contigo, el director de escuelas es un actor fundamental, atrae mejores docentes, retire a los mismos, y hay evidencia creciente sobre esta, pero lamentablemente en la mayoría de los sistema educativos de Latinoamérica la mayoría de los directores son profesores más senior que logran subir la escala y no necesariamente buenos administradores y he conocido en Rio de Janeiro, por ejemplo, el mejor profesor termina siendo el director y los mejores directores terminan siendo funcionarios del ministerio y nosotros no queremos eso, uno quiere que los mejores profesores se queden en aula y que los mejores directores se queden en la escuela. Los incentivos no están bien puestos en los directores, y no formarnos necesariamente buenos directores, a veces son profesores que no tienen las habilidades de gestión necesaria, tienen poca autonomía, no tienen presupuesto para asignar y terminan siendo simplemente administradores sin mucha autonomía. Hay mucho que recorrer ahí y es un gran tema que hay que avanzar.

### **Comentario Helen:**

Creo que todos ahora tenemos la evidencia como menciona Gregory y él ha usado la frase causal, una correlacional. Y él ha demostrado que los docentes son agentes de cambio muy poderosos y además el impacto es más grande sobre todo con alumnos más desfavorecidos. Coincidimos entonces que hay que apuntar por la formación del docente, también sobre la formación del docente en el nivel inicial.

Creo que tenemos muchos temas sobre la atractividad de la profesión y no es solo compensación económica también es ofrecer una verdadera carrera a los docentes, basado en méritos.

El otro tema es captar los mejores estudiantes que salen de la escuela; sabemos también que es super importante la revisión del curriculum del docente, hay muchos retos para mejorar el perfil del docente y tener espacios de formación especializados.

El núcleo del sistema educativo es el docente y tenemos que la proporción necesaria para la capacitación y mejoramiento de las habilidades de docentes.

## REFLEXIONES FINALES

### Gregory:

Muchas gracias por escuchar, también como yo decía las publicaciones que utilizamos están disponibles al público y yo termino en una nota más optimista: hay ejemplos en donde en la mitad de los países que analizamos se pueden hacer políticas públicas que generan mayor equidad y hay evidencias concretas.

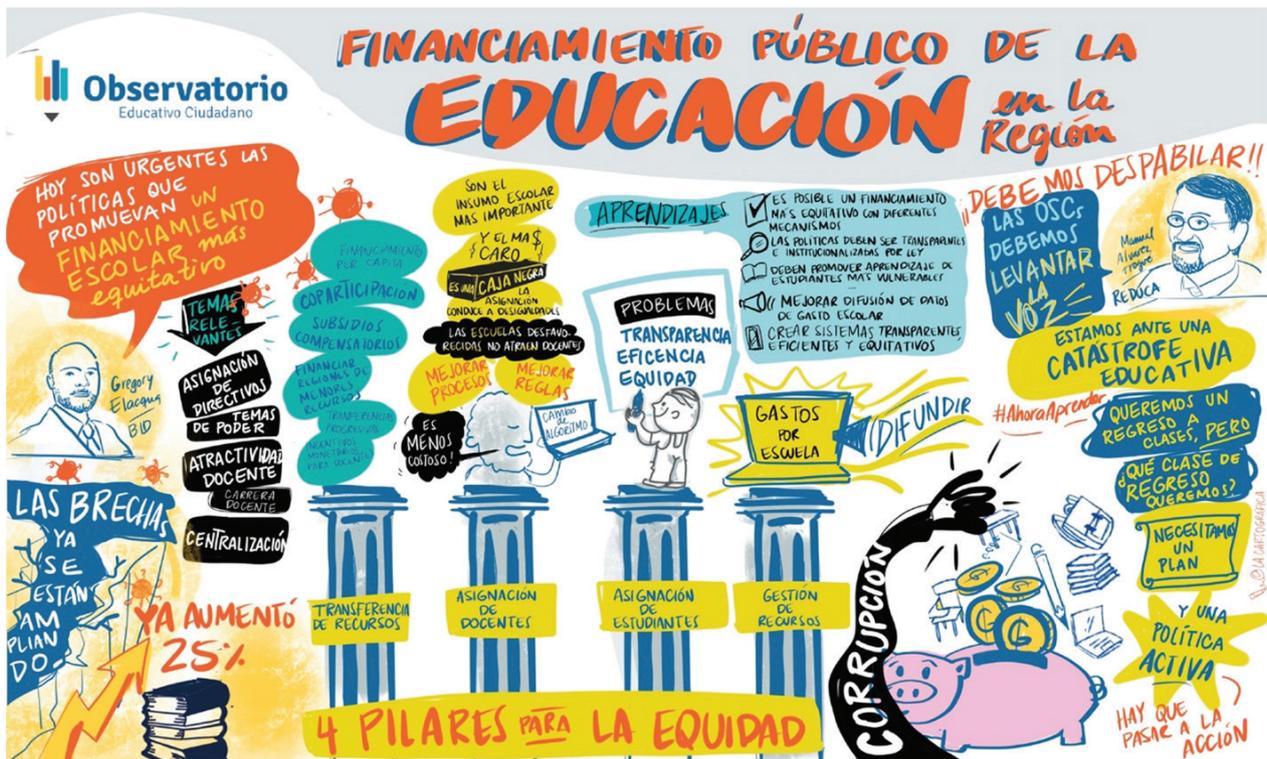
Estamos en una situación extremadamente difícil por la pandemia. Pero lo que me quita el sueño es que hay un 50% de los niños que están descontentos a la escuela porque no tiene acceso a computadoras, no tienen wifi y apoyo de sus papás y eso tenemos que estar preparados porque las brechas socioeconómicas van a ser más amplias y vamos a necesitar más recursos y políticas públicas focalizadas en los alumnos más vulnerables saliendo de esta pandemia.

### Manuel:

Dos cosas, primero decirles desde el punto de vista formal que en la página web van a encontrar muchos materiales sobre todos los temas que fuimos abordando. Nuestro verdadero foco hoy en día es despabilar a la sociedad civil para aprender, y lo que estamos viviendo es que todos nosotros somos multiplicadores, somos despertadores, hay una sociedad civil que parece que no escucha, y que contesta en encuestas que la educación en Latinoamérica muy mal y la educación de mis hijos está muy bien y no hay peor ciego que el que no quiere ver y es el llamado a pedir una política activa y no engañarnos. Vamos a enfrentarnos con grandes desafíos en el 2021 y tenemos que pasar en la acción y todos ustedes son una plataforma de seguir despabilando.

Termino con una frase del presidente Sarmiento, referente de educación: Todos los problemas son de educación y cuando nosotros vemos los enormes problemas que tenemos de salud, laborales, de desarrollo económico, tienen detrás a la educación y por eso estamos llamados a levantar la voz para que la educación sea una prioridad.

# SÍNTESIS GRÁFICA, LAURA BÁEZ, LA CARTOGRÁFICA



## PALABRAS DE CIERRE, OSCAR CHAROTTI:

Un espacio sumamente enriquecedor. Quiero dar las gracias a Helen en nombre de la UE que nos vienen apoyando y hacen posible el OEC y las organizaciones que la integran y componen.

Agradecer al BID en nombre de su representante Florencia, al CIRD, a REDUCA y especialmente a nuestros dos expositores. También agradecer a Jorge Talavera por la facilitación del encuentro, a Nathan y Gloria de “Háblame a los ojos” que siempre nos vienen acompañando con Lengua de señas y a todas las organizaciones que están presentes.

Les invito a visitar la web del Observatorio Educativo Ciudadano ([www.observatorio.org.py](http://www.observatorio.org.py)) donde van a poder acceder a las sistematizaciones y reflexiones que tuvieron lugar en todo este tiempo.





[www.observatorio.org.py](http://www.observatorio.org.py)

(021) 204 869

   pyobservatorio