



Las llaves de la educación

Estudio comparado sobre la mejora de
los sistemas educativos subnacionales
en América Latina

Axel Rivas
Martín Scasso
y equipo



Fundación **Santillana**

Las llaves de la educación

**Estudio comparado sobre la mejora
de los sistemas educativos subnacionales
en América Latina**

Axel Rivas
Martín Scasso y equipo

© CIAESA, Instituto Natura y Universidad de San Andrés
© Fundación Santillana, 2020, para esta edición

Director del proyecto: Axel Rivas

Coordinador de estadísticas educativas: Martín Scasso

Asistente general del proyecto: M.^a Emilia Larsen

Procesamiento de datos: Mariano Jaureguizahar

Equipo de investigadores/as:

Argentina: Belén Sánchez, Jason Beech e Ignacio Barrenechea

Brasil: Filipe Recch, Vinícius Baptista Soares Lopes y Lucas Hoogerbrugge

Chile: Cristian Bellei, Gonzalo Muñoz y Mariana Contreras

Colombia: Jorge Grant Baxter, Mónica Cristina León Cadavid y Luis Alejandro Baquero

México: Juan Cruz Olmeda y Valentina Sifuentes

Perú: María Balarin

Dirección y coordinación editorial: Pía Paraja, Manuela Lara, Silvia Perlado

Diseño e infografía: Visual Thinking Comunicación y Creatividad

Primera edición: noviembre 2020

ISBN digital: 978-84-680-7014-8



Usted es libre de: Compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato; Adaptar, remezclar, transformar y crear a partir del material. Bajo los siguientes términos:

Atribución: Usted debe darle crédito a esta obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. No Comercial: Usted no puede hacer uso del material con fines comerciales o de lucro. Compartir Igual: Si usted mezcla, transforma o crea nuevo material a partir de esta obra, usted podrá distribuir su contribución siempre que utilice la misma licencia que la obra original. El licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia.

Cómo citar este libro: Rivas, A. et al. (2020): *Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*, Fundación Santillana, Madrid.

Índice

Prólogo	5
Introducción	7
Al rescate de los sistemas subnacionales de educación	11
Cómo se hizo este estudio.....	13
Agradecimientos	16
1. La mejora de los sistemas educativos: un estado del arte	18
De los viajeros a los campeones del mundo	18
Los cuantitativistas y la pretensión de una verdad científica	23
Incentivos y rendición de cuentas: la narrativa economicista de la mejora educativa.....	26
La reforma de la cultura de los sistemas.....	31
La cara oculta de la luna: el flujo curricular	34
El informe parteaguas: la mejora universal de los sistemas educativos	37
El campo de los sistemas que mejoran	40
Una mirada de conjunto: las llaves teóricas de la mejora sistémica	44
2. Del crecimiento a la incertidumbre: el contexto de América Latina 2000-2020	49
Democracias crujientes y recambios políticos.....	49
La etapa de oro se extingue	52
Las deudas sociales	56
Dos décadas de reformas educativas	57
Argentina: «Del regar y rezar al reformar sin regar».....	58
Brasil: «Políticas ambidiestras para un sistema desbordante».....	61
Chile: «La eterna reforma en busca de la caja negra de las aulas»	64
Colombia: «Libertad curricular y control vía evaluación»	67
México: «Dispositivos de centralización y batallas políticas de la educación».....	69
Perú: «Construcción incierta en medio de recambios políticos»	71
Las tendencias de política educativa en América Latina 2000-2020.....	74
La carrera hacia las aulas: una visión de conjunto	83
3. Tendencias recientes en América Latina: los indicadores cuantitativos	87
La medición de la calidad de la educación.....	94
La evolución de la calidad de la educación	98
Una mirada de conjunto.....	107
4. Los sistemas educativos subnacionales en América Latina	108
La promesa de la descentralización	108
Argentina: un federalismo pendular	111
Brasil: un país, miles de sistemas educativos.....	113
Chile: municipalización, mercantilización y centralización, un triple modelo de regulación de la educación.....	114
Colombia: una arquitectura de gobierno multinivel.....	116
México: un federalismo limitado por los dispositivos de gobierno centralizados.....	118
Perú: una descentralización condicionada y fluctuante.....	120
¿Quién controla la política educativa en América Latina?.....	122

5. La selección de los casos subnacionales	129
Criterios de selección de los casos	129
El modelo teórico de análisis de la mejora sistémica.....	136
La selección de los casos subnacionales	143
Los casos seleccionados: una síntesis.....	162
Otros casos destacados no seleccionados.....	169
6. Estudios de casos: sistemas educativos subnacionales destacados	173
La mejora en su contexto.....	173
Ceará (Brasil): la mejora sistémica sostenible en articulación con los municipios.....	174
Pernambuco (Brasil): la mejora integral de la educación media	177
San Nicolás (Chile): estabilidad, confianza y apoyo multidimensional por las necesidades del contexto	180
Loncoche (Chile): selección profesional, continuidad y confianza en las escuelas	183
Puebla (México): la vía acelerada hacia la mejora de la calidad	185
Guanajuato (México): eficiencia en la gestión de las acciones con continuidad e impacto en la inclusión educativa	188
Córdoba (Argentina): las capas crecientes de la mejora sistémica	190
Río Negro (Argentina): la mejora como resultado de un ecosistema en constante evolución	192
San Martín (Perú): la descentralización como vía para mejorar la articulación local	194
Ayacucho (Perú): ¿mejora social y mayor impacto de las políticas nacionales?	196
Bogotá (Colombia): una visión más amplia de la calidad educativa.....	198
Boyacá (Colombia): una red de entidades, actores e instituciones.....	199
Las políticas de la mejora	202
Una síntesis de los casos.....	213
7. Una teoría de la mejora sistémica de la educación en América Latina	215
La plataforma de gobierno de la educación	217
Llave 1. Otorgar una verdadera prioridad política a la educación y blindarla del corto plazo	220
Llave 2. Escuchar las voces de alumnos/as y docentes: entender el sistema en lugar de enfrentarse a él	221
Llave 3. Definir objetivos claros e impulsar una búsqueda multifocal de mejora con una clara teoría del cambio	222
Llave 4. Priorizar la legitimidad frente a las tentaciones de los atajos, ampliar la solidez y seriedad de las políticas con un enfoque incremental y realista.....	224
Llave 5. Encontrar o potenciar un liderazgo reflexivo y decidido, pero también autocítico, creíble y consistente.....	225
Llave 6. Potenciar la burocracia estatal con una selección meritocrática de los cargos claves y condiciones adecuadas para crear un horizonte de estabilidad en el tiempo	227
Llave 7. Analizar y evaluar el sistema con distintos ojos y rigurosidad científica.....	228
Llave 8. Articular el proyecto educativo con otros actores políticos en diversas esferas.....	229
Llave 9. Lograr un equilibrio entre las tensiones, institucionalizar las políticas educativas y crear una identidad compartida del camino a construir	231
Llave 10. Convertir los canales de política educativa en dispositivos: usar los recursos para lograr resultados	233
Usar las llaves para abrir la gran compuerta	236
Coda: una agenda para la investigación sobre la mejora de los sistemas educativos	244
Bibliografía	249

Prólogo

David Saad, presidente de Instituto Natura Brasil y América Hispana

5

En nuestra región vivimos rodeados de desigualdades que, en algunos casos, son tan estructurales que sus raíces vienen horadando desde hace décadas el desarrollo y el entramado social. Esta situación parece dejar a las personas fuera de juego, sin posibilidad de tomar decisiones ni de forjar su propio futuro. En las páginas siguientes verán que esto no es cierto, que existen soñadores, hacedores y educadores, personas e instituciones que, desde su lugar, impulsan la educación como motor de desarrollo y de superación de las desigualdades, que creen en la enseñanza como medio para la transformación social.

Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina es una investigación comprometida, con una misión académica y social, que busca encontrar y entender esas «llaves» que son clave para que los sistemas mejoren, se potencien y, al mismo tiempo, garanticen el derecho a la educación de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes.

Es en esta mirada en la que, desde Instituto Natura, nos encontramos y reconocemos con Axel Rivas y con los diecinueve investigadores que hicieron posible este estudio, el Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (CIAESA), la Universidad de San Andrés (UDESA) y las universidades participantes.

Recuerdo una apasionante conversación con Axel, dos años atrás, en la que ambos nos preguntábamos: ¿es posible mejorar la educación en América Latina? ¿Qué sistemas lo lograron? ¿Cómo lo hicieron? ¿Qué podemos aprender de ellos? ¿Cómo podemos contribuir a la mejora en cada país?

Estas preguntas guían los pasos de Instituto Natura desde su fundación hace diez años en Brasil, y ahora también en los países de América Hispana en los que comenzamos a trabajar. Buscamos que la educación sea el camino para una sociedad más justa, próspera y solidaria. Solamente cuando todos los niños, las niñas y los jóvenes estén incluidos en una educación integral y de calidad habremos logrado nuestro objetivo.

Sin afán de adelantar los hallazgos de la investigación, en Instituto Natura creemos profundamente en las «llaves» que se plantean a continuación. La mejora de la educación solo es posible a través del rol protagónico del Estado, con su capacidad de implementar políticas públicas transformadoras a escala. Por esto, entendemos que nuestro rol como organización del tercer sector es apoyar al sistema público en la implementación de las políticas que generen resultados positivos en el aprendizaje y la inclusión.

Como consecuencia, enfocamos nuestro trabajo en acompañar a los gobiernos nacionales y subnacionales en el desafío que supone gestionar e implementar políticas multidimensionales. Buscamos construir alianzas basadas en la confianza de contar con un objetivo común, la mejora de los aprendizajes y la necesidad de tener persistencia y continuidad en el tiempo. Aportamos conocimiento, formación, apoyo técnico. Ante todo, construimos en conjunto.

Para terminar, celebramos este estudio y el esfuerzo y tenacidad que sabemos brindaron tanto Axel Rivas como todo el equipo de investigadores, quienes, a través de este trabajo, ponen luz sobre experiencias que pueden ser un faro para una nueva etapa educativa en nuestra región.

Introducción

7

Proponemos a los lectores y a las lectoras que comiencen este libro con nuestras preguntas de investigación abiertas en sus mentes. Tengan en cuenta estos puntos de partida: en América Latina existen sistemas educativos descentralizados en manos de gobiernos subnacionales y, desde hace al menos un par de décadas, contamos con herramientas para medir aspectos del derecho a la educación que nos permiten hacer un seguimiento en el tiempo de la cobertura educativa, la trayectoria de los alumnos/as y la calidad de los aprendizajes. Entonces, nos propusimos estudiar qué sistemas educativos subnacionales¹ habían logrado mejoras sostenidas, y en lo posible integrales, entre 2004 y 2019 en seis países diversamente descentralizados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

Estudiamos en total 486 sistemas subnacionales: las 346 comunas de Chile², las 24 jurisdicciones de Argentina (23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires), los 26 estados

1. En sentido estricto algunos son «sistemas» y otros son «subsistemas» o «sistemas locales de educación» (esta distinción se analiza en el capítulo 4).
2. En Chile está en marcha un proceso de transformación de la gestión de la educación que implica el reemplazo de los municipios por Servicios Locales de Educación Pública (SLE). En el momento de publicar este libro ya existen 11 SLE que administran la educación de 41 comunas.

y el Distrito Federal de Brasil, los 32 departamentos de Colombia, las 24 regiones y la provincia constitucional del Callao de Perú y las 32 entidades federativas de México (que incluyen la Ciudad de México).

En realidad, podríamos contabilizar 582 sistemas subnacionales, porque en una segunda ronda analizamos las 96 Entidades Territoriales Certificadas de Colombia. No llegamos a analizar un universo aparte e inmenso: los 5570 municipios de Brasil, que tienen a su cargo las escuelas de nivel inicial y la mayoría de la enseñanza fundamental (de 1 a 9 años).

Diseccionamos estos 486 subsistemas con múltiples indicadores cuantitativos para el nivel primario y secundario o medio. Confeccionamos el mayor registro de estadísticas educativas de sistemas subnacionales que existe en América Latina³. Construimos un modelo teórico para sintetizar la interrelación de tantos indicadores distintos. Elaboramos fórmulas e índices para tratar de capturar tendencias y controlar los errores estadísticos. Buscamos registrar procesos de mejora sostenida en el tiempo de varios indicadores de manera simultánea.

Piensen con nosotros en las preguntas que nos formulamos cuando empezamos este trabajo. De los 486 subsistemas, ¿cuántos habrán mejorado de manera integrada, sostenida en el tiempo, por encima claramente de la media nacional? ¿Cuántos habrán mejorado en indicadores específicos como, por ejemplo, la calidad educativa del nivel primario? ¿Cuántos en cada país? ¿Cuántos en los países federales con grandes sistemas educativos como Argentina, Brasil y México? ¿Cuántos en los países con una descentralización más parcial o cambiante como Colombia y Perú? ¿Cuántos en el sistema chileno, regulado por el mercado y municipalizado, pero con una fuerte intervención del gobierno nacional?

Piensen con nosotros en la segunda fase del trabajo, que consistió en testear los casos que habían destacado en sus entrevistas los expertos de cada país en el análisis y conocimiento de los sistemas subnacionales. Buscamos detectar por otra vía los casos de mejora: preguntando sobre las gestiones educativas más destacadas en los últimos quince años. ¿Qué imaginan que sucedió? ¿Creen que los casos coincidieron? ¿Había en cada país sistemas claramente identificados por los expertos que habían logrado traducir las capacidades de gestión en mejoras observables en los resultados? ¿En algunos países más que en otros? ¿Qué factores podrían explicar estas diferencias (en el caso de que las hubiese)? Siguiendo el título de este libro: ¿cuáles son las «llaves» de la mejora a escala sistémica?

3. Toda la información procesada y sistematizada está disponible al público para futuras investigaciones e indagaciones en la página web <https://www.llavesdelaeducacion.org/>

Ahora les pedimos que nos acompañen en el tramo final del proyecto: el análisis de los casos que encontramos de mejora sostenida. ¿Habrán tenido las mismas características en contextos económicos favorables? ¿Habrán invertido más en la educación? ¿Habrán implementado políticas clave muy similares o habremos encontrado recorridos muy distintos y específicos en función de cada contexto?

Estas preguntas no tenían respuesta cuando empezamos esta investigación. Nuestras hipótesis estaban abiertas a encontrar, en las distintas capas del trabajo, respuestas inesperadas. Los invitamos a posicionarse en ese lugar de incertidumbre, llenos de preguntas. Hagan sus propias conjeturas aquí (si no han leído ya las síntesis de nuestro estudio, claro). Formulen sus propias hipótesis. Los invitamos a que reflexionen sobre lo que van a leer. Los invitamos a ser los y las protagonistas de esta investigación.

Esta propuesta no es solo un juego para captar su atención o generar intriga en la lectura (algo que también puede ayudar a atravesar las numerosas páginas de este estudio): es una posición epistemológica que invitamos a compartir. Implica estar abiertos a comprender el funcionamiento de los sistemas educativos de maneras muy diversas y no-vedosas. Es una invitación a la pregunta, a indagar en la complejidad de los fenómenos educativos con los ojos abiertos, reflexivos y científicos. Es también una invitación a concebir la búsqueda de la justicia educativa en nuestros países usando la investigación para abrir más y mejores pistas y posibilidades para la mejora sistémica. En definitiva, queremos ver si es realmente posible mejorar la educación y aprender de quienes lo lograron.

Hemos analizado los datos disponibles con una mirada rigurosa y cuidadosa a la vez. No somos ingenuos. Comprendemos las limitaciones de los sistemas estadísticos y, especialmente, de las evaluaciones de la calidad educativa. Sabemos que presentan numerosos problemas metodológicos, que solo miden un recorte parcial de lo que aprenden los alumnos/as y que, incluso, pueden tener los efectos perversos de limitar la enseñanza de otras áreas y enfoques cuando se convierten en mecanismos de presión dentro de los sistemas educativos. En este estudio también analizamos en profundidad estas dimensiones.

Pero también sabemos algo más fundamental: las estadísticas y evaluaciones disponibles son maneras de hacer visible lo invisible. Nos permiten identificar, siempre parcialmente, el cumplimiento del derecho a la educación. Los sistemas de información creados por los países de la región han implicado el trabajo de incontables profesionales para calibrar y aplicar instrumentos de medición. Los países han hecho un esfuerzo inmenso a la hora de aumentar las capacidades estatales para detectar si los niños, las niñas y los jóvenes asisten a la escuela; si repiten o abandonan; si aprenden a leer y escribir, a comprender los textos, a pensar científicamente o a resolver problemas matemáticos. Esas mediciones nos dicen si hay más desigualdades entre sectores sociales, escuelas urbanas y rurales, edades, género o recursos de las escuelas. Iluminan, en definitiva, aspectos vitales del cumplimiento del derecho a la educación.

Por eso usamos estas estadísticas y sistemas de evaluación para analizar la mejora de los sistemas educativos subnacionales. En consecuencia, nuestra definición de «mejora» está limitada por esos mismos instrumentos. Son su fuente de indagación y su condena. No podemos saber muchas otras cosas que queríamos indagar sobre los sistemas educativos. Pero al menos sabemos lo que nos dicen los datos; podemos contar con esa información para analizar tentativamente las gestiones políticas y construir hipótesis sobre los efectos de las acciones de gobierno y los contextos específicos en la mejora de los sistemas.

Nuestra definición de «mejora» implica «lograr que más estudiantes que antes accedan a más altos niveles de aprendizajes en una amplia gama de conocimientos y destrezas con menor desigualdad en los logros que antes» (Levin, 2012). En este estudio nos acercaremos a esa definición con una batería de indicadores que se agrupan en un modelo teórico de análisis de la mejora de los sistemas educativos subnacionales en la región. Hemos buscado identificar los casos que lograron mejoras integrales (en varios indicadores) sostenidas en el tiempo para evitar las trampas de las estadísticas que pueden mostrar saltos anómalos de una medición a otra. No queremos encontrar los atajos, sino los procesos que han logrado sostenerse durante varios años y que se han convertido en una hipótesis de intervención política específica que hay que cotejar con el trabajo de campo.

Un ejemplo claramente inspirador ha sido el caso de Sobral, el municipio de Brasil que en apenas doce años ha pasado del puesto 1366 del ranking del Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (que mide la trayectoria de los alumnos/as y los aprendizajes en las evaluaciones) al puesto número uno del país (Cruz y Loureiro, 2020). Queríamos saber si había otros casos que hubiesen logrado semejante trayectoria de mejora consistente en el tiempo y en distintos indicadores.

Elegimos estas preguntas de investigación con un marco teórico centrado en el análisis de los mecanismos de gobierno de los sistemas educativos. Las políticas educativas solo se entienden como prácticas de gobierno que interactúan con relaciones de poder en el nivel micro de las aulas y escuelas (Rose, 1999; Hunter 1994). Evitamos pensar en los Estados como aparatos unificados de poder que «deciden» las políticas. El Estado desempeña un rol central, pero ni único, ni orgánico ni autónomo frente a sus propias disputas internas de sectores y niveles ni frente a los múltiples actores que intervienen en los procesos de gobierno (Kooiman, 2003; Aguilar Villanueva, 2006).

El conocido informe McKinsey (Mourshed, Chijioke y Barber, 2010) fue tanto una inspiración como un modelo a discutir para nuestro estudio. En ese informe, quizás el más leído sobre política educativa en el siglo XXI, se analizaron 20 sistemas educativos que habían mejorado en todo el mundo. Ese estudio nos abrió la misma pregunta de investigación para los sistemas subnacionales en América Latina, pero nuestro marco teórico no comparte su enfoque. Al buscar atajos para llegar rápidamente a las recomendaciones, el

informe McKinsey presenta una mirada acultural, ahistórica y asociológica de los sistemas educativos.

Nuestro punto de partida implicaba comprender la historia de los sistemas nacionales, sus políticas y contextos recientes como marcos clave de análisis de los casos subnacionales. Estudiamos las trayectorias de las políticas educativas en sus realidades analizando la historia más prolongada de tradiciones y esquemas de poder (Gale, 2001). Asumimos la complejidad de los sistemas en su propio contexto, sin esperar respuestas universales y sin olvidar las culturas o las relaciones de fuerza que se expresan en cada momento histórico. Los sistemas educativos son expresiones de la historia de nuestros países: están cargados de injusticias, batallas, conflictos, voluntades e ideología. Son objetos vivos, dinámicos, cambiantes.

En nuestro estudio esto supuso evitar una visión totalizante que permita explicar la mejora de manera «objetiva». No solo no podemos establecer la causalidad de nuestras hipótesis, sino que las planteamos abiertamente como partes de un camino epistemológico que intenta indagar de manera interpretativa los fenómenos sociales complejos. Combinando instrumentos de medición estadística con estrategias de análisis e interpretación sociohistóricas, las ciencias sociales pueden aportar mucho más a la recomendación de políticas que desde una cierta neutralidad inalcanzable o simplificadora.

Al rescate de los sistemas subnacionales de educación

Estudiar los sistemas subnacionales de educación es una misión que nos permite salir del excesivo centralismo que ofrecen los enfoques dominantes sobre la educación. El «giro subnacional» abre un nuevo mundo en la teoría política comparada (Singh, 2017). Las unidades subnacionales no solo permiten entender mejor los fenómenos educativos, al desagregar las unidades de análisis, sino que también pueden ayudar a desarrollar nuevas teorías sobre los sistemas educativos y las razones de sus sugerentes variaciones dentro de un territorio nacional.

La tiranía del sesgo nacional es peligrosa porque puede llevar a sacar conclusiones apresuradas. Un estudio señalaba que Massachusetts lograba mejores resultados que Finlandia en PISA con una población similar (Carnoy, García y Khavenson, 2015). Sin embargo, hemos leído incontables informes sobre el éxito de Finlandia y ninguno (o casi ninguno) sobre el de Massachusetts.

Como analiza Snyder (2001), lo subnacional permite aumentar el número de casos observables, controla las comparaciones con más variables y abre la posibilidad de realizar

mayores inferencias o más válidas. Nuestro estudio propone salir de la «tiranía» de los promedios nacionales o del «sesgo de los países completos», como lo llamó Rokkan (1970).

En América Latina hay varios antecedentes que nos marcan el camino. El clásico estudio de O'Donnell (1973) demostró que los promedios de Brasil lo llevaron a ser categorizado como un país subdesarrollado en los años sesenta, pese a que su sector más moderno de la economía era tan pujante como el de Argentina, aunque tenía una pobreza rural profunda. En nuestro propio campo educativo, los estudios comparados de unidades subnacionales en Brasil nos han permitido entender mejor un sistema inmenso y descentralizado (Carnoy et al., 2017; UNICEF, 2010; Alves, 2008). Otros estudios en México (Ornelas, 2008) o en Argentina (Rivas, 2004) son antecedentes directos de este trabajo, al mapear las políticas educativas en múltiples estados o provincias dentro de países federales.

Desagregar el análisis en las unidades subnacionales también ilumina de otra forma el estudio de las políticas nacionales, que pasan a ser entendidas desde su reverso: con los ojos del interior. Así, este libro se puede considerar una gran inversión del eje de la mirada sobre los sistemas educativos nacionales en América Latina.

Mirar desde los territorios no solo permite comprender mejor el centro, sino que también ensancha un camino de la indagación comparada internacional. Como señalan estudios previos, la comparación subnacional transnacional permite capturar los sesgos invisibles de las comparaciones locales y genera controles metodológicos, teóricos y epistemológicos en nuestras indagaciones y conclusiones (Ferreira do Valle, 2015). Nuestro estudio es un ejemplo en esta dirección: hemos aprendido a comparar «dentro» de los países comparando «entre» los países. Como un juego de muñecas rusas, la mirada comparada se ensancha con múltiples controles. De eso trata la racionalidad científica: de ponernos la mayor cantidad de obstáculos para testear nuestras hipótesis.

El análisis de los sistemas subnacionales no implica olvidar el peso de los sistemas nacionales. Como señalan Carnoy et al. (2007), la unidad Estado-nación sigue siendo decisiva para entender los sistemas educativos. Sin embargo, la perspectiva subnacional enriquece el análisis y es decisiva, en el caso de los países federales, para entender la política educativa.

Cabe aclarar que esta perspectiva combinada de lo nacional y lo subnacional no realiza juicios de valor sobre la estructura del gobierno de la educación de los seis países analizados. No es este un estudio sobre el valor de la centralización o de la descentralización. Si bien tenemos múltiples hallazgos que refieren a esta gran pregunta, no ha sido nuestro objeto de estudio, y se trata de manera muy parcial en las conclusiones y en el análisis de cada país.

Tomamos los sistemas de gobierno y la distribución de atribuciones en cada país como algo dado. Bien podría ser que la descentralización haya aumentado las desigualdades y que nuestros casos destacados sean las excepciones que confirman la regla. O, al contrario, pueden florecer centenares de casos destacados gracias a la descentralización. Eso será materia de otra discusión.

En definitiva, nuestro estudio no pretende identificar una autoridad ideal ni lineal de la política educativa. Analizamos los sistemas subnacionales desde una perspectiva de gobierno multinivel (Piattoni, 2010), en el que coinciden distintas autoridades nacionales, subnacionales y locales en el control y la regulación de la educación.

Cómo se hizo este estudio

Este libro reúne los hallazgos fundamentales de un largo proyecto de investigación en seis países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Fue desarrollado en cuatro etapas metodológicas con un equipo integrado por diecinueve investigadores de los seis países:

- En la primera etapa se analizaron las políticas educativas nacionales y las atribuciones de gobierno subnacional de los seis países estudiados. Este trabajo de sistematización permitió la elaboración de un informe por país⁴ y una matriz de análisis que posibilitó la construcción de una serie de categorías para la comparación de los países.
- En la segunda etapa se sistematizaron las estadísticas educativas de cada uno de los países⁵, siguiendo el modelo teórico de análisis de la mejora de los sistemas educativos subnacionales⁶. Este trabajo implicó muchos procesamientos de fuentes primarias y la organización de todos los datos disponibles ya procesados de las distintas fuentes estadísticas de los seis países. Fruto de este trabajo fue la identificación de los potenciales casos de mejora sistemática a nivel subnacional en cada país.

13

4. Los informes y todo el material del proyecto pueden encontrarse en la página web <https://www.llavesdelaeducacion.org/>

5. Un informe detallado con la evolución de los indicadores educativos de cada uno de los seis países también puede hallarse en la página web del proyecto: <https://www.llavesdelaeducacion.org/>

6. Véase el anexo en <https://www.llavesdelaeducacion.org/>

- En la tercera etapa se entrevistó a 49 expertos en educación de los seis países para indagar en los potenciales casos de mejora sistémica a nivel subnacional entre 2004 y 2019. Este proceso permitió realizar una preselección de los casos que se confrontó con los datos estadísticos para terminar de definir los casos en cada país. La sistematización de este proceso puede encontrarse en el capítulo 6. En cada país se tuvieron en cuenta criterios distintos, ya que no había una manera única de entender los procesos de mejora y las situaciones de cada contexto eran muy diversas.
- Con la selección de los doce casos (dos por país) se realizó un trabajo de campo indagando en toda la documentación y literatura previa sobre el caso y con entrevistas a actores clave de cada uno de los casos analizados. En total se realizaron 130 entrevistas. Algunos de los trabajos de campo fueron realizados de manera presencial (Córdoba, Río Negro, Puebla, Bogotá, San Martín y Ayacucho) y otros de manera remota (San Nicolás, Londoño, Boyacá, Guanajuato, Ceará y Pernambuco) por la situación de la pandemia que se desató en medio del estudio.
- Con todo el material recolectado se realizó una sistematización con la conformación de distintas categorías analíticas para elaborar el trabajo final comparado que se presenta en este libro. En un libro complementario del mismo proyecto se presentan los doce estudios de caso analizados en profundidad.

El trabajo en conjunto contó con la colaboración de equipos de investigadores en cada uno de los países durante dos años. El análisis y las conclusiones reflejan estas discusiones y presentan los materiales específicos que se consolidaron en seis matrices metodológicas completadas por los equipos en cada uno de los países. Este esfuerzo de investigación colaborativa es parte de una visión más amplia de la investigación sobre América Latina con un enfoque Sur-Sur, tan vital y necesario para repensar los sistemas educativos de la región con lentes comparadas y a la vez situadas en la realidad y la historia de nuestros países.

El libro no presenta solamente los resultados de esta investigación, sino también una mirada analítica de la política educativa en América Latina durante los últimos veinte años del nuevo siglo (2000-2020), continuando muchos de los caminos recorridos por su antecedente más directo (Rivas, 2015).

En el primer capítulo se presenta un estado del arte sobre la mejora de los sistemas educativos. En el capítulo 2 se analiza la situación de las políticas educativas nacionales en los seis países a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI en el contexto social, político y económico de la región. El capítulo 3 amplía esta contextualización con un

análisis de la información estadística sobre los indicadores educativos más relevantes de los países y un especial trabajo de sistematización sobre la evolución de los resultados en las evaluaciones de la calidad nacionales e internacionales. Este panorama abre las puertas para entender en qué contexto se dieron las mejoras subnacionales estudiadas y también permite anticipar la complejidad de las mediciones de la calidad, que en muchos países muestran evoluciones contradictorias.

En el capítulo 4 se analiza la estructura de gobierno de los sistemas educativos estudiados y la distribución de atribuciones a nivel subnacional. Esto sitúa nuestro estudio en el contexto de dos dimensiones clave que se diferencian entre los países: la cantidad y el tipo de atribuciones que tienen los sistemas subnacionales y las políticas nacionales en el período estudiado, que marcaron y condicionaron las gestiones regionales.

El siguiente capítulo se adentra en la evidencia empírica específica de nuestro estudio al mostrar el proceso de selección de los doce casos estudiados. En él se describe el modelo teórico y metodológico de selección de los casos y las características de los sistemas que analizamos.

El capítulo 6 ofrece un análisis de los casos seleccionados y una comparación de las políticas más salientes que muestran un panorama comparado de las similitudes y diferencias de las prioridades y enfoques encontrados. Finalmente, el capítulo 7 elabora una mirada más profunda sobre los puntos en común de los casos seleccionados y propone un primer eslabón para construir una teoría de la mejora de los sistemas educativos nacionales y subnacionales en América Latina: la construcción de una plataforma de gobierno de la educación.

Agradecimientos

16

Este libro es fruto de un profundo trabajo colaborativo que ha continuado las líneas de investigación que se desarrollaron, hace ya seis años, en una primera etapa desde el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y luego desde el Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (CIAESA). En ambos casos los proyectos fueron coordinados por Axel Rivas, en una continuidad de trabajo que permitió varias publicaciones previas (Rivas, 2015; Sánchez y Coto, 2016; Rivas y Sánchez, 2016 y 2020; Rivas y Scasso, 2017). El primer proyecto fue llamado MAPEAL (Mapa de las Políticas Educativas en América Latina) y el que aquí se presenta llevó por título Las Llaves de la Educación.

Ambos proyectos fueron apoyados por Instituto Natura, primero con sede en Brasil y ahora con su nueva sede en América Hispana. Agradecemos profundamente el apoyo, la confianza y la visión de Instituto Natura en su apuesta por la investigación educativa como camino necesario para la mejora sistémica de la educación en nuestros países. Gracias especialmente a Karina Stocovaz, David Saad, Florencia Mezzadra, Marcela Bravo y a todo el equipo de apoyo en cada uno de los países en los que se elaboró este estudio.

En términos institucionales queremos dar las gracias a las autoridades del CIAESA, especialmente a Sebastián Rubens y Rojo, y a las universidades e instituciones que hicieron posible este estudio conjunto: la Universidad de San Andrés como institución

coordinadora desde Argentina, el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile (Chile), la Universidad de los Andes (Colombia), El Colegio de México (México) y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Perú). También agradecemos a Fundación Santillana que haya realizado la publicación y difusión de este libro.

Este libro lo han escrito diversas voces que trabajaron en equipo durante todo el proyecto. El autor principal fue Axel Rivas. Los capítulos 3 y 5 fueron escritos en conjunto con Martín Scasso, coautor central de todo el proyecto y coordinador del trabajo de sistematización de las estadísticas. El capítulo 1 se escribió con aportes de un trabajo de sistematización de estudios sobre la mejora de los sistemas educativos en conjunto con Jason Beech e Ignacio Barrenechea. María Emilia Larsen ha sido la asistente general de todo el proyecto y colaboró en la escritura del capítulo 6.

Los apartados referidos a cada uno de los países y casos seleccionados en los capítulos 2, 4 y 6 fueron escritos en conjunto con los autores y autoras de cada uno de los países: Belén Sánchez (Argentina); Filipe Recch, Vinícius Baptista Soares Lopes y Lucas Hoogerbrugge (Brasil); Cristian Bellei, Gonzalo Muñoz y Mariana Contreras (Chile); Jorge Grant Baxter, Mónica Cristina León Cadavid y Luis Alejandro Baquero (Colombia); Juan Cruz Olmeda y Valentina Sifuentes (México); y María Balarin (Perú). Mariana Sajón colaboró en las revisiones del texto y la bibliografía.

También queremos expresar nuestro agradecimiento a las 179 personas que nos brindaron su tiempo para realizar las entrevistas de este proyecto, muchas de ellas en medio de un tiempo crítico para los ya siempre tiempos difíciles de la gestión educativa. Todo nuestro esfuerzo de investigación está dirigido a aportar análisis, evidencia empírica y sugerencias para los actores de la política educativa en sus diversas esferas, desde los Ministerios de Educación hasta las aulas.

Por último, agradecemos a los/as integrantes del Consejo Asesor del proyecto: Marcelo Cabrol, Alejandra Cardini, Claudia Costin, Santiago Cueto, Felipe Martínez Rizo, Miguel Pereyra, David Saad, Jaime Saavedra, Karina Stocovaz, Denise Vaillant y Gilbert Valverde. Gracias por sus lecturas y sugerencias en las distintas etapas del proyecto.

Este trabajo de equipo entre varios países se vio atravesado por la pandemia de la COVID-19 en 2020. La empresa era inmensa antes de empezar y terminó siendo todavía mucho más compleja de lo imaginado. Gracias a todos por el apoyo desde el principio hasta el final de este viaje de investigación educativa.

La inspiración de este libro proviene de incontables educadores y educadoras de América Latina, pero en particular del gran maestro Juan Carlos Tedesco, quien buscó los caminos de la mejora educativa en su ética, sus investigaciones y sus acciones. Su ejemplo sigue vivo entre nosotros y nosotras todos los días.

La mejora de los sistemas educativos: un estado del arte

De los viajeros a los campeones del mundo

La investigación comparada tiene una larga tradición en la búsqueda de las «minas doradas» de la educación. Los orígenes del análisis de la calidad de los sistemas educativos pueden rastrearse en los textos de los intelectuales y administradores que viajaban por el mundo buscando modelos para imitarlos. Estos viajeros solían publicar reportes que tuvieron luego una gran influencia en la construcción de los sistemas educativos en sus países de origen (Noah y Eckstein, 1969). Algunos, como Domingo Sarmiento en Argentina, José Varela en Uruguay o Horace Mann en Estados Unidos, son considerados los padres fundadores de sus sistemas educativos.

Los análisis de estos intelectuales se basaban en observaciones poco sistemáticas de los modelos organizacionales y en las prácticas pedagógicas de los lugares que visitaban. Ya a fines del siglo XIX se iniciaron debates que promovían la creación de una ciencia de la educación «positiva» que pudiera imitar a las ciencias naturales y deducir de la observación empírica y de la comparación entre países ciertas reglas universales de funcionamiento de la educación. Sin embargo, la definición de un buen sistema educativo se basaba fundamentalmente en la observación directa y en un juicio de valor subjetivo.

En un primer momento, los viajeros se vieron especialmente atraídos por Prusia, la meca de los sistemas educativos en el siglo xix. En esta lógica inicial, las instituciones y las prácticas educativas se percibían como tecnologías neutras que se podían usar en diversos contextos con objetivos y filosofías muy diferentes (Noah y Eckstein, 1969).

Ya a comienzos del siglo xx, se empezó a cuestionar el supuesto de que las instituciones y prácticas educativas podían ser transferidas linealmente de un país a otro. Sadler, en su famosa conferencia de 1900 titulada «¿Qué aprendizaje de valor práctico podemos obtener a partir del estudio de los sistemas educativos extranjeros?» (Sadler, 1979), destacó la importancia de considerar el contexto cultural e histórico cuando se comparan sistemas educativos. Decía que, cuando se estudia un sistema extranjero, uno no debe concentrarse únicamente «en las instituciones ni en los docentes y los alumnos/as», sino que el objetivo principal debe ser entender cuál es la «fuerza espiritual, impalpable e intangible» que sostiene ese sistema (Sadler, 1979).

Pese a estas advertencias, el supuesto de que existen lecciones prácticas que pueden aprenderse de los sistemas educativos extranjeros ha continuado guiando la investigación (y la reforma) educativa hasta nuestros días, tal y como se aprecia en los libros *What Ivan Knows that Johnny Doesn't* (Lo que Iván sabe, Johnny no lo sabe) (Trace, 1961); *Las escuelas suizas y las nuestras: ¿por qué las de ellos son mejores?* (Rickover, 1962); *Una lección sobre reforma educativa de Gran Bretaña* (Chubb y Moe, 1992); o *La brecha educativa: ¿por qué nuestras escuelas están fallando y qué podemos aprender de la educación japonesa y de la china?* (Stevenson, 1993).

A partir de la segunda mitad del siglo xx, los organismos internacionales se convirtieron en actores clave de estos procesos, al actuar como mediadores con capacidad de identificar y difundir por el mundo las buenas prácticas en materia de gobierno de la educación. Un ejemplo emblemático fue el de los «tigres asiáticos» en los años noventa. El Banco Mundial presentaba a estos países como «destacados ejemplos de lo que se puede lograr cuando el sistema educativo es reformado en consonancia con el sistema económico» (Morris, 1996). De este modo, los sistemas educativos de Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur se mostraban como ejemplos universales que debían ser seguidos para reformar la educación en busca del crecimiento económico.

De este breve recorrido por la bibliografía sobre los «sistemas a emular» en la etapa previa a las evaluaciones estandarizadas podemos deducir algunos principios relevantes. En primer lugar, la comparación tendía a ser espacial (entre diferentes sistemas) más que temporal (un mismo sistema en diferentes momentos). El foco no estaba tanto en sistemas que mejoran en el tiempo, sino en sistemas que eran mejores que otros. ¿Qué definía que un sistema fuera mejor que otro? Había algunos indicadores relacionados con el acceso y las trayectorias de los estudiantes, pero en general la comparación se basaba en factores exógenos al sistema educativo (crecimiento económico o desarrollo tecnológico)

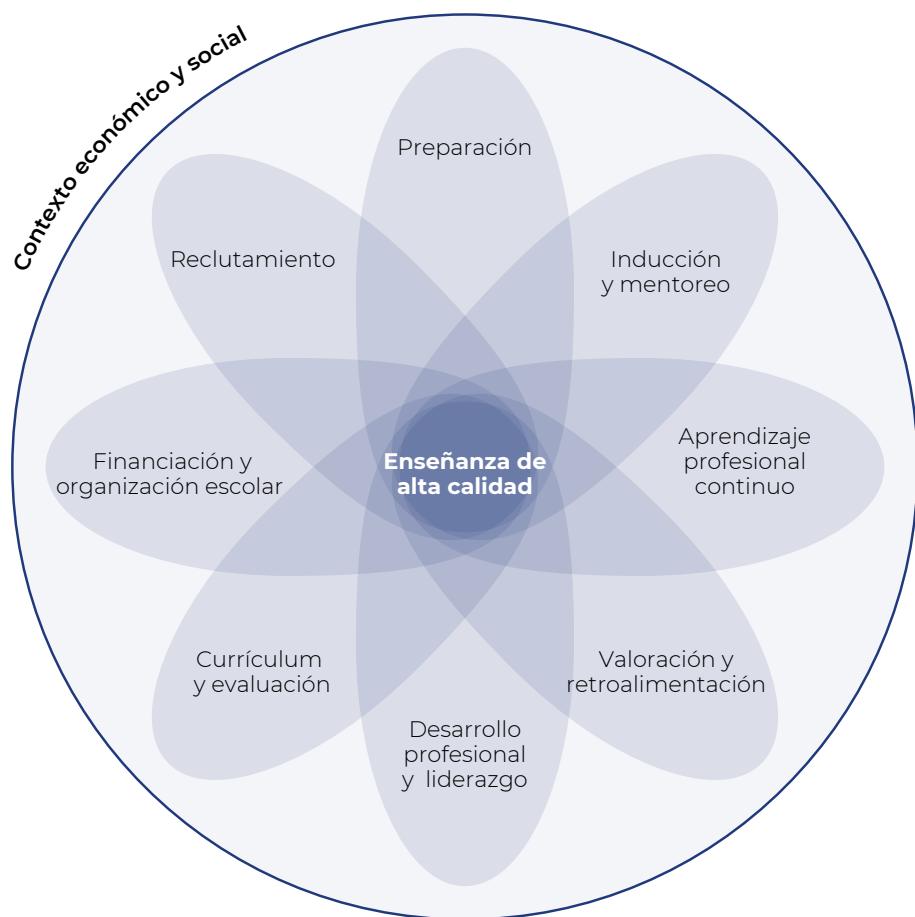
que se atribuían, al menos en parte, a un mejor sistema educativo. El sistema educativo soviético debía ser estudiado para ver cuáles de sus características valía la pena imitar porque la Unión Soviética había ganado la competencia espacial al lanzar el Sputnik; Japón, porque lograba la disciplina social y laboral perdida en Occidente; Singapur atrajo la atención de los investigadores en educación por su rápido crecimiento económico. El salto causal entre el éxito en algún factor exógeno al sistema educativo y el logro en educación era en general enorme y poco comprobable en un sentido estricto.

Con el surgimiento de las evaluaciones internacionales a gran escala (ILSA por sus siglas en inglés) aparece una referencia para comparar los sistemas educativos en términos de sus resultados. Las primeras pruebas estandarizadas (como PIRLS y TIMSS)⁷ abrieron el camino de la comparación de resultados entre países, pero fue con la aparición de la prueba PISA⁸ de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2000 cuando se construyó un parteaguas político mundial de medición de la calidad educativa con la elaboración de *rankings* entre los sistemas educativos.

Con PISA, la metanarrativa clásica de la emulación internacional de los viajeros comparativistas se convirtió en la búsqueda de «los campeones del mundo de la educación». Esta prueba se convirtió en una «moneda educativa universal» que abrió un nuevo campo de debates en la literatura sobre la mejora de los sistemas educativos. En primer lugar, permitió y promovió una comparación espacial más robusta. A partir de la publicación de sus *rankings* se convirtió en un GPS (sistema de posicionamiento global) que permite determinar la posición de un sistema educativo en relación con los otros sistemas (Nóvoa y Yariv-Mashal, 2014). A pesar de las muchas críticas que recibe como medida de la calidad de un sistema educativo (Hopfenbeck et al., 2017; Lindblad et al., 2015; Fernández-Cano, 2016), el uso de sus resultados como indicador de calidad educativa ha proliferado en la bibliografía sobre política educativas (Niemann, Martens y Teltemann, 2017; Pons, 2017).

Distintos estudios comparados buscaron analizar a los mejores del mundo en sus resultados en las pruebas internacionales, con PISA como parámetro central (Barber y Mourshed, 2007; Darling-Hammond et al., 2017; Isaacs, 2015; Mourshed, Chijioke y Barber, 2010; OCDE, 2010; Sahlberg, 2009; Steward, 2012; Tan, 2019; Tucker, 2011). Una nueva literatura comparada en educación pobló los escritorios de los tomadores de decisiones. Estos textos hablaban directamente a los líderes educativos para que tomaran nota de las lecciones de los «campeones del mundo».

7. Las evaluaciones estandarizadas Estudio Internacional sobre el Progreso en Comprensión Lectora (PIRLS por sus siglas en inglés) y Estudio Internacional sobre Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS por sus siglas en inglés) se aplicaron desde 1995 y fueron desarrolladas por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA).
8. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por sus siglas en inglés).

Diagrama 1 - Políticas integrales para la docencia

Fuente: Darling-Hammond et al., 2017: 4.

Se puso un énfasis particular en la mejora integral de la profesión docente, con la sistematización de casos internacionales que habían logrado procesos de mejora de la calidad docente a través de la mejora simultánea de la formación, el reclutamiento, los salarios y la carrera profesional. El caso de Finlandia fue especialmente resaltado en varios de estos estudios (véase Sahlberg, 2007), junto con los de Singapur, Shanghái o Canadá (sobre todo la provincia de Ontario). Así lo refleja el diagrama 1, tomado del trabajo colectivo de Darling-Hammond et al. (2017: 4).

Estos trabajos sobre los sistemas más exitosos del mundo se basan en distintas fuentes, pero generalmente se trata de miradas cualitativas sobre los sistemas con mejores resultados. A su lado, crecía una literatura más cuantitativa que buscaba extraer el máximo provecho de los datos novedosos sobre los resultados de aprendizaje de los distintos países del mundo. Más allá de sus diferentes modelos de pruebas, todas las evaluaciones estandarizadas tienen instrumentos complementarios que recaban información sobre

los contextos sociales y económicos de los alumnos/as, la oferta educativa de las escuelas y algunos de los procesos de enseñanza, y sobre las opiniones de docentes, directivos y alumnado sobre su propia vivencia escolar.

Los estudios de factores asociados a los logros⁹ conformaron otra narrativa sobre los mejores sistemas educativos del mundo. A través de métodos econométricos se compararon los rasgos más salientes de los sistemas educativos con mejores resultados (Rindermann y Ceci, 2009). Esta literatura comparada de las posibles explicaciones del rendimiento diferencial de los sistemas educativos también se abocó al estudio de sus modelos de distribución y justicia educativa en relación con la estructura social de los países (Dubet, Duru-Bellat y Vérétout, 2010). Más cercano a nuestro estudio, Alves (2008) investigó, desde la perspectiva de los factores asociados, la mejora en los resultados de calidad educativa de las capitales de los estados de Brasil.

Andreas Schleicher, director de la división de educación de la OCDE, publicó en 2018 un libro titulado *World Class: How to Build a 21st-Century School System*, en el que reseñó las lecciones fundamentales de la comparación de países exitosos realizada por las pruebas PISA. Los países destacados habían logrado priorizar la educación en la agenda política; definir altas expectativas de logro en todos los estudiantes; reclutar y retener a los mejores candidatos para la docencia, así como dotarlos de relevancia social con un estatus profesional diferencial; alinear los incentivos de los docentes, padres y estudiantes en una misión compartida; desarrollar líderes educativos en las escuelas y en los sistemas locales; encontrar el nivel adecuado de autonomía escolar según el contexto; desarrollar mecanismos de rendición de cuentas basados en el progreso educativo; articular un mensaje consistente y claro; e invertir de manera inteligente en educación (Schleicher, 2018).

Los estudios sobre los mejores sistemas del mundo y las lecciones que podían extraerse de los casos de éxito también fueron analizados desde una perspectiva crítica. Distintos autores señalaron que la perspectiva de los «campeones del mundo» había simplificado el funcionamiento de los sistemas educativos para reducirlos a recomendaciones fuera de su contexto (Auld y Morris, 2016; Morris, 2015). Así, la narrativa de PISA no solo compara lo incomparable, sino que reduce los objetivos de los sistemas nacionales a una carrera desenfrenada por convertir la educación en competencias laborales para mejorar las economías (Kamens, 2013). La creciente presencia de PISA en la escena internacional fue criticada como un modo de gobierno de la educación basado en una nueva epistemología de las evaluaciones como verdad revelada de los sistemas educativos (Sellar y Lingard, 2013).

9. Los estudios de factores asociados a los logros fueron, sin embargo, más allá de los sistemas nacionales. En general, se concentraron en las variables independientes que ofrecían más explicaciones: el nivel escuela o el nivel alumno permitieron comprender mejor las diferencias de logro que el estudio de sistemas educativos completos (dado que la menor cantidad de sistemas para comparar impedía muchos de los ejercicios de regresiones con mayor riqueza de datos a niveles micro) (LLECE-UNESCO, 2013a).

Los cuantitativistas y la pretensión de una verdad científica

La literatura cuantitativa en educación ofrece otras rutas hacia la preciada pregunta sobre el efecto de las distintas formas de educación en los aprendizajes de los estudiantes. Una creciente tendencia en la investigación se concentró en medir el impacto de las intervenciones educativas y, en los últimos años, ha emergido como una nueva narrativa maestra en la literatura internacional. Asumiendo un rol de autoridad científica basada en la demostración de la causalidad, esta narrativa trajo al campo de la educación el retorno del positivismo: la pretensión de asemejar las ciencias sociales a las ciencias de la naturaleza, poniendo el foco en la medición causal de los resultados educativos.

Los propios límites metodológicos de las evaluaciones de impacto basadas en ensayos controlados aleatorizados (*randomized controlled trials*, RCT) impiden analizar los mejores sistemas educativos del mundo o los que más han mejorado. En cambio, esta perspectiva trata de encontrar las intervenciones educativas que demuestren un impacto positivo en los aprendizajes. En vez de un mapa sinóptico, construye un mapa incremental. No mira el conjunto, sino las partes: las intervenciones exitosas.

Algunas de las síntesis de los estudios basados en evaluaciones de impacto han intentando reconstruir «lo que funciona» en educación. Incluso, instituciones completas se han dedicado a esta tarea de sistematizar las investigaciones consideradas válidas científicamente para recomendar políticas e intervenciones educativas¹⁰.

Si tomamos algunos ejemplos de las revisiones sistemáticas de la literatura, podemos observar el tipo de evidencias que se observan sobre la mejora educativa. Un metaestudio sobre RCT mostró que las becas casi no tenían impacto o impacto cero en los aprendizajes; las intervenciones de nutrición, diseminación de información o las que buscan mejorar la dirección o supervisión escolar tenían un impacto mínimo; y que ciertas intervenciones de capacitación docente, instrucción por computadoras, clases más pequeñas o división por habilidades en grupos, entre otras, tienen un efecto más consistente (McEwan, 2015).

Dhaliwal et al. (2011) realizaron otra sistematización de la literatura analizando a su vez el costo de las políticas. El ranking de las políticas más costo-eficientes para las regiones en vías de desarrollo indicaba que «informar a los padres sobre el valor de la educación

10. Pueden verse algunos ejemplos como What Works in Education, RISE, Skills Bank del Banco Interamericano de Desarrollo, el Laboratorio SUMMA, Edutopia, EIPPE, Cochrane, Campbell Collaboration, Mesh Guides y Visible Learning. Las revisiones sistemáticas de la literatura se publican generalmente en prestigiosas revistas académicas como *Educational Research Review* y *The Review of Educational Research*.

en Madagascar» podía generar 19 años adicionales de educación por cada 100 dólares por alumno que costaba el programa, mientras que en República Dominicana una intervención similar generaba un retorno de 0,03 años extra de educación. Esto indica la diversidad de efectos que pueden medirse según intervenciones similares. En el informe también se destacaban intervenciones como las becas de mérito o la provisión de uniformes gratuitos en Kenia.

Otra revisión sistemática sobre las intervenciones que mejoran la educación en países de nivel bajo o medio de ingresos indicaba en sus conclusiones que las transferencias monetarias condicionadas tenían un alto efecto en el acceso a la educación, pero no mejoraban la calidad de los aprendizajes. En cambio, las políticas de prescripción curricular y pedagógica eran las que tenían un mayor impacto en los aprendizajes (Snistveit et al., 2015).

Una sistematización más reciente analizó 115 evaluaciones de impacto en países de renta baja o media y encontró estos importantes hallazgos: a) reducir los costos de asistir a la escuela creando alternativas a las escuelas públicas aumenta la cobertura, pero no necesariamente los aprendizajes; b) proveer información acerca de la calidad de las escuelas y de los retornos económicos de la escolarización genera mejoras en la asistencia y los aprendizajes; c) más recursos no mejoran los aprendizajes, a menos que cambien las experiencias reales de los alumnos/as en la escuela; d) los incentivos bien diseñados para los docentes incrementan su esfuerzo y mejoran los aprendizajes del alumnado en contextos de muy bajo desempeño (Murnane y Ganimian, 2014).

En otro estudio de sistematización de las intervenciones de política que mejoran la calidad de los aprendizajes en países en vías de desarrollo se encontraron tres ejes de impacto centrales: las políticas de financiamiento a la oferta centradas en recursos físicos y humanos, y en la provisión de materiales de aprendizaje; las políticas de incentivos que cambian comportamientos de docentes, familias y alumnos/as; la participación comunitaria de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba mediante la descentralización de la gestión y la difusión de información sobre los resultados educativos (Masino y Niño-Zarazúa, 2016).

La búsqueda de los efectos causales de las intervenciones educativas ha aumentado en las dos últimas décadas. Se trata del intento de los economistas de «meterse dentro de la máquina» para entender cómo es la función de producción de la educación (Banerjee, 2007). El análisis más integral de Urquiola (2015) sintetiza los avances y las limitaciones de este campo de investigación en relación con América Latina.

La narrativa de las evaluaciones de impacto tiene, pese a sus promesas de objetividad, al menos dos problemas que deben ser considerados, como han analizado otros autores en el campo de la educación (Steiner-Khamsi, 2019; Edwards, 2018). El primero es el problema de la transferencia de las intervenciones de un contexto a otro. Las

evaluaciones de impacto demuestran causalidad¹¹, lo cual las convierte en una meca atractiva para las ciencias sociales. Pero todo ese efecto de verdad es anulado por la imposibilidad, en la inmensa mayoría de los casos, de replicar con exactitud el mismo experimento en otro contexto (o, incluso, de repetirlo en el mismo contexto). Por eso se trata de un método muy valioso para la evaluación de políticas, pero muy limitado a la hora de aplicar esas mismas políticas en otros contextos. Las evaluaciones sirven para mostrar el rumbo de las políticas en marcha, pero poco nos dicen en ese mismo lenguaje científico sobre su replicabilidad. Basta señalar un ejemplo: un programa de libros de texto en Kenia no da resultados (Banerjee y Duflo, 2011), pero ¿cómo sabemos qué fue lo que generó ese fracaso? ¿Fue la calidad del diseño de los contenidos? ¿Fue su adecuación al contexto práctico de los docentes? ¿Fue el entorno cultural, que impidió que un currículum prescriptivo fuera tolerado y bien recibido sin resistencias? ¿Pudo ser, incluso, algo que señalara la existencia de un gobierno débil que no tiene un poder de regulación sobre sus docentes? ¿Puede ser que la falta de experiencia previa con ese tipo de materiales haya sido un factor relevante? ¿O su reverso, la repetición del uso de materiales similares que no generaron cambios en las prácticas? Podríamos seguir con las preguntas de manera interminable hasta hallar que no es posible decir que «los libros de texto no tienen impacto positivo en los aprendizajes». En realidad, una política que usó esos materiales en Kenia no tuvo impacto en ese contexto, pero no sabemos qué combinación fue la que provocó ese efecto y, por lo tanto, no podemos saber si eso mismo ocurrirá en otras políticas similares, como tampoco podemos replicar una combinación exitosa en un contexto distinto.

El segundo problema de esta metanarrativa es su tendencia a recortar las políticas en un tipo de intervenciones que son muy aptas para ser medidas. Lo complejo, lo mezclado, lo combinado es una arena lejana para los métodos causales. No es casual que este enfoque metodológico se combine con el auge reciente de las ciencias del comportamiento. Resulta tentador encontrar las intervenciones que gatillan cambios en las conductas. Esta es la narrativa de los *nudge*, los «pequeños empujones» del comportamiento medibles, aislables y replicables que permiten realizar experimentos para evaluar su impacto en las ciencias sociales (Thaler y Sunstein, 2009). Esta tendencia es una tentación peligrosa: nos lleva de vuelta muy cerca de las tradiciones conductistas en educación. Al recortar toda la complejidad de los fenómenos educativos a aquello que puede ser medido, se construye un sendero hacia la política pública del control de los sujetos, de los gatillos que pueden medir cambios de conducta. Una nueva narrativa de los sistemas conductuales nos tienta con soluciones replicables cuando, en realidad, solo tocan la punta del iceberg de la complejidad de la vida en las aulas, las escuelas y las mentes de los estudiantes.

11. La demostración de causalidad es una cuestión debatida incluso en el campo de las ciencias económicas, como analiza Deaton (2020).

Un posible riesgo adicional de esta narrativa positivista es su pretensión de totalidad científica. El exceso metodológico puede convertirse en ceguera epistemológica. Pensar que en las ciencias sociales solo existen las verdades causales anula la diversidad y riqueza de los métodos científicos. La epistemología de las ciencias sociales busca aproximarse a un objeto complejo: en nuestro caso, al funcionamiento de los sistemas educativos. Reducir nuestra mirada a lo que las evaluaciones de impacto nos indican sería ceñirse a las pequeñas ventanas de una madeja compleja de dimensiones interrelacionadas.

Sin duda, la ciencia debe poder validar sus métodos y no caer en una mirada ensayística de interpretación subjetiva relativista e incomprobable. Para ello, conviene apelar a teorías y métodos variados y complejos, rigurosos en sus metodologías, pero también distintos en sus enfoques y supuestos epistemológicos.

Incentivos y rendición de cuentas: la narrativa economicista de la mejora educativa

Un enfoque que tiene fuertes lazos con la narrativa cuantitativa es el centrado en la teoría de la elección racional que apela a la modificación de los incentivos para impulsar a los actores a mejorar la educación. Este campo de producción de conocimiento y propuestas, con distintos énfasis y versiones, puede ser definido como la narrativa economicista de la mejora educativa. La premisa central de la teoría de la elección racional es que las dinámicas sociales son el resultado del comportamiento individual de los actores. El individualismo metodológico ha inducido a realizar estudios para delimitar los factores que determinan las decisiones individuales, y la teoría del capital humano ha centrado la búsqueda de la maximización económica como foco de análisis (Becker, 1976).

La teoría de la elección racional se combina con la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, que implica un creciente control basado en los resultados, la descentralización y desburocratización del sector público, más disciplina fiscal y énfasis en los estilos de gerencia del sector privado (Hood, 1991; Osborne y Gaebl, 1993). En muchos casos, esta perspectiva se traduce en buscar una racionalidad instrumental para favorecer las intervenciones más costo-efectivas en la definición de incentivos que generen cambios de conducta al menor costo posible. Su aplicación en el campo de la educación es profusa desde hace décadas. Uno de sus principales exponentes, Erik Hanushek (1996), ha combinado los campos de la producción de síntesis del estado del arte cuantitativos y ha impulsado una agenda de propuestas de política educativa centrada en tres ejes:

- La libertad de elección de las familias y la competencia de mercado entre escuelas para captar la demanda.
- La descentralización de los sistemas educativos y la autonomía de las escuelas que permita la contratación y el despido de los docentes en el nivel institucional.
- La responsabilidad por los resultados de cada escuela y la creación de incentivos de pago por logros de aprendizajes de los alumnos/as.

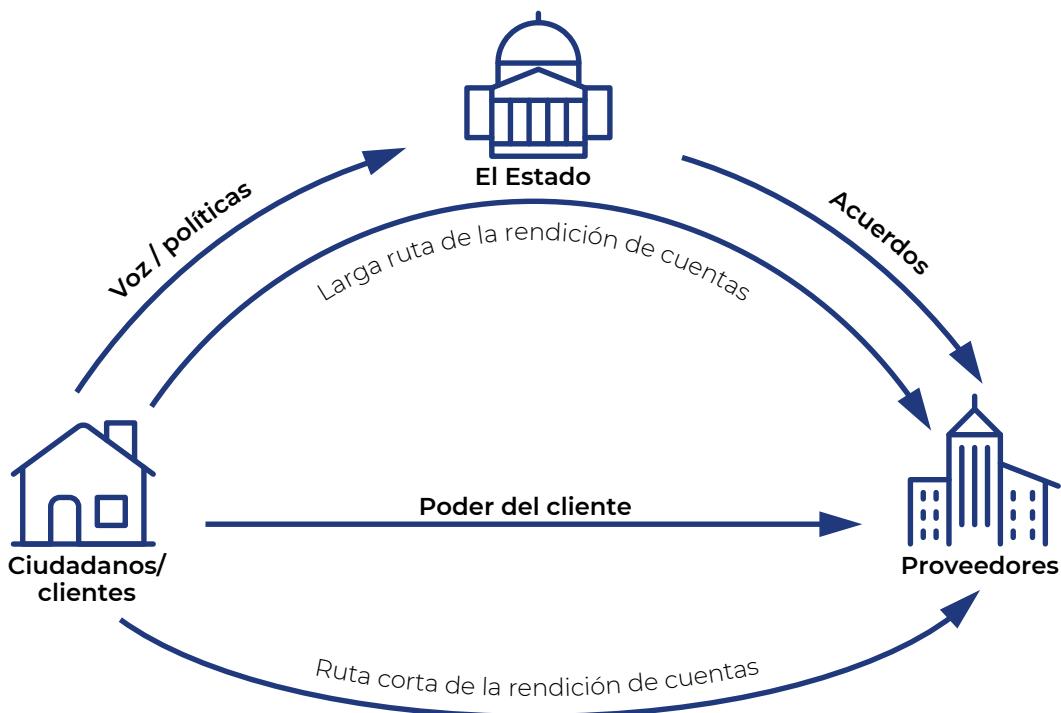
Esta perspectiva que se define basada «en la evidencia» ofrece poco margen a la discusión de modelos teóricos y a las concepciones ideológicas y epistemológicas que están detrás de qué se considera «evidencia». Hanushek y Wößmann (2007) describen su postura como una verdad absoluta y universal que se puede aplicar a todos los contextos sin tener en cuenta la historia o las realidades sociales, políticas y económicas de los países.

Por lo tanto, según este enfoque, la función principal de la educación es mejorar el capital humano para lograr el crecimiento económico (Hanushek y Wößmann, 2007). En su análisis de los logros educativos de América Latina se define que el crecimiento económico no proviene del acceso a la escuela: es necesario lograr aprendizajes de calidad (Hanushek y Wößmann, 2013). Con esta premisa, la modificación de los incentivos de los actores del sistema educativo es la pieza central de las reformas.

La agenda que presentan estos autores tiene dos amplias ramificaciones, que muchas veces coinciden y en otros casos se manifiestan como brazos separados de argumentos provenientes del campo económico aplicado al estudio de la mejora de la educación. Una vertiente está centrada en aumentar la competencia entre los actores de la educación para empujar a la mejora. Las propuestas clásicas de los esquemas de financiamiento basado en la demanda –el conocido modelo de *vouchers* propuesto por Milton Friedman–, el pago por resultados a los docentes y escuelas, y la privatización de la gestión del sistema educativo para incentivar el lucro económico como criterio para aumentar la eficiencia del servicio educativo son parte de la agenda más conocida de esta vertiente (Chubb y Moe, 1990).

La otra vertiente está más concentrada en generar información para iluminar los circuitos internos de los sistemas educativos y facilitar la toma racional de decisiones. Las reformas centradas en la rendición de cuentas han buscado impulsar una multiplicidad de luminarias dentro de la caja negra de los rendimientos educativos. La aparición de las evaluaciones estandarizadas ha supuesto un hito en esta perspectiva que promueve la rendición de cuentas y la transparencia de todos los actos educativos.

El Banco Mundial sistematizó una serie de estudios en esta dirección para buscar un modelo teórico de mejora sistémica basado en la rendición de cuentas (véase el diagrama 2). El punto

Diagrama 2 - El marco de la rendición de cuentas

Fuente: Bruns, Filmer y Patrinos, 2011: 11.

de partida es que la educación tiene el obstáculo de que no ofrece información sobre los resultados de manera inmediata. «Si la educación fuese como producir pizzas [...] , el proceso de delivery se podría reducir a una serie de tareas preestablecidas que los agentes son instruidos para realizar. Esto permitiría monitorear a los trabajadores para que sigan los pasos predefinidos» (Bruns, Filmer y Patrinos, 2011). Pero la educación es un servicio «complicado» que no permite definir tan claramente los procesos porque no se visualizan los resultados.

Para salvar este obstáculo, los autores proponen una serie de reformas educativas y analizan sus efectos en distintas experiencias de todo el mundo:

- Generación de información para la rendición de cuentas y diseminación en los actores para tomar conciencia de los derechos, responsabilidades, procesos y productos de la educación.
- Descentralización y autonomía escolar para incrementar la rendición local de cuentas más cercana a la demanda directa de los usuarios.
- Incentivos para los docentes, con políticas que paguen directamente por resultados.

Estas políticas son definidas como «la segunda generación de las reformas educativas». Varios autores han asimilado una clasificación binaria de las políticas educativas incrementales (aquellas que solo aspiran a aumentar el acceso a la educación o a mejorar la oferta sin afectar a la calidad) y las reformas que atañen a la calidad educativa.

Hanushek (2003) separa el fracaso de las reformas basadas en la oferta de la evidencia de las reformas basadas en incentivos por resultados. En un texto de principios del siglo xxi, Juan Carlos Navarro (2006) definió dos clases de políticas educativas en América Latina: «la de expansión y aumento de las tasas de matrícula y la que procura mejorar la calidad y la eficiencia». Las políticas de calidad requieren, en esta perspectiva, enfrentar las resistencias de los actores del sistema educativo altamente concentrados y organizados, en particular los sindicatos docentes, que resisten los intentos de reformas que se orientan a mejorar la calidad educativa con mejores incentivos y mayor eficiencia en la prestación del servicio educativo (Navarro, 2006).

En esta perspectiva, algunos autores afirman incluso que los libros de texto o las reformas curriculares son parte de la primera generación de las políticas y que solo los cambios en las reglas de juego de la conducta de los actores –básicamente, a través de la presión de la rendición de cuentas y los incentivos económicos– son «verdaderas reformas educativas».

No es casual que una vertiente de este enfoque sea el análisis de la economía política que permite romper el *statu quo* de los sistemas educativos, alterar los poderes de veto de los sindicatos docentes e instalar las reformas que realmente mejoran la calidad educativa (Corrales, 1999; Martinic y Pardo, 2001; Navarro, 2006; Kaufman y Nelson, 2004). Un tema central de esta narrativa es que los docentes hagan un mayor esfuerzo y, para ello, es necesario que estén presionados por incentivos a la mejora en su desempeño.

Uno de los estudios clásicos sobre las reformas educativas en América Latina se centró en analizar casos de éxito en la implementación de políticas que logren saltar las barreras y resistencias de los actores del sistema educativo. El título del libro *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform* (Grindle, 2004) indicaba que se habían buscado los casos que, «pese a las bajas chances», habían logrado aplicar las reformas. Su objetivo no era medir los resultados, sino analizar la economía política de las reformas de segunda generación orientadas a mejorar la calidad educativa.

Estas reformas han sido el blanco de numerosas críticas y resistencias. Stephen Ball (2002) señaló que esta ola de reformas forman parte de una racionalidad neoliberal que reduce la educación a las necesidades del mercado laboral, ajustando la inversión educativa con medidas de presión por resultados. Ball definió este modelo como «performativo», indicando que la persecución de resultados se interioriza en la subjetividad de los docentes y los convierte en sujetos que viven un modo de existencia basado en

el cálculo y el rendimiento. El terror de la performatividad es la entrega del propio ser a fabricar un sistema educativo desolador, reducido a los números, restando todo poder a las vidas, historias e identidades de los sujetos (Ball, 2003). Una de las expresiones más conocidas de estas reformas se pone de manifiesto en el título de un manual muy influyente de política educativa: *Deliverology 101: A Field Guide For Educational Leaders*, escrito por Michael Barber (2011), uno de los asesores clave en las reformas de Inglaterra basadas en el control y la presión por resultados.

Las políticas basadas en incentivos se han ramificado con la proliferación de las evaluaciones estandarizadas. La llamada TBA (*test-based accountability*) ha generado una amplia gama de intervenciones basadas en una confianza extrema en los resultados de las evaluaciones y en los sistemas de incentivos de la teoría de la elección racional (Hamilton, Stecher y Klein, 2002). El problema es que ambos supuestos tienen fallas inexorables: ni las pruebas son totalmente fiables ni los actores son totalmente racionales.

La agenda de esta narrativa ha sido caracterizada como un movimiento global de reforma educativa (*Global Education Reform Movement, GERM*) (Sahlberg, 2012). Las políticas de rendición de cuentas, estándares, descentralización, incentivos y competencia entre escuelas tienen en su centro las evaluaciones estandarizadas que se diseminan por el mundo al amparo de distintos organismos internacionales (Verger, Parcerisa y Fontdevila, 2018). En un texto emblemático, titulado *Aprendiendo a cambiar: enseñar más allá de las materias y los estándares*, Hargreaves et al. (2002) anticiparon una racionalidad crítica de las reformas basadas en esta formulación. La preocupación por la estandarización de la enseñanza en función de los incentivos, la presión y las evaluaciones ya estaba presente como advertencia de una agenda que comenzaba a instalarse globalmente.

Esta narrativa de la modificación de los comportamientos de los actores del sistema educativo por vía de incentivos orientados a resultados ya no remite solo a las evaluaciones estandarizadas. Los desarrollos más recientes de la inteligencia artificial y las nuevas arquitecturas de aprendizaje digital están abriendo un nuevo campo de medición detallada de la educación. Un nuevo mundo de control aparece en la posibilidad de conocer todo el trayecto de aprendizaje digital de los estudiantes en lo que algunos autores han llamado «el nuevo gobierno digital de la educación» (Rivas, 2019; Williamson, 2017).

La reforma de la cultura de los sistemas

Toda narrativa tiene su antítesis. Una amplia literatura ha propuesto una alternativa a las reformas economicistas que proponen cambiar a la educación «desde afuera y desde arriba». En contraposición a las reformas basadas en incentivos encontramos la narrativa cultural del cambio educativo. Según esta perspectiva, para mejorar la educación hay que entender el tejido invisible de actores, identidades, historias y tensiones que habitan un sistema educativo. Las reformas ya no se ven como algo mecánico, sino como algo orgánico.

Uno de los autores centrales para captar la esencia de esta perspectiva tal vez sea el reconocido educador Torsten Husen (1994), quien advirtió hace décadas sobre la complejidad de las reformas educativas con una serie de principios guía: a) una reforma educativa solo tiene sentido si acompaña a una reforma social más amplia; b) el sistema educativo debe percibir las reformas como una necesidad; c) el secreto de las reformas educativas es la lentitud; d) cuanto más amplio es el alcance de las reformas, mayores deben ser los consensos.

Richard Elmore, otro analista clásico de la mejora de los sistemas educativos, indicaba la importancia de la perspectiva estratégica de la complejidad: «Los problemas sistémicos requieren intervenciones multidimensionales, integradas, altamente focalizadas y coherentes, definidas por una clara teoría de la acción» (Elmore, 2007). Las políticas deben comprender los valores, las creencias y las expectativas de los actores del sistema educativo, alinear los intereses y las posibilidades, en un flujo de cambio dinámico que busca la coherencia y los consensos prácticos dentro de la cultura vigente. Este enfoque fue profundizado por Michael Fullan en su perspectiva del cambio completo sistémico (*whole system reform*). Frente a las propuestas basadas en incentivos externos, Fullan ensancha la mirada y propone tres principios para la mejora de los sistemas: «un cambio profundo de la cultura de aprendizaje, una apropiación local de la agenda de cambios y un sistema de mejora continua e innovación que funciona de arriba hacia abajo, de abajo hacia arriba y de manera horizontal» (Fullan, 2016).

Para mejorar la educación hay que entender cómo funcionan las escuelas, cuáles son sus elementos no racionales, sus estructuras opacas, invisibles e inflexibles, su temporalidad anacrónica y separada de las influencias inmediatas del mundo exterior (Hargreaves, 1994). Solo observando la realidad de las aulas desde los ojos de los docentes es posible entender qué pasa realmente allí dentro. Como afirma Fullan (1991), «la educación depende de lo que los maestros piensan». El camino del cambio educativo está marcado por tres fases: claridad, profundidad y sustentabilidad (véase el diagrama 3).

Diagrama 3 - El camino del cambio educativo

Fuente: Fullan, Quinn y McEachen, 2018: 123.

Esta perspectiva encuentra su anclaje en las miradas históricas sobre la gramática escolar: una serie de reglas invisibles y permanentes de organización de los principios de enseñanza que las reformas desconocen y no consiguen modificar (Tyack y Cuban, 1995). El fracaso de las reformas recientes se vincula con la configuración histórica del sistema escolar y la crucial diferencia entre la cultura de los docentes y la cultura de los reformadores, expandida en los últimos años por la alianza entre los gestores políticos de las reformas y los expertos del campo académico. Este proceso conlleva una escisión entre los saberes teóricos que nutren las reformas y la cultura práctica de los docentes (Viñao, 2002).

En palabras de John Dewey: «La forma en que la máquina de instrucción se posa sobre el niño controla todo el sistema». Si las reformas no logran modificar las representaciones de los docentes sobre sus prácticas pedagógicas, no entrarán en las aulas. Los incentivos solo pueden modificar la superficie de la educación; el fondo requiere de un conocimiento pedagógico y antropológico de los sistemas educativos.

Esta visión de la complejidad de los sistemas educativos fue el eje de un largo proyecto del CERI (Centre for Educational Research and Innovation) de la OCDE titulado Governing Complex Education Systems (Burns y Köster, 2016; OCDE, 2015; Snyder, 2013). Los sistemas complejos se caracterizan por que el comportamiento no está explicado por las propiedades de los componentes, sino que emerge de la interacción entre los sujetos y las instituciones. Se trata de sistemas no lineales que evolucionan en

procesos de retroalimentación de múltiples capas y niveles en interacción simultánea (Sabelli, 2006). El marco teórico que surge de este proyecto propone unir dos elementos: los mecanismos de gobierno y la producción de conocimiento (Fazekas y Burns, 2012). Los mecanismos de gobierno abarcan la capacidad de liderazgo sistémico, la creación de prioridades y la construcción de sistemas de rendición de cuentas. La producción de conocimiento integra todos los componentes «técnicos» que guían las decisiones de política: el desarrollo profesional de los docentes, los indicadores de funcionamiento y evaluación del sistema, la investigación y el uso del conocimiento en la toma de decisiones.

La interacción entre los mecanismos de gobierno y la producción de conocimiento forma un ecosistema interactivo que afecta la cultura, las expectativas y las identidades de los actores del sistema. En esta perspectiva, el desarrollo de capacidades estatales para comprender estas dinámicas y poder conducirlas en el tiempo es el eje central de la mejora de los sistemas educativos (OCDE, 2006).

La escuela del CERI remarcó la relevancia de los enfoques sistémicos y la necesidad de construir capacidades estatales para el gobierno de los sistemas educativos complejos. En sus estudios se señala la importancia de la construcción de la confianza (*trust*) como una especie de aceite regulador de las posibilidades reales de intervenir en los sistemas educativos. La confianza permite a los tomadores de decisiones asumir riesgos, facilitar la interacción y la cooperación, y reducir la necesidad de control y monitoreo (Cerna, 2014).

Algo similar propone Fullan cuando señala un proceso de construcción de metas muy claras para la mejora educativa que deben ser traducidas en la «coherencia compartida» con los actores vitales del sistema educativo para que se apropien de una visión común. Levin afirma que la mejora de los sistemas requiere la combinación de un compromiso (*engagement*) multinivel con fuerte liderazgo y una coalición guía: «La verdadera mejora solo es posible si las personas están motivadas de manera individual y colectiva para poner su máximo esfuerzo en lograr mejores resultados. El cambio en las prácticas a lo largo de muchas escuelas solo ocurrirá cuando docentes, directivos y el personal de apoyo vean la necesidad y se comprometan ellos mismos a hacer el esfuerzo de mejorar sus prácticas» (Levin, 2012).

Fullan denomina «presión positiva» a este proceso de apropiación de las reformas. La narrativa de la cultura del cambio se enfrenta con las modalidades de reforma de «arriba hacia abajo» (*top-down*) que proponen la competencia entre los actores e instalan la presión coercitiva del control externo y la performatividad. La creación de la coherencia, los acuerdos y la cultura del cambio es una visión menos acelerada de las reformas, pero por eso mismo se postula más capaz de conquistar la continuidad en el tiempo, como gran meca de las transformaciones sistémicas (Elmore y Burney, 1998; Snipes et al., 2002).

La búsqueda de esta combinación de estrategias para lograr reformas «audaces» ha sido sistematizada recientemente por Fernando Reimers (2020), quien sintetiza un abordaje multidimensional del cambio educativo. Su propuesta abarca cinco perspectivas combinadas de las reformas educativas: la cultural se centra en las expectativas sociales, las normas y los valores que definen las prácticas y objetivos aceptables o legítimos en un sistema educativo; la psicológica, que refleja las teorías del aprendizaje inscritas en los modelos pedagógicos dominantes; la profesional, centrada en los tipos de saber y roles profesionales sobre las prácticas de enseñanza; la institucional, que abarca las estructuras, procesos y recursos que gobiernan las interacciones de los actores del sistema; y la política, que contiene las negociaciones y conflictos entre los actores de interés de la educación.

El enfoque de las reformas de la cultura del sistema tiene la cualidad de cruzar los campos de la ciencia política con la teoría organizacional y el análisis de las dimensiones pedagógicas. En este sentido, es más integral y compleja que las teorías economicistas de la educación, pero también puede ser vista como una perspectiva muy ambiciosa, alejada de los contextos de posibilidad de los territorios políticos en América Latina.

La cara oculta de la luna: el flujo curricular

Existe una narrativa menos conocida en el campo de la política educativa: el análisis del flujo pedagógico y curricular, que escapa a las explicaciones centradas en los incentivos y la cultura de las reformas. Aunque estos elementos puedan ser importantes, no llegan a ver el reverso del sistema educativo: sus densas redes de contenidos y prácticas de enseñanza. Para comprender un sistema hay que analizar el viaje del currículum: cómo se define, cuál es su estructura, cuáles son los artefactos que lo conducen hasta las aulas y cómo se reinterpreta en las prácticas de enseñanza.

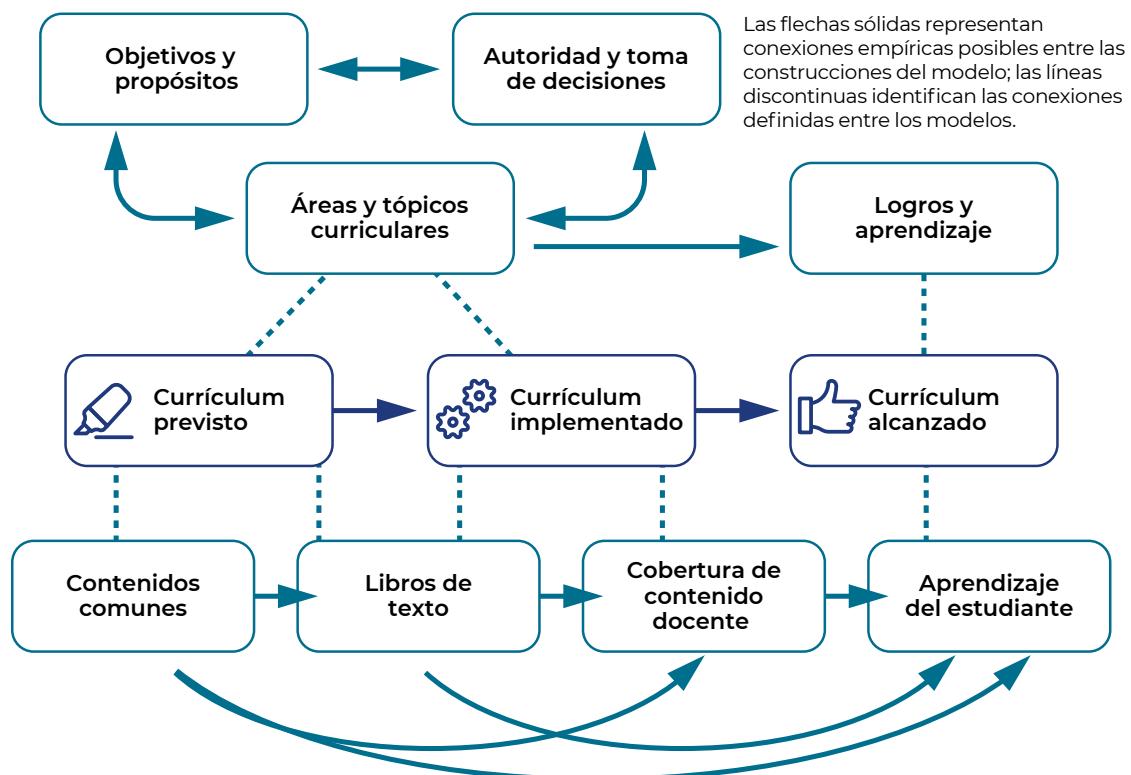
En los análisis clásicos sobre el gobierno del sistema curricular, Cohen y Spillane (1992) indicaban la necesidad de combinar consistencia, especificidad y claridad con los niveles de prescripción, jerarquización y secuenciación de los contenidos.

El libro *Why Schools Matter*, la insignia de este enfoque (Schmidt et al., 2001), se publicó en 2001 y toma como fuente el proyecto TIMSS, el cual se define como «la más amplia investigación educativa jamás realizada». El proyecto evaluó los aprendizajes en Matemática de alumnos/as de 54 países; realizó encuestas complementarias a alumnos/as, docentes y directivos; llevó a cabo filmaciones de clases en varios países y un profundo análisis de los materiales curriculares vigentes en todos los países participantes del estudio. Esta gigantesca investigación logró mapear el flujo curricular comparado de los países. La política curricular fue desagregada en cuatro elementos: objetivos de aprendizaje, contenidos,

métodos de enseñanza y formas de examinación. El viaje del currículum prescrito a las mentes de los alumnos/as pudo estudiarse como nunca antes. La investigación mostró que ciertos países tienen modelos de currículum más prescriptivos que regulan la planificación docente, mientras que otros tienen refuerzos en los libros de texto o, incluso, se basan en ellos como reemplazo de una regulación curricular más laxa.

Una de las conclusiones del estudio fue que los países con currículum centralizado tienden a lograr más consistencia en los aprendizajes del alumnado, especialmente si logran alinear las distintas fases del flujo curricular. El uso de libros de texto parece ser un componente esencial en las estrategias de coordinación sistemática de los aprendizajes. Los autores indican una clave política de esta construcción de la arquitectura invisible de los aprendizajes sistémicos: «debe haber un centro institucional “vivo” para mantener la coherencia del currículum» (Schimdt et al., 2001: 44). Las agencias estatales que se dedican a institucionalizar el diseño curricular buscando entender y regular los flujos de enseñanza son los centros neurálgicos de los sistemas educativos con mejores resultados.

Diagrama 4 - Modelo conceptual que relaciona currículum y logros



Fuente: Schimdt et al., 2001: 15.

El diagrama 4 muestra la visión de la teoría de la alineación curricular para comprender los logros de aprendizaje en las pruebas TIMSS.

Otro estudio dedicado a los sistemas educativos de altos resultados (que incluyó los casos de New South Wales y Queensland [Australia], Alberta y Ontario [Canadá], Hong Kong y Shanghái [China], Finlandia, Japón y Singapur) también encontró un eje central en la alineación de sus dispositivos curriculares (Creese, Gonzales y Isaacs, 2015).

Los estudios más sofisticados sobre la alineación curricular demuestran que no se trata tanto de dónde está localizado el control del currículum, sino de la funcionalidad que tiene en la práctica. En un estudio comparado sobre los países con mejores resultados en las pruebas TIMSS (Schimdt y Prawat, 2006) se indica que el gobierno del sistema curricular debe ser creíble en dos sentidos: debe proponer contenidos que los docentes puedan y estén dispuestos a interpretar, entender y aplicar, comprendiendo su relevancia en el mapa curricular más amplio; y requiere instrumentos de calibración bien específicos.

Estos instrumentos que otorgan alineación y coherencia al currículum combinan la definición de objetivos muy claros para cada año de estudio con parámetros de evaluación muy concretos y practicables para que los docentes puedan enseñar, verificar y generar retroalimentación sobre los contenidos desarrollados para cada año. Como señalan Schimdt y Prawat: «Así, la credibilidad, definida como la habilidad de hablar con suficiente autoridad y suficiente claridad para inspirar las acciones y creencias de los docentes, es un requisito mínimo necesario para el gobierno curricular efectivo» (Schimdt y Prawat, 2006: 657).

Un estudio desde esta perspectiva sobre la política curricular en América Latina mostraba un panorama sombrío: «Una revisión de docenas de currículos y estándares de la región arrojan un hallazgo importante: es notable la ausencia, entre los instrumentos curriculares de América Latina, de un abordaje claro y explícito de la importancia del rigor en el currículo. Es poco frecuente, incluso, que los objetivos curriculares mismos aborden tópicos o temas académicamente rigurosos y que requieran de funciones cognitivas complejas» (Valverde, 2009: 61).

Justamente, Cuba –el país de América Latina con mejores resultados de aprendizaje en las pruebas de la UNESCO (LLECE-UNESCO, 2013b)– destaca, entre otros factores, por su alineación curricular. Un estudio comparado entre Cuba, Brasil y Chile analizó las modalidades de gobierno y la orientación de la formación docente con un análisis de las prácticas de enseñanza en las aulas. El estudio indicó que Cuba se diferencia por tener una fuerte integración del currículum de la formación docente con el currículum que se enseña en las aulas, a diferencia de los modelos de fuerte autonomía y dispersión curricular de la formación docente en Chile y Brasil (Carnoy, 2007).

Una corriente derivada de esta perspectiva es la que impulsa las reformas centradas en la prescripción curricular que se han convertido en un eje central de las recomendaciones en los países menos desarrollados. No se trata necesariamente del mismo enfoque de la alineación curricular, porque el acento no está puesto en la coherencia curricular interna, sino en la capacidad de regulación sobre los docentes, pero expresa una continuidad en la hipótesis de la arquitectura curricular como eje de la mejora.

Por ejemplo, un estudio comparado de distintos municipios en San Pablo (Brasil) encontró que aquellos que tienen métodos estructurados y lecciones prescriptivas obtienen mejores resultados que aquellos que no apelan a estas políticas de gestión curricular (Leme, Louzano, Ponczek y Souza, 2012). En Brasil, los métodos estructurados están vinculados a empresas privadas llamadas «sistemas de enseñanza» que brindan libros de texto, cuadernillos y secuencias didácticas, capacitación docente basada en el currículum y supervisión externa para apoyar estas prácticas prescriptivas con fuerte alineación y consistencia, aunque al costo de quitar autonomía a los docentes (Chizzotti y Ponce, 2012).

Frente a las versiones más conductistas de prescripción curricular, distintos autores han alertado sobre los riesgos de una homogeneización excesiva de las prácticas pedagógicas. Clune (1993) advertía en un texto profético sobre los riesgos de la centralización basada en evaluaciones de alto impacto y currículum prescriptivo. En cambio, el autor proponía estrategias descentralizadas de elección local de las prioridades curriculares y crear redes de escuelas y docentes para definir, con enfoques más variados y autogestionados, las lógicas y prioridades de la enseñanza.

El informe parteaguas: la mejora universal de los sistemas educativos

La publicación, en 2010, del informe de la consultora McKinsey titulado *Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo* es el gran parteaguas del campo de investigación sobre la mejora a escala sistémica (Mousched, Chijioke y Barber, 2010). Así como, diez años antes, PISA había cambiado el debate educativo internacional con sus mediciones y rankings, McKinsey instaló las coordenadas de una nueva conversación comparada al estudiar 20 sistemas educativos que habían logrado mejoras consistentes en el tiempo.

Ya no se trataba de estudiar a «los campeones del mundo», sino los sistemas que mejoran, desde cualquier posición en la que se encuentren. Esta es la narrativa de «los campeones de la mejora educativa». El impacto del informe fue tal que, en la década

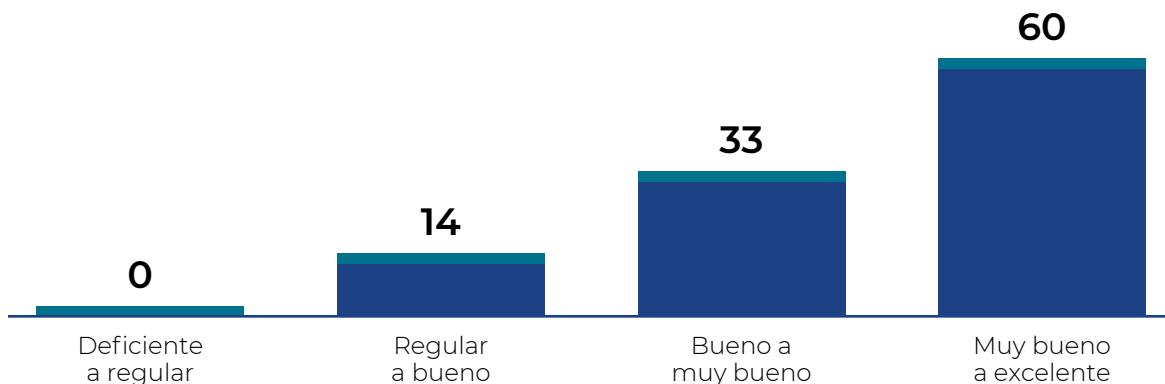
siguiente, se convirtió en el documento quizás más leído y discutido del campo internacional de la política educativa.

Uno de los ejes de ruptura que provocó fue el ataque a las narrativas economicistas de la mejora educativa. El informe mostró que los países logran mejorar utilizando distintos caminos de políticas: no hay una fórmula única. Ante la propuesta universal de incentivos, autonomía, poder a la demanda, competencia y rendición de cuentas basadas en «la evidencia» de autores como Hanushek, el informe McKinsey responde con la evidencia de los sistemas que mejoran por otras vías. Así, las evaluaciones estandarizadas permiten comprobar en el mismo lenguaje cuantificable de la narrativa economicista cómo algunos sistemas educativos mejoran sin seguir las reglas del manual de los incentivos.

Sin embargo, el informe McKinsey sale de una doctrina universal para caer en otra. Basándose en 200 entrevistas, los autores sistematizaron 575 intervenciones de política educativa en los 20 sistemas analizados. Sus hallazgos centrales muestran que los sistemas mejoran por caminos similares dependiendo de sus puntos de partida en la tabla mundial de resultados educativos:

- Sistemas que pasaron de resultados pobres a regulares (Chile 2001-2005, Minas Gerais 2003, Ghana 2003, Madhya Pradesh 2006): mucho énfasis en Lengua y Matemática con un currículum prescriptivo homogeneizador y apoyo a las necesidades sociales básicas de los alumnos/as.
- Sistemas que pasaron de resultados regulares a buenos (Chile 2006, Polonia 2000-2002, Singapur 1983-1987): generaron datos de evaluaciones de la calidad educativa y sistemas de rendición de cuentas basados en resultados; crearon nuevas estructuras de financiamiento y mejoraron sus modelos pedagógicos de capacitación docente.
- Sistemas que pasaron de resultados buenos a muy buenos (Boston 2006, Inglaterra 1995, Hong Kong 1989-1999, Polonia 2003, Singapur 1988-1998, Eslovenia 2006, Corea del Sur 1983-1998): crearon una profesión docente regulada como una carrera profesional de altos estándares (parecidos a los de carreras como Medicina y Derecho) y potenciaron el liderazgo escolar de los directivos.
- Sistemas que pasaron de muy buenos a excelentes (Hong Kong 2000, Corea del Sur 1999, Sajonia 2006, Singapur 1999, Ontario 2003): fueron del centro a las escuelas, dieron mucha autonomía curricular y pedagógica a los docentes, potenciaron el aprendizaje entre pares, con interacción, innovación y experimentación en redes horizontales de escuelas.

Diagrama 5 - Porcentaje de sistemas en fase de reforma que descentralizaron los derechos pedagógicos al nivel medio o a las escuelas



Fuente: Mourshed, Chijioke y Barber, 2010: 45.

El viaje de estos sistemas educativos muestra trayectos inversos según el punto de partida: mucha prescripción y regulación ante una baja calidad de la enseñanza, progresiva formación profesional y, luego, «descentralización de los derechos pedagógicos» para potenciar a los docentes como autores del sistema (véase el diagrama 5). En definitiva, el informe indica que existe un único camino para cada estadio de los sistemas: «Todos los países adoptaron intervenciones similares, apropiadas a su etapa en el viaje». El contexto es secundario; lo que hay que hacer es aplicar «las medidas correctas» (*getting the fundamentals right*). La narrativa, en este caso, es explícita: el informe McKinsey invita a los ministros de Educación y a los gobernantes de todo el mundo a que sigan un manual de instrucciones muy simple: «Hay que buscarse en la tabla de resultados educativos y, dependiendo de su ubicación “pobre”, “regular”, “buena” o “muy buena”, aplicar las políticas que este informe indica».

La magia de estas palabras no tardó en ser criticada. Algunos autores analizaron la ausencia de causalidad en el informe McKinsey, ya que parece funcionar a base de conjeturas e hipótesis sueltas que se convierten en reglas y recomendaciones sin haber pasado por un proceso de validación científica (Morris, 2015). Otros criticaron la falta de una perspectiva cultural, política o histórica de los sistemas educativos. El informe McKinsey iguala sistemas orientales y occidentales, en países democráticos y autoritarios, sin importar la historia ni las tradiciones de cada contexto. Esto se convierte en una «comparación blanda» que no resiste un análisis más profundo de las verdaderas causas en las que se inscriben los procesos de mejora en cada país (Alexander, 2010; Novoa y Yariv-Mashal, 2014).

El campo de los sistemas que mejoran

Más allá de las críticas, el informe McKinsey fue el catalizador de un nuevo campo emergente de estudio de la política educativa centrada en la mejora observable de los sistemas educativos. En ese mismo campo se inscribe nuestro estudio. Los rasgos comunes de esta literatura no vienen tanto por el lado de sus hipótesis o marcos teóricos, muy dispares entre sí, sino de una cierta aproximación metodológica holística basada en un proceso temporal de modificación de los resultados medibles de uno o más sistemas educativos.

En una revisión sistemática de este campo de investigación encontramos 26 estudios que tenían un foco empírico en el estudio de sistemas educativos que mejoraron en el tiempo¹². Estos antecedentes directos del presente estudio fueron analizados a partir de una sistematización inicial de 1970 artículos referidos a la mejora sistemática. En una primera etapa de selección se identificaron 328 artículos que tenían rasgos vinculados a la mejora de los sistemas educativos. Una ronda posterior de escrutinio más detallado nos permitió acotar la cantidad de artículos a 82, de los cuales, finalmente, 26 cumplieron todos los criterios de selección que habíamos formulado.

40

En primer lugar, rechazamos los artículos que, si bien se referían a la idea de «mejora», no tomaban este concepto como columna vertebral del trabajo. Nuestro segundo criterio para excluir artículos fue eliminar aquellos que, aunque se centraban en aspectos positivos de un sistema educativo, no ofrecían una teoría sobre mejora de todo el sistema educativo. Se dejaron de lado trabajos meramente descriptivos o normativos, y buscamos específicamente investigación que ofreciera evidencia empírica o analítico-teórica de la mejora de los sistemas educativos.

El campo de investigación sobre la mejora de los sistemas educativos es relativamente reciente y pequeño. De los 26 artículos analizados, encontramos dos revisiones de literatura (Betts, 2009; Fleisch, 2016); también incluimos 12 estudios empíricos y otros 12 artículos más conceptuales y teóricos (Campbell, 2020; Elmore, 2007; Elmore y Burney, 1998; Fullan y Rincón-Gallardo, 2016; Harris, 2010; Harris y Jones, 2017; Hopkins, 2007; Levin, 2012; O'Day y Smith, 2016; Sahlberg, 2007; Wenger, 2002; Zavadsky, 2016). Entre los artículos empíricos, seis utilizaron metodologías cualitativas (Bowers, 2008; Dinham et al., 2011; Murphy y Hallinger, 1988; Osmond-Johnson y Campbell, 2018; Pang y Miao, 2017; Snipes, Doolittle y Herlihy, 2002), dos utilizaron metodologías cuantitativas (Carnoy et al., 2017; Jakubowski, Patrinos, Porta y Wisniewski, 2016), tres utilizaron metodologías mixtas (David y Talbert, 2012; McAleavy y Elwick, 2016; O'Day y

12. El listado completo de los estudios analizados puede encontrarse en la página web del proyecto: <https://www.llavesdelaeducacion.org/>

Quick, 2009), y en uno de ellos se recopilaron datos cuantitativos y cualitativos pero sin integración mixta (Cox, 2004).

Una parte de esta literatura tiene su origen en las mediciones de la calidad educativa que permiten comparar los distritos en Estados Unidos. En un sistema altamente descentralizado en el ámbito local, y tan amplio y variado, las mediciones abrieron un verdadero laboratorio de la mejora sistémica local. Los estudios pioneros analizaron los casos de San Diego, Fresno, Long Beach, Texas y el distrito número 2 del estado de Nueva York. El estudio comparado del Council of the Great City Schools analizó los distritos urbanos de mejora educativa más acelerada en Estados Unidos (Snipes et al., 2002).

Elmore y Burney (1998) llevaron a cabo uno de los estudios más emblemáticos sobre los casos de mejora educativa a nivel distrital en Estados Unidos. En esta investigación, los autores destacaron la mejora continua del distrito número 2 del estado de Nueva York, también analizado por Bowers (2008). Quick, Holtzman y Chaney (2009) estudiaron las características de los programas de desarrollo profesional, el epicentro de la mejora del sistema educativo del estado de San Diego.

La exploración de los casos analizados por la literatura de la mejora de los sistemas educativos tiene puntos de contacto con las distintas narrativas analizadas hasta aquí. El caso de Ontario (la provincia de Canadá) fue analizado como un ejemplo de los enfoques de la reforma cultural del sistema (Levin, 2012). Un eje central de las mejoras educativas del período 2005-2014 fue la definición de pocas metas, pero muy ambiciosas, que los actores del sistema se pudieran apropiar y fueran monitoreadas en el tiempo (Fullan y Rincón-Gallardo, 2016; Levin, 2012; Osmond y Campbell, 2018). La creación de una mesa de acuerdos (*partnership table*) fue parte de una construcción estratégica de la coalición de actores que impulsó la reforma y le dio sustentabilidad, coherencia y dinámica propia (Campbell, 2020).

La continuidad en el tiempo es un factor central en la explicación de distintos casos de mejora. El distrito de Long Beach en California se convirtió en un caso emblemático de continuidad de políticas, ya que tuvo dos superintendentes en veinticuatro años, lo cual generó estabilidad, confianza y una estrategia progresiva de intervenciones coherentes en el tiempo. El caso llegó, incluso, a ser conocido como una estrategia de reforma educativa en sí mismo: *The Long Beach Way* (Zavadasky, 2016).

En otros casos de mejora analizados a nivel local y nacional, uno de los ejes que se repiten es el desarrollo de estrategias de fortalecimiento horizontal. En el análisis del éxito del distrito número 2 de Nueva York, Emore y Burney (1998) señalaban la importancia de «crear una fuerte red profesional de docentes y directivos entre escuelas, diseñada para reducir el aislamiento de los actores y crear un ambiente normativo que apoya y empuja al aprendizaje profundo sobre la mejora de la enseñanza».

En el estado de Victoria (Australia), el modelo de mejora se concentró en invertir de manera coherente y sostenida en las capacidades de los docentes: «La gran idea central de la estrategia es que los sistemas se transforman a sí mismos, y escapan a viejos patrones de prácticas a través de un aprendizaje colectivo, concertado y sostenido de todos los actores del sistema» (Elmore, 2007). Algo similar encontraron Pang y Miao (2017) en un contexto tan distinto como el de Shanghái en China, y Harris y Jones (2017) para el caso de Gales, con la creación de comunidades profesionales de aprendizaje.

En Nueva Zelanda, una de las claves de la mejora fue el desarrollo profesional docente contextualizado. Dinham et al. (2011) caracterizan este proceso centrado en potenciar capacidades en los nodos de prácticas: la escuela completa aprende en modelos de formación docente en equipo. En Londres, una estrategia similar fue esencial en la mejora: la formación en la escuela reemplazó al modelo de los cursos fuera de contexto (McAlevy y Elwick, 2016). En el caso de San Diego, una de las claves del proceso de mejora fue la implementación de un programa de formación centrado en las prácticas con foco en el currículum real, sin tantas distracciones teóricas (O'Day y Quick, 2009). Tanto en San Diego (Betts, 2009) como en Londres (Zavadsky, 2016), estos modelos de formación docente se combinaron y expandieron con la incorporación de docentes experimentados en el rol de *coaches* en las escuelas.

Otro de los ejes es la apuesta por el liderazgo directivo. En el distrito Sanger de California, el núcleo de la reforma fue formar a los directivos como líderes de la gestión del aprendizaje en la escuela (David y Talbert, 2012). En el distrito número 2 de Nueva York, los directivos más experimentados fueron convocados para trabajar codo a codo con los directivos en formación (Elmore y Burney, 1998). En Londres se apeló al National College for School Leadership para convertir a los mejores directivos en agentes de formación (Zavadsky, 2016).

En Sanger se pasó de un modelo de control *top-down* a una cultura de rendición de cuentas horizontal, una secuencia que llevó tiempo y un proceso de adaptación. En el distrito número 2 de Nueva York, los directivos dispusieron de un amplio margen para gestionar la mejora, sin rutas predefinidas, pero con marcas claras de rendimiento basadas en evaluaciones y rendición de cuentas (Elmore y Burney, 1998).

Otros estudios destacaron la importancia de la gestión curricular en los procesos de mejora sistémica. El análisis comparado de numerosos distritos en Estados Unidos de Snipes et al. (2002) señaló que los tres distritos que sobresalieron en el relevamiento habían desarrollado unos marcos curriculares claros y materiales de apoyo a la enseñanza, en lugar de dar libertad a las escuelas para que siguieran su propio rumbo.

El estudio de la mejora en Sudáfrica resalta un modelo de intervención curricular prescriptiva. El gobierno diseñó planes de clases para cubrir el currículum oficial en unos marcos de tiempo predefinidos, especialmente en los primeros grados de enseñanza de

Lectoescritura y Matemática. Esto se combinó con materiales de apoyo, libros de texto y una capacitación docente centrada en la aplicación de las lecciones en clase. La formación de capacidades partió de una base muy práctica y con mucho apoyo curricular prediseñado pero ajustado al nivel y a los conocimientos previos de los docentes. Fleisch (2016) indicó que los resultados en las evaluaciones nacionales demostraban que los planes del gobierno para mejorar la enseñanza de Lectoescritura y Matemática en Sudáfrica mostraron una mejora promedio de 0,45 desviaciones estándar.

El caso de Polonia destaca por un crecimiento notable en sus resultados en las pruebas PISA. Las hipótesis de los estudios realizados señalan una combinación de tres reformas integradas: la expansión de la escuela comprehensiva común –eliminando el sistema de separación temprana de los alumnos/as (*tracking*)–, un nuevo diseño curricular y evaluaciones estandarizadas alineadas al currículum con mayor presión sobre las escuelas (Zawistowska, 2014; Jakubwoski, 2016).

Un eje que aparece en varios de los casos de mejora estudiados por esta literatura es el de la rendición de cuentas (*accountability*). En algunos, la rendición de cuentas se basó en la creación de la responsabilidad profesional, sin amenazas, sistemas de competencia, pago por resultados o *rankings* de escuelas. Así funcionó en Ontario (Osmond y Campbell, 2018). En Victoria (Australia), un modelo de fuerte rendición de cuentas utilizó una amplia batería de datos sobre los estudiantes y sus familias, y sobre los resultados de cada escuela para apoyar la formación docente en servicio, sin mecanismos de premios y castigos (Elmore, 2007).

En cambio, en Londres se emplearon mecanismos más punitivos, comparando los resultados de las escuelas y propiciando la emulación en base a la información pública (McAleavy y Elwick, 2016). En Long Beach (California), se implementó un currículum basado en estándares con fuertes mecanismos de control centralizado, acompañados de lecciones prescriptivas, evaluaciones constantes y retroalimentación sobre los resultados a docentes y escuelas, según el estudio de Austin, Grossman, Schwartz y Suesse (2006). En su investigación, los autores se refirieron a la importancia de la colaboración entre docentes, incluso en un sistema marcado por una cultura de performatividad.

El gobierno de la educación también ha sido uno de los ejes que han analizado los estudios sobre los casos de mejora. En un trabajo más cercano a nuestro estudio, se comparó los estados de Brasil que habían logrado mejorar más, controlando los resultados por factores asociados al contexto social y a los recursos de las escuelas (Carnoy et al., 2017). Los casos salientes en esta investigación sobre el período 2001-2013 fueron Ceará, Rondonia, Espírito Santo, Minas Gerais, Tocantins y Pernambuco. Entre las hipótesis de las mejoras, los autores destacan que estos estados tienen unos regímenes de colaboración muy desarrollados con sus municipios.

Nuestra sistematización indica que la literatura sobre la mejora de los sistemas educativos es todavía incipiente y dispersa. A diferencia del campo de investigación sobre la mejora de las escuelas, que tiene un amplio desarrollo teórico y empírico¹³, la sistematización de la literatura y los hallazgos obtenidos por estudios previos sobre la mejora de los sistemas es todavía un campo más abierto y en desarrollo.

Una mirada de conjunto: las llaves teóricas de la mejora sistémica

No hay fórmulas sagradas para mejorar la educación. El campo de investigación sobre la mejora de los sistemas educativos expresa distintas narrativas que combinan, de manera más o menos explícita, perspectivas teóricas, epistemológicas, metodológicas, creencias políticas y sistemas de valores. Hay autores, instituciones y corrientes enteras que hablan de manera más directa a los gobiernos o a los autores de las reformas, mientras que otros se mantienen en un plano más analítico, menos cercano a las recomendaciones. Hay estudios que buscan resultados medibles a costa de la profundidad, mientras que otros optan por miradas más complejas e integrales, aunque sean hipotéticas.

Una forma de sintetizar las narrativas de la mejora educativa es conceptualizar sus «hipótesis decisivas». Estas hipótesis son lo que en este libro llamaremos «las llaves de la educación», una serie de definiciones teóricas fuertemente asociadas con las metodologías, las epistemologías, las ideologías y el trabajo empírico de los distintos actores del campo de la educación que han estudiado la mejora de los sistemas educativos.

Las llaves de la educación develan las teorías del cambio que proponen los autores y las corrientes teóricas analizados. Detrás de cada estudio, y del enfoque en el que se encuadra, hay una serie de hipótesis sobre cómo puede mejorar un sistema complejo en el tiempo, al menos en el registro de la mejora definido aquí como observable mediante indicadores concretos.

Para que los resultados de aprendizaje medidos en las evaluaciones (que dependen en gran medida de lo que esas evaluaciones midan) se incrementen es necesario que ocurra algo en las mentes de los niños, niñas y jóvenes evaluados. ¿Cómo es posible alterar a gran escala las representaciones, las configuraciones cognitivas, las

13. El campo de la mejora escolar está ampliamente establecido en la literatura y el campo científico de la educación (véanse, por ejemplo, los journals *Improving Schools* o *School Effectiveness and School Improvement*; o congresos como el International Congress for School Effectiveness and Improvement).

maneras de aprender, la relación con el conocimiento, el esfuerzo, el sentido de lo que se enseña? ¿Cuáles son las llaves para lograr este proceso en sistemas educativos complejos?

Para las corrientes economicistas de los incentivos es necesario incrementar la presión en los actores del sistema. Los docentes deben esforzarse más y deben recibir premios y castigos que orienten su enseñanza. En ese ejercicio de presión –ya sea por vía de la competencia, los *rankings*, el pago por resultado, la rendición de cuentas, etcétera–, el sistema incrementará las dosis de enseñanza o modificará sus prácticas para hacerlas más efectivas. En sus variantes más conductistas, es necesario interponer ciertos mecanismos muy precisos para lograr estos efectos, que pueden ser medidos en evaluaciones de impacto y convertidos en soluciones probadas y replicables.

En las corrientes de la reforma de la cultura de los sistemas, las llaves son muy distintas. Para alterar lo que ocurre en la mente de los aprendices es necesario que los docentes sientan que forman parte del proceso de cambio. No se puede imponer desde arriba: debe ser concertado en el tejido de las representaciones, la formación y las aspiraciones de los docentes. Este trabajo exige articulación política, dispositivos de comunicación, coordinación, alineación y gestión interna del cambio. Por eso recibe el nombre de «la reforma completa», una meta indudablemente ambiciosa que requiere construir capacidades estatales que gobiernen sistemas educativos complejos.

La narrativa estelar del informe McKinsey combina una serie de teorías diferenciadas según los logros educativos de cada sistema. En este marco, los países con bajos resultados deben prescribir la enseñanza; los de altos resultados deben liberarla a los docentes.

Una aproximación distinta es la que presentan los autores centrados en el «flujo curricular». En esta perspectiva, las llaves centrales no son ni económicas ni políticas: son llaves de diseño curricular. Las capacidades estatales de crear, compaginar, articular, dar coherencia y sentido al currículum y a las prácticas pedagógicas definen cuánto van a aprender los alumnos/as. Esta teoría puede combinarse con las anteriores, pero el eje pasa a ser la gestión de los recorridos de aprendizaje organizada por el currículum, los materiales como los libros de texto y la capacitación docente en la traducción pedagógica de estas rutas maestras. Los alumnos/as no pueden aprender lo que no tiene coherencia, continuidad, secuencia o sentido. En esta teoría, el diseño curricular es una arquitectura invisible que define el umbral de aprendizaje de los sistemas educativos.

Las llaves de la educación que expresan estas teorías pueden entenderse como instrumentos de política (*policy instruments*). En la clasificación de McDonnell y Elmore (1987), los autores caracterizan cuatro tipos de instrumentos de política en el campo de la educación: a) las reglas (*mandates*), que se asemejan a los enfoques centrados

en regulaciones centralizadas o en la prescripción curricular; b) los incentivos (*inducements*), que funcionan como estímulos de corto plazo para las conductas; c) la construcción de capacidades, más cercana a los enfoques de la reforma cultural de los sistemas; d) el cambio sistémico, que implica modificar el gobierno de la educación, por ejemplo, a través de la descentralización o la autonomía escolar.

En una revisión posterior, Hannaway y Woodroffe (2003) agregan los instrumentos basados en la regulación de mercado, que promueven la competencia y la privatización de la educación. Los autores indican que todos los instrumentos de política, especialmente los que se centran en los incentivos y en la competencia, han proliferado hasta dominar una escena educativa gobernada por la iluminación y la medición de los aprendizajes. En oposición a esto, los autores señalaban que debían revitalizarse la visión distributiva de la educación y las estrategias de aumento del presupuesto educativo como una mirada más amplia que no restrinja el debate de las políticas a las técnicas de gobierno.

En estos mapeos de los instrumentos de política no solo queda abierto el debate sobre el financiamiento, sino también la dirección, el poder y el sentido profundo de las reformas. Basta formular una serie de interrogantes para iniciar estas discusiones. ¿Cuáles son los verdaderos objetivos de un sistema educativo? ¿Son aquellos que miden las evaluaciones estandarizadas o quedan atrapados en el reduccionismo de lo que puede evaluarse? ¿No se debería, primero, analizar la esencia de las pruebas que miden la mejora para saber qué dirección proponen y, después, interpretar el rumbo de cada sistema educativo? ¿Es lo mismo una prueba que mide competencias profundas relacionales y pensamiento complejo que una prueba memorística de contenidos estancos?

¿Pueden equipararse los rumbos de la mejora sin entender qué objetivos científicos, políticos, culturales y sociales tienen los sistemas educativos? ¿Cómo se puede comprender la mejora sin estudiar los dilemas curriculares y pedagógicos? ¿Vale lo mismo la manera en que enseñan los docentes? ¿Y cuáles son las experiencias, las vivencias de los alumnos/as? ¿Pueden expresarse, debatir, sentirse respetados en las aulas y escuelas?

¿Los docentes son funcionarios que aplican normas, actores racionales que siguen incentivos o sujetos críticos que interpelan el sentido de lo que hay enseñar? ¿Cómo se incorporan sus voces, sus historias y sus experiencias en las reformas? ¿Quiénes son los autores de los sistemas educativos? ¿A quiénes hay que consultar para definir el rumbo y los instrumentos de política? ¿Qué tienen que decir las familias, la sociedad, el mercado de trabajo, las distintas comunidades y los propios alumnos/as, que, en definitiva, son los sujetos sobre los que «se aplica» la educación?

Estas preguntas requieren tomar una postura en el análisis de la política educativa. Debemos encontrar el lugar desde el que mirar la educación. Para hacer ese ejercicio de posicionamiento hay que asumir los dilemas que habitamos. Nos encontramos en una encrucijada de los sistemas. En el punto de su máxima expansión histórica, los sistemas educativos se han vuelto más opacos por el número de alumnos/as, escuelas y docentes que albergan. Sus experiencias son incontables, variadas y, en muchos sentidos, ingobernables. Pero en muchos países, entre ellos varios de los analizados en nuestro estudio, los sistemas han sido iluminados desde afuera con la creación de las evaluaciones estandarizadas.

¿Queremos sistemas educativos cerrados, estructurados, medibles e iluminados desde afuera? ¿Queremos sistemas ciegos, que se dirigen a donde cada uno de sus actores puede sin saber bien qué está logrando en la neblina de la ausencia de mediciones? ¿O es posible buscar sistemas expansivos, que combinan dosis de creatividad con mecanismos de control, que saben cuál es el rumbo y que pueden expandir las experiencias y los viajes de aprendizaje de sus alumnos/as y docentes?

No hay caminos fáciles en estas preguntas. El análisis de la mejora de la educación es un campo de batallas inestables. En un texto ya clásico, Fuller y Clarke (1994) analizaban el campo de producción de conocimiento educativo dividido en dos esferas polarizadas y separadas por una brecha insalvable: por un lado, los «mecánicos políticos» eran caracterizados por su tendencia a cosificar las ciencias sociales y convertir la investigación en recetas para recomendar políticas sin tener en cuenta el contexto o los valores culturales de los países; por otra parte, los «culturalistas del aula» no podían escapar de la densidad de los contextos, sus análisis eran intransferibles y las lecciones de sus investigaciones quedaban encapsuladas en pequeños círculos académicos sin influencia en la vida real de las políticas.

En este libro hemos adoptado una postura distinta. Los sistemas de medición de los logros educativos (en todas sus facetas disponibles, desde el acceso a la educación hasta las evaluaciones de los aprendizajes) son tomados como dimensiones observables del cumplimiento del derecho a la educación. Además de sus variados problemas metodológicos, las pruebas no son la «verdad revelada», y muchas veces pueden ocultar mejoras en aspectos no medidos o incentivar a no enseñar lo que no se evalúa. Pero nos permiten captar la evolución visible de los sistemas.

Este punto de partida nos abre un campo teórico y metodológico para estudiar las posibles hipótesis sobre los sistemas educativos que han logrado mejorar algunos de sus indicadores en América Latina. El estudio de los casos de mejora intenta ampliar el estado de un campo de investigación en construcción. Queremos saber más sobre cómo mejoran los sistemas educativos en la región, pero no para imitar lo que han hecho

los que mejoraron, sino para comprenderlo y poder abrir distintos caminos hacia la mejora que requieren debates políticos y educativos.

Este breve repaso por el campo de investigaciones sobre la mejora de los sistemas educativos nos muestra que existen ciertas coincidencias y fuertes disidencias entre los autores y las corrientes teóricas. Está claro que no hay una «fórmula universal de la mejora»; ni siquiera una serie de fórmulas ajustadas al nivel educativo de cada sistema, como pretende el citado informe McKinsey. Las lecciones de los casos de mejora deben comprenderse en sus contextos y deben ser valoradas en múltiples dimensiones. Las reformas pueden ser más o menos sustentables, más o menos participativas, más o menos costosas, más o menos redistributivas; pueden potenciar un sistema cerrado pero eficiente o abrir ecosistemas de expansión del conocimiento.

En definitiva: toda reforma contiene valoraciones políticas, éticas y culturales que no pueden reducirse a una escala técnica. La aparición de las evaluaciones estandarizadas ha abierto un nuevo campo de investigación comparada en la educación. Podemos elegir el camino de usar esas evaluaciones para crear una ficción de tábula rasa cultural y política, y aplicar fórmulas tecnocráticas de «copiar y pegar», o usar esa información para ampliar nuestra mirada de la complejidad de los sistemas educativos con un conocimiento más profundo y riguroso. Es en el segundo camino donde se inscribe el proyecto de este libro.

2

Del crecimiento a la incertidumbre: el contexto de América Latina 2000-2020

49

Democracias crujientes y recambios políticos

El contexto político de América Latina en el período 2000-2020 está marcado por una cambiante consolidación democrática. En todos los países van quedando cada vez más lejos en el tiempo los ciclos de los golpes de Estado y de las dictaduras militares que sembraron el terrorismo de Estado en la región (Rouquié, 2011). Por primera vez de manera generalizada se consolidan períodos sucesivos de elecciones democráticas e, incluso, recambios de gobierno que ponen a prueba las capacidades estatales de coordinación y continuidad de las políticas. Sin embargo, en varios de los países de la región, las democracias son débiles y se ven amenazadas por poderes concentrados y «golpes blandos» que conviven con un amplio espectro de corrupción institucionalizada corrosiva de la legitimidad de los gobiernos y una persistente segmentación estatal en favor de los sectores más concentrados de la economía (Robinson, 2020; López, 2020).

En los países analizados, las trayectorias políticas son disímiles y, al avanzar el siglo, se alejan de toda clasificación política unificada. Cada caso se entiende solo en su propia maraña. En los años noventa habían predominado los gobiernos de corte neoliberal con una apertura económica a los mercados globales, privatización de los servicios públicos

Cuadro 1 - Períodos presidenciales. Países seleccionados, 2000-2020

País	1995/1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina		F. de la Rúa (diciembre 1999)		E. Duhalde (enero 2002)	N. Kirchner (mayo 2003)					
Brasil	F. Henrique Cardoso (enero 1995)				Lula da Silva (enero 2003)					
Chile	E. Frei Ruiz-Tagle (marzo 1994)	R. Lagos (marzo 2000)					M. Bachelet (marzo 2006)			
Colombia		A. Pastrana (junio 1998)		A. Uribe (agosto 2002)						
México		V. Fox (diciembre 2000)					F. Calderón (diciembre 2006)			
Perú		V. Paniagua (nov. 2000)	A. Toledo Manrique (julio 2001)				A. García Pérez (julio 2006)			
Uruguay		J. Batlle (marzo 2000)				T. Vázquez (marzo 2005)				

Actualizado el 13 de septiembre de 2020.

Fuente: Adaptado de Rivas, 2015.

y desregulación del mercado laboral, especialmente en casos como Argentina, Perú y Colombia. El nuevo siglo trae una ola de gobiernos populares (como Lula da Silva en Brasil o Néstor Kirchner en Argentina) que acompañaron la trayectoria de otros países más o menos radicalizados como Uruguay, Ecuador, Bolivia o Venezuela, en un giro hacia la rectoría del Estado en la economía y un mayor énfasis en las políticas distributivas (Reid, 2007; Toer, 2012; Oubiña y Thwaites Rey, 2018).

Más marcadas terminaron siendo las diferencias en las orientaciones políticas de cada país individual. Chile tuvo un largo ciclo de continuidad de gobiernos de las alianzas de centro-izquierda de la Concertación entre 1990 y 2010, retomada luego por otro período de gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). En medio hubo un gobierno de centroderecha con la presidencia de Sebastián Piñera entre 2010 y 2014, y nuevamente desde 2018. Este recambio entre dos sectores claramente enfrentados políticamente puso a prueba la maquinaria del aparato estatal, quizás el más institucionalizado de la región junto con Uruguay y Costa Rica (OCDE, 2020).

México tuvo fuertes recambios, aunque en plazos más largos, dado que el mandato de sus presidentes es de seis años. La tradición histórica de los gobiernos del PRI se vio por

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
C. Fernández de Kirchner (diciembre 2007)				M. Macri (diciembre 2015)				A. Fernández (diciembre 2019)					
		Dilma Rousseff (enero 2011)				M. Temer (agosto 2016)				J. Bolsonaro (enero 2019)			
S. Piñera (marzo 2010)			M. Bachelet (marzo 2014)			S. Piñera (marzo 2018)							
J. M. Santos (agosto 2010)						I. Duque Márquez (agosto 2018)							
			E. P. Nieto (diciembre 2012)			M. L. Obrador (diciembre 2018)							
		O. Humala (julio 2011)			P. Kuczynski (julio 2016)		M. Vizcarra (marzo 2018)						
J. Mújica (marzo 2010)				T. Vázquez (marzo 2015)				L. Lacalle (marzo 2020)					

primera vez interrumpida por la elección del presidente Vicente Fox en 2000, sucedido por Felipe Calderón y luego por Enrique Peña Nieto (ya nuevamente del PRI). Más allá de sus profundas diferencias, estos gobiernos siguieron una orientación política de centro-derecha hasta la irrupción de Manuel López Obrador en 2018, quien partió el esquema de continuidades políticas con una perspectiva más cercana a los sectores populares, aunque con un rumbo incierto e indefinido.

En Perú, los recambios fueron constantes tras el largo período de gobierno de Alberto Fujimori en los años noventa. Las presidencias de Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011), de orientación más pro mercado, fueron sucedidas por el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) –con una visión más intervencionista del Estado, pero sin cambios profundos– y el de Pedro Pablo Kuczynski, quien renunció a la presidencia en medio de acusaciones de corrupción y, ante una amenaza de vacancia desde el Congreso, fue sucedido por Martín Vizcarra.

Argentina y Brasil vieron interrumpidos sus largos ciclos de continuidad de gobiernos de centroizquierda por movimientos políticos muy disímiles. En Argentina, Mauricio Macri ganó las elecciones de 2015 y trajo una impronta gerencial de centroderecha al gobierno

del país, pero la debilidad política en su construcción de poder impidió que volviera a ganar en 2019. En Brasil, una sucesión de investigaciones sesgadas políticamente derivó en la salida de la presidenta Dilma Rousseff y en la imposibilidad de que Lula da Silva participara en las elecciones de 2018, que finalmente ganó el candidato de extrema derecha Jair Bolsonaro. Este proceso muestra la combinación de una forma de corrupción fuertemente arraigada en el aparato estatal con una nueva forma de golpes de Estado «blandos» por vía del poder judicial.

Al mirar el conjunto del período, se advierte una etapa de creciente agitación política, con países cada vez más polarizados ideológicamente y con recambios de gobierno que marcan etapas abruptas de transición en contextos democráticos débiles (especialmente en el caso de Brasil y Perú). La tensión acumulada de estos procesos es una marca indeleble de la dimensión simbólica de las políticas. La carga ideológica se ha vuelto más potente, inestable y subcutánea, conformando burbujas de adhesión o rechazo cargadas de una profunda herencia de insatisfacción social que se presta a los vaivenes de los liderazgos de turno. Este proceso hunde la arquitectura democrática de las sociedades en el pozo de los antagonismos, la radicalización de las ideas y la polarización como reemplazo de la *polis*, es decir, el espacio de las ideas diversas como forma de mejorar el poder (Rosanvallon, 2020).

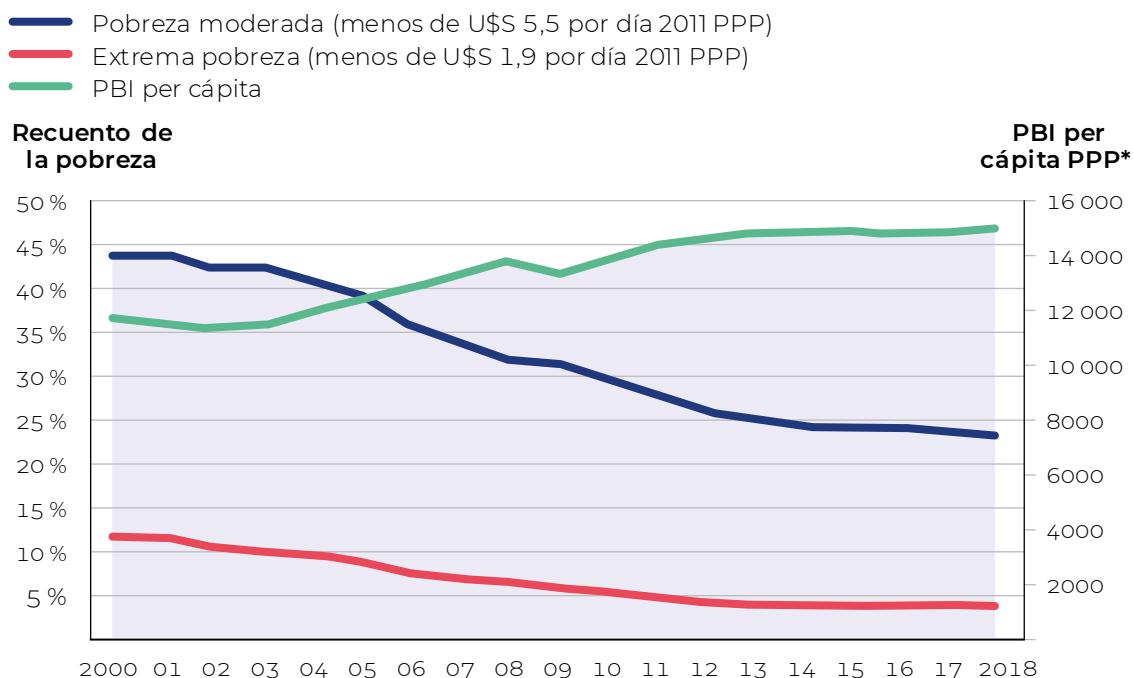
La etapa de oro se extingue

El nuevo siglo marca el despertar de una etapa de mejora económica y social en América Latina. La región atravesó un notable proceso de crecimiento económico que favoreció la reducción de los niveles de pobreza. Puede identificarse el momento de cambio en el año 2003, vinculado a la salida de la crisis económica de Argentina. Desde entonces, la disminución de la pobreza y la indigencia corrieron en paralelo al crecimiento económico de la región. Entre 2002 y 2014, un total de 66 millones de personas salieron de la pobreza en América Latina, una reducción del 45 % al 27 % de la población total. Al mismo tiempo, la pobreza extrema se redujo del 12 % al 7 %.

El proceso de crecimiento económico estuvo centrado en un período de auge de las exportaciones de materias primas y afectó especialmente a los países de América del Sur. Esto se combinó con una etapa de creciente conciencia política por reducir la pobreza, generar una mayor inclusión social y crear más oportunidades de trabajo.

Sin embargo, este ciclo económico y social de crecimiento se vio limitado a mediados de la década de 2010. Considerando la región en su conjunto, la pobreza volvió a incrementarse desde 2015, aunque con tendencias diferenciadas según los países. Entre 2015 y 2018 se incrementó especialmente en Brasil y Venezuela, y luego en Argentina (CEPAL, 2019).

Gráfico 1 - Pobreza moderada y extrema (porcentajes) y PBI per cápita (dólares internacionales 2011 constantes). América Latina y el Caribe, 2000-2018



* PBI: producto bruto interno; PPP: paridad del poder adquisitivo.

Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de Banco Mundial y LAC Equity Lab (SEDLAC y Banco Mundial).

La mayoría de los restantes países siguieron un ciclo de crecimiento económico mucho más débil que el de comienzos de siglo, pero todavía continuó hasta la aparición de la pandemia de la COVID-19 en 2020.

Este largo ciclo económico tiene un correlato irresuelto en los niveles de inversión pública que desplegaron los gobiernos. La tendencia global de la economía regional y de participación del gasto público muestra dos ciclos muy marcados. Un primer período de expansión del gasto público combinado con el crecimiento de la economía. Entre 2003 y 2014, el PBI de la región creció un 88 % y el gasto público se expandió, pasando del 27 % del PBI al 34 % en los seis países analizados en este libro. Luego de esta década auspiciosa, el ritmo de la economía se desaceleró; paralelamente, el incremento de la participación del gasto público se detuvo, mostrando incluso un retroceso entre 2014 y 2018, hasta llegar al 31 % del PBI.

En los años recientes, la expansión del rol del Estado en la mayoría de los países de la región se encontró con los límites de un creciente déficit fiscal. Esto se tradujo en políticas de ajuste del gasto público que afectaron la garantía de los derechos sociales en buena parte de la región (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Para otros autores,

incluso, el crecimiento alcanzado estuvo basado en un «maldesarrollo», ya que, al haberse centrado en la exportación de bienes primarios, orientó la economía hacia actividades extractivas de escaso valor agregado y riesgos ecológicos futuros (Svampa, 2017; Tortosa, 2011).

Los indicadores del cuadro 2 permiten brindar algunas coordenadas sobre el contexto socioeconómico de los países. Argentina muestra evidencias de ser la segunda mayor economía del grupo luego de Chile en términos del PBI per cápita. En el período analizado, ha alcanzado niveles de crecimiento por debajo del promedio de países. Muestra marcadas tendencias de reducción de la pobreza y de las desigualdades de los ingresos de la población en una escala mayor al promedio de países que se analizan en este estudio. Esto se vincula con el contexto de profunda crisis que atravesó el país a inicios del siglo XXI, ya que había llegado a picos muy altos de pobreza y la recuperación económica generó un efecto de reversión de esta crisis. Sin embargo, esta trayectoria de mejora se tornó en un estancamiento de los indicadores sociales y económicos durante la última década.

Brasil es una de las economías de menores recursos en términos del PBI per cápita, aunque es necesario considerar que se trata del país que tiene más cantidad de población, con diferencias muy marcadas en relación con el resto. Sus índices de crecimiento se sitúan por debajo del promedio. También es de los que menos ha reducido sus niveles de pobreza. Como se observa en el coeficiente de Gini, todos los países lograron reducir las desigualdades, pero en Brasil persisten amplias diferencias que lo convierten en el territorio con la distribución más desigual del ingreso.

Chile manifiesta índices de crecimiento de su economía muy altos en el período, situándose muy por encima del promedio regional. A su vez, si bien los indicadores no son comparables directamente, los indicadores de pobreza son más bajos que los del resto de la región y, además, se han reducido en el período. En cambio, Chile sigue siendo un país con extendidas desigualdades sociales.

Colombia muestra un valor de PBI per cápita pequeño en relación con el resto, pero a su vez registra índices de crecimiento mayores al del promedio de los países de la región. Ha logrado reducir notablemente los niveles de pobreza extrema, aunque sigue teniendo altos índices de desigualdad, incluso por encima del promedio de la región.

México es la tercera economía más importante del grupo en términos del PBI per cápita y, a la vez, manifiesta índices de crecimiento menores al del promedio de los países de la región. El país redujo notablemente los niveles de pobreza extrema, a un ritmo mayor que el resto. Si bien el indicador de pobreza no es estrictamente comparable, las magnitudes de pobreza en 2017 son altas. También redujo la desigualdad de la distribución del ingreso a un ritmo similar al del resto de los países de la región y se posiciona en una situación favorable, por encima del promedio.

**Cuadro 2 - Resumen de indicadores económicos y sociales.
Países seleccionados. Circa 2017 y variación circa 2000-2017**

	PBI per cápita ajustado por PPP*		Pobreza extrema**		Pobreza moderada**		Coeficiente de Gini***	
	(dólares internacionales corrientes, variación en porcentajes)		(% de personas debajo de la línea de pobreza extrema)		(% de personas debajo de la línea de pobreza moderada)		(valor del coeficiente)	
	Circa 2017	Variación circa 2000- 2017	Circa 2017	Variación circa 2000-2017	Circa 2017	Variación circa 2000-2017	Circa 2017	Variación circa 2000-2017
Argentina	20 830,11	74,4 %	6,7	-14,4	32,0	-26,2	40,6	-9,2
Brasil	15 406,61	68,8 %	7,4	-7,8	26,5	-8,6	53,3	-5,7
Chile	24 675,52	117,9 %	2,3	-3,3	8,6	-11,6	46,6	-6,2
Colombia	14 392,16	118,6 %	7,2	-10,5	27,0	-22,7	49,7	-9,0
México	19 948,51	58,6 %	7,4	-16,7	41,9	-11,7	43,4	-8,0
Perú	13 517,66	161,4 %	3,8	-11,2	20,7	-27,7	43,3	-13,0
Promedio	18 128,43	91,7 %	5,8	-10,7	23,3	-18,1	46,2	-8,5

* Los datos «circa 2000» corresponden al 2000 para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Los datos «circa 2017» corresponden a 2017 para Argentina, Chile, Colombia, México y Perú; 2016 para Brasil.

** Los datos «circa 2000» corresponden al 2000 para Chile, Perú, México y Argentina; 2001 para Brasil; 2002 para Colombia. Los datos «circa 2017» corresponden a 2018 para Argentina, México y Colombia; 2017 para Chile; 2016 para Perú. Los datos para Argentina corresponden solo a las zonas urbanas.

*** Los datos «circa 2000» corresponden al 2000 para Argentina, Brasil, Colombia y Perú; 2001 para Chile y México. Los datos «circa 2017» corresponden a 2017 para Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú; 2016 para México.

Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base del PBI per cápita ajustado por PPP: WEO-IMF. Pobreza Extrema y Moderada: SEDLAC, tasas de pobreza oficiales 2000; excepto México (CONEVAL). La pobreza circa 2017 es de fuentes oficiales: Brasil: IPEADATA (2014), Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE); Chile: CASEN; Colombia: DANE; México: CONEVAL (2014); Perú: INEI; Uruguay: INE. Para el caso de Argentina, los indicadores de pobreza han sido tomados de fuentes alternativas: Tornarolli (2018) Series Comparables de Indigencia y Pobreza. Coeficiente de Gini: SEDLAC-Banco Mundial.

Perú es la economía más pequeña del grupo en términos del PBI per cápita. Sin embargo, creció de manera sostenida y a un ritmo más alto que el resto de los países estudiados. También es uno de los casos más salientes en la reducción de la pobreza: en el año 2000 partió con porcentajes cercanos al 50 % de la población por debajo de la línea de la pobreza y para el año 2016 se había reducido al 20,7 %. Además, a pesar de ser aún uno de los países más desiguales, mejoró fuertemente la distribución del ingreso.

Las deudas sociales

América Latina se caracteriza por ser la región más desigual del planeta. Una de las medidas clásicas para reflejar esta situación es el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad de los ingresos según estratos de la población. El crecimiento económico del período estudiado favoreció la disminución de la desigualdad, pasando del 0,53 al 0,47 entre 2002 y 2017 (CEPAL, 2019).

Estas mediciones clásicas han sido recientemente revisadas a la luz de nuevas metodologías. En un estudio de la CEPAL se analizó la corrección del coeficiente de Gini, considerando en detalle el porcentaje de ingresos que concentra el 1 % más rico de la población, que no estaba bien capturado por las mediciones previas. Así se pudo constatar que las desigualdades son todavía más amplias y que en el período de gran crecimiento económico solo se logró una reducción mínima del coeficiente de Gini (CEPAL, 2019: 25).

Las desigualdades estructurales tienen distintos correlatos de deudas políticas. Algunas perspectivas ponen el énfasis en la necesidad de revisar los esquemas impositivos de la mayoría de los países de la región. Un rasgo característico de América Latina es la capacidad limitada del Estado para cobrar impuestos progresivos. En comparación con los países desarrollados, América Latina se caracteriza por tener menos impuestos (si bien en varios países ha aumentado la capacidad de recaudación fiscal) y, sobre todo, más ligados al consumo que a los ingresos o al capital. Mientras que en los países europeos la recaudación fiscal reduce las desigualdades, en América Latina las mantiene o, incluso, las amplía (CEPAL, 2016).

Sin embargo, la historia de las desigualdades en América Latina no puede limitarse a la perspectiva fiscal. Los factores redistributivos son la expresión de una asimetría de poder que se consolidó desde esquemas de concentración económica y explotación laboral. Como expone Pérez Sáinz (2016), la concentración de la riqueza se basó en la apropiación de los mercados de trabajo, la tierra, el capital y el conocimiento. La inequidad estructural de los sistemas impositivos es más un reflejo de esta historia de matriz distributiva que su causa.

Esta visión más profunda de las desigualdades en la región permite advertir la conexión entre las esferas de justicia: quienes nacieron en hogares aventajados tendrán más oportunidades de obtener ingresos, justicia, salud, seguridad y educación. Las desigualdades no se remiten únicamente a los ingresos, sino a las condiciones de existencia de las clases y estratos sociales (Therborn, 2013).

Además, en América Latina la estructura de inequidades sociales se inclinó hacia ciertos grupos históricamente oprimidos, en particular las mujeres, los indígenas y las

poblaciones de afro-latinoamericanos. En los años recientes, las luchas por la justicia social han incluido a cada vez más movimientos que buscan el reconocimiento de la diversidad de las identidades y culturas que habitan la región (Yashar, 2005). Construir una ciudadanía más abierta a las distintas poblaciones excluidas es también parte de una revisión del proyecto educativo que, en muchos países de la región, implicó la consolidación cultural hegemónica y excluyó la diversidad de culturas que habitan nuestros países (Puiggrós, 1991).

Dos décadas de reformas educativas

El mapa de las políticas educativas en las primeras dos décadas del siglo XXI ha sido un objeto elusivo de investigación y análisis en América Latina. Los años noventa habían acaparado el foco de atención, dado que las reformas siguieron parámetros relativamente convergentes en lo que se dio en llamar el Consenso de Washington, con gobiernos de orientación mayormente neoliberal. Estudios más integrales revisaron la época de los noventa desde distintas perspectivas más o menos críticas (Rivero, 2000; Martínez Boom, 2004; Martinic y Pardo, 2001; Gajardo, 1999; Grindle, 2004; Reimers, 2001).

El nuevo siglo estuvo enmarcado en los cambios de gobiernos y en tendencias políticas más cercanas a la recuperación del rol del Estado en un contexto de crecimiento económico. Sin embargo, la década del 2000 trajo un tiempo paradójico, más intenso en las reformas y en las contradicciones políticas. Las lecturas ideológicas lineales se volvieron limitadas o infériles ante un contexto en el que los gobiernos de izquierda (como los de Ecuador) o de centroizquierda (como los de Brasil o Chile) aplicaban políticas de rendición de cuentas, competencia, publicación de resultados e incentivos económicos para regular la «productividad» del sistema educativo.

El estudio previo a este trabajo intentó hacer ese recorrido por las políticas y los resultados educativos en siete países de América Latina entre 2000 y 2015 (Rivas, 2015). Allí analizamos las tendencias de política educativa en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. Con la aparición de las pruebas PISA y las pruebas de la UNESCO para América Latina pudimos estudiar la evolución de los indicadores de los sistemas educativos y sus resultados en las evaluaciones de la calidad. Esto nos permitió elaborar un primer mapa de las políticas y los resultados educativos de estos países, analizando la complejidad del impacto de las políticas desde una perspectiva sistémica.

Otros estudios fueron más lejos y analizaron comparativamente las políticas y las prácticas pedagógicas en las aulas desde perspectivas más sociohistóricas (Carnoy, 2007) o tecnocráticas (Bruns y Luque, 2014). El campo de la investigación educativa en América

Latina presenta, sin embargo, pocos antecedentes de estudios comparados sobre las relaciones entre el gobierno de la educación, las prácticas pedagógicas y el currículum (Acosta y Ruiz, 2018; Beech, 2002).

El análisis de las políticas educativas en los últimos veinte años tuvo algunas producciones relevantes que permitieron analizar en compilaciones distintas problemáticas del campo de la educación latinoamericana (Cabrol y Székely, 2012; Ornelas, 2020; Schwartzman y Cox, 2009; Tenti, 2004; Schwartzman, 2015). Otros estudios buscaron mapear los resultados de las evaluaciones de impacto en América Latina y construir propuestas desde esa perspectiva (Vegas y Petrow, 2008). En el cruce entre los resultados de aprendizaje de las pruebas y el análisis curricular se situaron los estudios del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de la UNESCO, con trabajos más focalizados en las políticas educativas (LLECE-UNESCO, 2013a).

El trabajo de Juan Carlos Tedesco (2012) permitió dar líneas de continuidad histórica a los desafíos de la región en el nuevo siglo y definió una serie de retos educativos que siguen vigentes: la prioridad de la educación inicial, las políticas para la docencia, los nuevos ejes curriculares basados en la alfabetización científica, la formación ciudadana, la formación en competencias digitales y el desafío de las políticas de subjetividad, como llamó al desafío de involucrar a los actores en las agendas de cambio educativo.

58

Retomando el diálogo con estos estudios previos, aquí se presenta un breve panorama de las tendencias de política educativa en los seis países estudiados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Luego se analizan las convergencias y divergencias en las distintas esferas de la política educativa. Esta introducción es crucial para adentrarnos en las políticas y sistemas subnacionales de la educación latinoamericana.

Argentina: «Del regar y rezar al reformar sin regar»

Tras la devastadora crisis social, política y económica de fines de 2001, Argentina vive una etapa de crecimiento económico bajo el gobierno de Néstor Kirchner entre 2003 y 2007, a la que siguió un mayor estancamiento en las dos presidencias de Cristina Fernández. En este período se pueden identificar dos etapas de la política educativa. En los primeros años, el ministro Daniel Filmus encabezó una visión de recuperación de ciertas demandas de la educación pública y la vuelta de página de la reforma educativa iniciada en los años noventa.

Esta etapa de salida de la crisis económica es un tiempo de nuevas leyes que ofrecen un marco integral para la educación (Terigi, 2016; Beech, 2019). La sanción de la Ley

de Educación Nacional en 2006 es la pieza central de este proceso, acompañada por la Ley de Financiamiento Educativo de 2005, la Ley de Educación Técnico-Profesional y la Ley de Educación Sexual Integral.

En este período se observa un notable crecimiento del presupuesto educativo, que pasa del 4,2 % al 6 % del PBI entre 2004 y 2013 (Rivas y Dborkin, 2018). Esto permitió consolidar una serie de programas nacionales para apoyar a las provincias. Se trata de intervenciones múltiples que buscan ampliar los derechos sociales y educativos, con distinta receptividad y apropiación por parte de las provincias.

Es una etapa de fuerte reivindicación de los derechos de las clases populares, apoyada por políticas sociales y educativas para ampliar las esferas de redistribución y reconocimiento de los sectores desventajados. Sin embargo, no hubo reformas trascendentales: se trata de una etapa sin una clara teoría del cambio. En el plano político, la cercanía del gobierno con los sindicatos docentes favorece un «empate conservador», en el sentido de no arriesgar reformas que puedan generar resistencias sindicales. Es un tiempo en el que predomina el «regar y rezar», un mayor financiamiento educativo con orientación social, pero sin claros mecanismos que permitan afianzar cambios en las prácticas de enseñanza.

Las políticas para la docencia son un capítulo secundario en esta etapa (Mezzadra y Velleda, 2014). La creación del Instituto Nacional de Formación Docente puede verse como un paso para consolidar una política nacional en un terreno muy dispar en el que las provincias tienen a su cargo las más de 1300 instituciones terciarias en las que se forman los docentes. Este es un sector de baja gobernabilidad en el que se logran ciertos acuerdos, pero sigue siendo un capítulo disperso en cada contexto local. Las carreras laborales de los docentes, reguladas por normas de los años cincuenta y dependientes de cada gestión provincial, no son objeto de reformas. Las discusiones por el aumento del salario docente aparecen en el centro de la escena con un crecimiento de casi un 70 % (en términos reales) entre 2003 y 2007, aunque con un posterior estancamiento y mucha disparidad provincial.

En el plano curricular no se impulsan grandes reformas. El centro de la escena lo ocupa la creación de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP), que sintetizan los marcos curriculares vigentes y les otorgan una mayor cercanía con las prácticas (Coria, 2013; Feeney y Feldman, 2016). La compra de materiales educativos tuvo una dimensión más curricular relacionada con los libros de texto y otros materiales en diversos formatos (entre ellos, el mundo digital, que se concentró en el portal Educ.ar) y una dimensión más vinculada con la expansión de los horizontes culturales, gracias a la distribución de muchos textos de literatura a las bibliotecas. Esto se complementó con la creación del canal de televisión educativa Encuentro, que produce y compra material audiovisual de gran calidad.

La primera etapa de establecimiento de marcos legales no logró traducirse en cambios más profundos ni en la visión a largo plazo que proponía el ministro de Educación Juan Carlos Tedesco en 2008, sino que profundizó el modelo de acuerdos sin reformas. La política partidaria se tensó con una grieta cada vez mayor entre el gobierno y la oposición, lo cual devino en la llegada de un ministro más cercano al corazón político del kirchnerismo, Alberto Sileoni.

En esta etapa (2008-2015) aparece una política estelar de compra de una computadora por alumno en el nivel secundario, el Programa Conectar Igualdad (Zukerfeld y Benítez Larghi, 2015; Tedesco y Steinberg, 2015). El modelo logra ampliar derechos sociales en un tiempo en el que el equipamiento tecnológico es central, pero no dejaba de formar parte del modelo «regar y rezar», en el que no hay una idea clara de cómo se producen las mejoras en los aprendizajes a partir de la tecnología.

La aparición de una nueva política de formación docente en servicio en las escuelas, la creación de líneas de trabajo directo con las provincias y el financiamiento de proyectos para renovar la escuela secundaria son algunas de las iniciativas que se ponen en marcha en estos años para llegar mejor al territorio. Los esfuerzos son valiosos y mantienen un Ministerio de Educación Nacional con liderazgo, recursos y alineamiento político. Las provincias viven este período de continuidad de varios años con una doble lógica: receptivas hacia las políticas y expectantes de tener más recursos propios para decidir sus propias líneas de acción.

A fines de 2015 las elecciones marcan un profundo cambio de rumbo político. La presidencia de Mauricio Macri instala un mensaje de reforma educativa y el ministro Esteban Bullrich se propone hacer una «revolución educativa». No está claro cuál es el enfoque de esta reforma, que no tiene ni los recursos, ni el caudal político ni el conocimiento del sistema educativo de la gestión anterior. Es una visión más aventurera y poco realista la que se ofrece en los discursos. Se propone modificar la formación y la carrera docente, pero no hay un claro terreno para discutir y llevar esto a la práctica.

En concreto, el nuevo gobierno instala una política más firme de evaluación de la calidad educativa, algo que, aunque ya existía, es profundizado con nuevas evaluaciones anuales y censales para el nivel primario y con cambios importantes en la devolución de los resultados a las escuelas y las gestiones provinciales. Se abre también un proceso de reforma de la educación secundaria. Los programas nacionales ven languidecer sus recursos, que se transfieren a las provincias para que elijan con más libertad sus prioridades. La formación docente situada en la escuela se acerca a las prácticas y promueve fortalecer la gestión pedagógica de los equipos directivos.

Estas políticas se dan en un contexto de reducción del gasto público para bajar el déficit fiscal. El presupuesto educativo sufre este período de ajustes (Claus y Sánchez, 2019) y la

ambiciosa visión de la revolución educativa naufraga en un «reformar sin regar», contracara del período anterior en su faceta ideológica y en su construcción política. En los últimos dos años se apaga, incluso, todo intento de reforma, y el propio presidente Macri parece buscar un atajo que ni siquiera logra imponer: crear *rankings* de escuelas con la publicación de los resultados de las pruebas estandarizadas Aprender.

Brasil: «Políticas ambidiestras para un sistema desbordante»

La historia del sistema educativo brasileño estuvo marcada por la exclusión y la desigualdad, con un sistema federal inmenso e inmanejable que comenzó a asentarse tardíamente para los parámetros de la región. Fue en los últimos años del siglo XX cuando se avanzó en reforzar el rol del Estado para consolidar un sistema educativo federal (Abrucio, 2010). En estos años se aumentó la edad de obligatoriedad escolar, se incrementó el presupuesto educativo y se sancionó la Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) en 1996. Este proceso también se caracterizó por la descentralización en los estados y municipios, que será analizada más adelante.

Un eje central de las políticas educativas en un país tan grande y descentralizado en 26 estados, el Distrito Federal y 5570 municipios fue la creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación (FUNDEF) en 1996 y su posterior conversión en el FUNDEB desde 2006. Este mecanismo de financiamiento generó un circuito de redistribución para favorecer a los territorios más pobres; pero también funcionó como un mecanismo de regulación, dado que incentivó la incorporación de alumnos/as en los sistemas educativos locales para recibir más fondos.

La implementación de sofisticados mecanismos de financiamiento, junto con directrices educacionales y sistemas de rendición de cuentas, fueron los marcos centrales de la política educacional en Brasil, e implicaron un mayor apoyo del gobierno federal a los estados y municipios (Segatto, 2015). Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), además de implantar el FUNDEF y de aprobar la LDB, se creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad –concentrado en el Instituto Nacional de Estudios e Pesquisas Educacionais (INEP)–, el Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) y, en 1998, el Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) (Segatto, 2015). En este período se ubican los elementos centrales del incremento y descentralización del financiamiento educativo, junto con la estructuración de un sistema nacional de monitoreo.

La etapa del gobierno de Lula da Silva fue especialmente intensa en la definición de nuevas líneas de política educativa. Por un lado, se incrementó el presupuesto educativo a

través del FUNDEB incorporando más alumnos/as al sistema y se reconoció como nunca antes la diversidad cultural del país en las políticas y en el currículum. Se crearon becas para el acceso a la universidad y el Programa Bolsa Familia favoreció a las familias más pobres para que pudieran enviar a sus hijos a la escuela, en muchos casos, como primera generación que lograba completar la educación fundamental.

Por otra parte, se incrementaron los mecanismos nacionales de control curricular con la definición de directrices curriculares, el aumento de los años de escolaridad y la ampliación de la compra masiva de libros de texto para enviar a las escuelas. El histórico Programa Nacional do Livro Didático, inicialmente reformado en 1996, se amplía a los años finales de la enseñanza secundaria, reforzando su función de dispositivo de regulación sistémico de la enseñanza, con amplias facultades para que los municipios y las escuelas elijan los textos (Bagolin Zambon y Terrazzan, 2013).

Estas políticas de regulación sistémica se reforzaron con la expansión del uso de las evaluaciones estandarizadas de la calidad. Con las evaluaciones ya existentes se creó el IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), que mide de 1 a 10 el resultado de cada escuela (y de cada municipio y estado) en una combinación de indicadores de trayectoria de los alumnos/as y de logros de aprendizaje medidos por el SAEB para quinto y noveno año de la educación básica.

62

El IDEB fue un gran mecanismo de regulación. Los resultados de las evaluaciones se hicieron públicos y, de este modo, las escuelas y sus comunidades pudieron conocer sus resultados de aprendizaje. Esto permitió establecer metas y se crearon sistemas de incentivos en el financiamiento de acuerdo con estos resultados, lo cual provocó que la educación tuviera una mayor presión orientada a las pruebas y generó un cambio en la visibilización social de la educación.

Estas dos grandes ramas de políticas, de protección social y de presión por resultados, hizo de Brasil un caso de estudio internacional, en lo que puede ser definido como un gobierno «ambidiestro» con políticas combinadas de izquierda y de derecha. Tal es así que algunos estudios remarcaron la primera dimensión, centrada en la participación social y la redistribución de la educación en favor de los más pobres (Gentili, 2013), y otros se centraron en el elogio de la segunda dimensión, que ponía el foco en los incentivos y la competencia para mejorar los resultados (Bruns, Evans y Luque, 2012).

Durante la presidencia de Dilma Rousseff (2011-2016) estas políticas se consolidaron con la profundización de las políticas de inclusión y ampliación de derechos de diversidad cultural. En paralelo, la obligatoriedad escolar se extendió de los 4 a los 17 años. Pese a estos avances, la preocupación por el déficit fiscal también comenzó a forzar que se limitara el gasto social.

Una política clave en esta etapa fue el Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), que estableció pautas de enseñanza en los primeros años del nivel primario. También se lanzó el Programa Ensino Médio Inovador (PROEMI) para incrementar la carga horaria y la flexibilidad curricular en el nivel medio, así como el Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) para ampliar la oferta de educación profesional y tecnológica. Aunque los programas buscaban inducir mejores resultados en los estados y municipios, las dificultades técnicas y políticas terminaron generando políticas superpuestas y resultados limitados (Almeida et al., 2016; Segatto y Abrucio, 2016; Schwartzman, 2016).

Al final del primer mandato, el gobierno de Dilma Rousseff aprobó el Plan Nacional de Educación, que establecía la meta de alcanzar el 10 % del PBI en inversión educativa para el año 2024. Muchas de estas metas dieron continuidad al plan anterior, aprobado en 2001. Este período estuvo marcado por la discontinuidad de los ministros de Educación y las limitaciones para ejecutar las políticas en el territorio.

Tras la destitución de la presidenta se inaugura una polémica etapa de transición con el gobierno de Michel Temer (2016-2018), que implementa un cambio en la Constitución para fijar el gasto público a la inflación y, de esa manera, limita las posibilidades de alcanzar la meta del 10 % del PBI, algo que algunos analistas consideraban imprudente en términos fiscales.

Otra medida controvertida fue la implementación de la Reforma do Ensino Médio mediante una medida provisional. La discusión sobre la reformulación de los parámetros estipulados para la educación secundaria en Brasil ha formado parte de la agenda de política educativa desde al menos 2007 (Júnior et al., 2018) y resultó muy difícil aprobar el proyecto de ley en el Congreso Nacional. Sin embargo, la puesta en marcha de la reforma sin la aprobación previa del Congreso Nacional generó un gran debate en la comunidad educativa brasileña. Entre los principales cambios se encuentran el aumento de la carga de trabajo para esta etapa docente y la relajación de requisitos para los docentes.

Durante este período se termina de aprobar la Base Nacional Curricular Común, que había sido una meta central durante muchos años. En ella se definen competencias, habilidades y aprendizajes para cada etapa de la educación básica que servirán de base para la revisión de materiales didácticos y evaluaciones estandarizadas, además del modelo de educación inicial y continuada. Son, por lo tanto, políticas con amplios efectos sobre la organización de la política educativa brasileña.

En 2019, la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia consolida una visión conservadora de la educación. Se eliminan áreas de defensa de la diversidad cultural y se vive una marcada inestabilidad que provoca recambios constantes de los ministros de Educación.

Chile: «La eterna reforma en busca de la caja negra de las aulas»

El caso de Chile es excepcional en múltiples sentidos. El país ha vivido cuatro décadas de reformas educativas que atravesaron y transformaron el corazón del sistema educativo. Fue durante la dictadura militar encabezada por Augusto Pinochet cuando se impuso el «gran experimento» de instalar un modelo de mercado educativo único en el mundo (Prieto, 1983; Jofré, 1988; Bellei, 2015).

Dos reformas paralelas lo cambiaron todo. Por un lado, se modificó el sistema de financiamiento, creando un mecanismo de «subvención a la demanda» (tipo *voucher*, aunque se entregaba a los dueños de las escuelas directamente y no a las familias) que consistía en un pago mensual per cápita del Estado a los proveedores educacionales (denominados «sostenedores») de acuerdo con la asistencia efectiva de alumnos/as a sus establecimientos. Por otra parte, la educación pública se descentralizó y quedó en poder de los municipios. Los docentes perdieron su sistema de protección laboral y comenzaron a depender de cada municipio, cuyas competencias profesionales para la gestión eran limitadas y disímiles (Espínola, 1992).

Terminada la dictadura, los gobiernos democráticos iniciados en 1990 llevaron a cabo una creciente y ambiciosa agenda de políticas educativas que, en algunos aspectos, supuso la continuidad de las reformas y del marco institucional creado en los años ochenta, mientras que, en otros, implicó cambio e innovación. El modelo de mercado se mantuvo, pero se puso el foco en crear acciones compensatorias y de mejoramiento sistémico impulsadas por el Estado central (Bellei y Vanni, 2015).

En la práctica esto generó una doble dinámica: incentivos de mercado y competencia a nivel local, y dispositivos centralizados de gobierno, regulación e intervención curricular a nivel sistémico. Los municipios fueron un eslabón incierto: crecientemente endeudados porque los alumnos/as se pasaban a las escuelas particulares, desfinanciando la educación pública, y desprovistos de capacidades técnicas para regular lo que ocurría en las aulas.

El período democrático contó con un fuerte condicionamiento político que dejó instalado la dictadura (con Augusto Pinochet como senador vitalicio) pero con amplia continuidad de gobierno de la Concertación, una alianza política de centro-izquierda. En ese contexto de veinte años en el poder (1990-2010) se instalaron mecanismos que perfeccionaron y profundizaron la lógica de mercado. Se creó el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) como evaluación estandarizada que publica los resultados por escuela para favorecer la decisión informada de las familias; se promovió el «financiamiento compartido» que permitía cobrar aranceles a las escuelas particulares subvencionadas y, luego, se instaló la Subvención Escolar Preferencial, un mecanismo que elevó el subsidio estatal para el alumnado de menor nivel socioeconómico.

La matrícula de la educación pública continuó cayendo, y Chile se situó como uno de los países con la educación más privatizada del mundo. En 1980, el 80 % de los estudiantes asistía a escuelas públicas, una proporción que ha descendido hasta apenas el 35 % en los años recientes.

En un segundo eje, los gobiernos democráticos fueron aún más activos e implementaron una impresionante batería de políticas educativas que se pueden agrupar en cuatro tipos (García-Huidobro, 1999; Cox, 2003). Primero, aplicando una gran variedad de «programas de mejoramiento educacional» situados en los establecimientos (por ejemplo, P-900, MECE-Básica, MECE-Rural, MECE-Media, Enlaces) que pretendían mejorar los procesos pedagógicos y desarrollar profesionalmente a los docentes por la vía de introducir innovaciones didácticas, diversas formas de trabajo colectivo docente y actividades formativas complementarias para los estudiantes. Segundo, mejorando las condiciones para los procesos de enseñanza-aprendizaje, realizando inversiones para mejorar la infraestructura, dotación de materiales didácticos, textos escolares, laboratorios de computación y bibliotecas, y expandiendo el tiempo escolar disponible al implantar la «jornada escolar completa», privilegiando a los sectores más desfavorecidos.

La tercera línea de políticas fue una importante reforma curricular de la educación parvularia, básica y media que supuso la actualización de los planes y programas de estudio, junto con un masivo proceso de capacitación docente. El cuarto eje consistió en la transformación de la carrera profesional docente: se inició un proceso en el que se evaluó el desempeño y se crearon incentivos vinculados con el rendimiento de las escuelas en las pruebas SIMCE.

A mediados de los años 2000 la dinámica de las reformas era un tren imparable. Una instalada idea de «falta de resultados» impulsó más cambios, pese a que los rendimientos mejoraban en las pruebas PISA y en otras evaluaciones. Se buscó llevar «la reforma al aula» creando nuevos dispositivos curriculares que regulaban directamente las prácticas de enseñanza, con libros de texto comprados por el Estado y secuencias didácticas para los docentes. El Programa Escuelas Críticas favoreció que se crearan consultorías externas para asesorar a las escuelas, instaurando un nuevo mercado educativo privado en un profuso esfuerzo por modificar los resultados de aprendizaje a nivel micro.

Sin embargo, las contradicciones emergieron con las protestas estudiantiles de la Revolución de los Pingüinos. La segregación socioeducativa había crecido en paralelo a la privatización del sistema, lo cual generó un problema evidente de desigualdad en las oportunidades educativas. La creación de un Consejo Asesor en 2006 fue el intento de alcanzar consensos más amplios para la nueva etapa de reformas.

En 2007 se instaló la «nueva arquitectura de la educación pública chilena», que derivó en la Ley General de Educación de 2009 y en la creación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (Larroulet y Montt, 2010; Bellei y Vanni, 2015). En la práctica, se profundizó el modelo de presión para mejorar los resultados, en el que cada escuela debía definir unas estrategias que el Estado controlaba a través de estándares y evaluaciones (Muñoz y Vanni, 2008; Raczyński et al., 2013).

La llegada del primer recambio fuerte de gobierno en 2010, con un gobierno de derecha, no logró asentar políticas propias, sino que acentuó los mecanismos de competencia y presión por resultados. Se optó por la formación de los cuerpos directivos escolares como eje de la mejora local y se intensificaron las pruebas con semáforos y *rankings* para incrementar la competencia entre escuelas (Alarcón y Donoso, 2017).

En 2014, la presidencia de Michelle Bachelet coincidió con una amplia demanda social de cambios. Por primera vez se discutieron las bases de un sistema educativo mercantilizado (Navarro y Gysling, 2017). El nuevo gobierno propuso, en primer lugar, garantizar que todos los recursos que recibieran los sostenedores fueran destinados a mejorar la calidad de la educación, lo que suponía terminar con el lucro en el sistema escolar. En segundo término, el programa establecía como prioridad avanzar hacia un sistema gratuito (sin copago) y sin selección en el acceso, con lo cual se esperaba enfrentar la segregación socioeconómica de la educación obligatoria. En tercer lugar, el programa propuso crear una nueva institucionalidad –ya no municipal– para la educación pública y, en cuarto término, priorizó la formulación de una «carrera docente» que permitiera mejorar las condiciones y capacidades de los maestros. Por lo tanto, se trataba de una apuesta ambiciosa: cuatro transformaciones de alta complejidad técnica y política para solamente cuatro años de administración.

La nueva carrera docente consolidó un proceso de varias etapas de reformas (Mizala y Schneider, 2014) que aumentó las exigencias para quienes se formaban como docentes, creó un novedoso proceso de inducción de entrada al sistema, desarrolló un nuevo mecanismo de desarrollo profesional basado en evaluaciones de desempeño, mejoró de manera notable los salarios (un 30 % promedio de aumento) y aumentó el tiempo no lectivo.

En conjunto, los períodos analizados muestran la constante impronta de las reformas en un país en el que la educación es un tema central de la agenda pública. Esto ha generado un doble registro. Por un lado, se logró consolidar en el tiempo una presión constante por la mejora que se tradujo en numerosas políticas y en algunos enclaves que mantuvieron una cierta continuidad y se conformaron como arenas técnicas especializadas de gobierno de la educación. Por otra parte, las constantes reformas provocaron inestabilidad y el sistema educativo tuvo que adaptarse a los cambios abruptos y aprender a convivir con una fuerte presión externa.

Colombia: «Libertad curricular y control vía evaluación»

Colombia es un país de contrastes y contradicciones. Por un lado, su historia moderna presenta una larga etapa de violencia, de fuertes desigualdades económicas y sociales, e imaginarios, perspectivas y dualidades basados en las figuras del narcotraficante, el guerrillero y el paramilitar (Melo, 2017). Por otro, la historia colombiana es la de la consolidación de un estado democrático, una economía relativamente estable, una cultura diversa y una población con una gran capacidad de resistencia civil a pesar de lo mucho que ha sufrido (Cepeda, 2007).

En el período estudiado la educación ha sido un capítulo central de la vida política del país. La presidencia de Álvaro Uribe, iniciada en 2002, tuvo en la ministra de Educación Cecilia María Vélez a una figura de fuerte liderazgo y continuidad que condujo el proceso de ordenamiento del sistema educativo. El Plan Nacional de Desarrollo se propuso una «revolución educativa» con un aumento del presupuesto educativo para ampliar el acceso en los sectores excluidos.

En esta etapa se consolidó un modelo de gobierno basado en amplias libertades curriculares y fuerte énfasis en los resultados. Se implementaron las pruebas SABER con resultados por escuela y con planes de mejora con una amplia responsabilidad asignada a los equipos directivos.

La historia curricular de Colombia estaba marcada por la impronta constitucional que garantiza la libertad de enseñanza y la limitación del rol del Estado en materia de diseño curricular. Esta tradición hizo coincidir dos visiones políticas opuestas durante el gobierno de Uribe. Por un lado, la batalla de los sindicatos y de buena parte del sector académico de la educación, que defendían la libertad de cátedra y la construcción de movimientos pedagógicos de abajo hacia arriba (Peñuela y Rodríguez, 2006). Por otra parte, la visión neoliberal del gobierno, que impulsaba una gestión por resultados, con libertad de caminos individuales para alcanzar las metas establecidas por las evaluaciones.

El modelo curricular, si bien no prescriptivo, se orientó a la formación de competencias con estándares. También se instauró un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, articulando la expansión del sistema educativo en manos de la poderosa agencia estatal SENA.

La llegada del gobierno de Juan Manuel Santos supuso continuar en el mismo rumbo con algunos cambios de ejes. Se lanzó una línea de proyectos más centrada en derechos humanos y construcción de ciudadanía, en un país en el que la educación para la paz

era un tema crucial. En este camino se desarrollaron evaluaciones que analizaron la formación ciudadana, un tema que apenas abordaban las evaluaciones estandarizadas de la región.

En las líneas de intervención masivas se impulsó el Programa Todos a Aprender, centrado en las escuelas de bajos resultados. Se designaron docentes destacados del propio sistema educativo para asistir a estas escuelas en un plan de capacitación intensivo que incluyó la elaboración de libros de texto. Esto resultó una excepción, puesto que, en Colombia, los libros de texto son un capítulo ausente de la política educativa y solo circulan en el mercado privado. La baja regulación curricular y las amplias facultades de libertad en las aulas son parte de este paradigma de no intervención que predomina en este país, aunque las pruebas SABER terminan siendo las grandes reguladoras del currículum.

Con una visión muy centrada en los resultados, el presidente Santos continuó la saga de las épicas educativas y prometió que Colombia sería «la más educada», haciendo referencia a su apuesta por mejorar en las pruebas PISA. Se lanzaron políticas de jornada extendida, planes salientes en la primera infancia (como De Cero a Siempre), becas en la educación superior (como el Programa Ser Pilo Paga) y una plataforma de aprendizaje en línea: Colombia Aprende. El ICFES, institución a cargo de las evaluaciones de la calidad, cobró más relevancia; su caudal de conocimiento técnico acumulado en el tiempo permitió consolidar nuevas mediciones más integrales e innovadoras para la región, como el Índice Sintético de la Calidad Educativa (ISCE).

El capítulo central de esta etapa fue la creación de una nueva carrera magisterial con evaluación de los docentes y la promoción de incentivos basados en la calidad de los aprendizajes. Sin embargo, el sistema de pago por resultados dejó en el camino una pieza fundamental: la verificación externa de las mejoras en cada escuela. Dado que las pruebas SABER 3, 5 y 9 son administradas por las propias escuelas, resulta llamativo que los incentivos estén centrados en esas pruebas y no en la prueba SABER 11, que es la única que administran agentes externos. No es casual que los resultados de estas pruebas sean muy distintos, con una tendencia a la mejora en las pruebas que pagan por resultados y un estancamiento en las que son medidas de manera externa y no tienen incentivos.

En 2018, tras los ocho años de gobierno de Uribe y los ocho de Santos, asumió la presidencia Iván Duque, quien designó a María Victoria Angulo ministra de Educación, una persona con amplia experiencia en el sector. En su primera etapa se plantearon una serie de metas educativas para favorecer una gestión más eficiente, centrada en resultados y en mejorar la trayectoria de los estudiantes.

México: «Dispositivos de centralización y batallas políticas de la educación»

Para entender la realidad de la educación en México es imprescindible hacer referencia al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 que sentó las bases para la descentralización del sistema y tuvo como resultado la transferencia de unas 100 000 escuelas federales a los estados (Fierro et al., 2009). Esta etapa montó dos dispositivos centrales: la nueva carrera magisterial (Latapí, 2004) y la evaluación estandarizada de aprendizajes (Martínez, 2013), que se complementaron con la fuerte regulación curricular centralizada por el canal de los libros de texto, que en México tienen una larga tradición propia iniciada en 1959 con la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG). El Estado federal produce los libros que usan todos los alumnos/as del sistema público del nivel primario (y compra al mercado privado los del nivel secundario). Unos 180 millones de libros son fabricados al año en esta usina estatal de regulación pedagógica.

Por estos rasgos puede advertirse que el modelo de gobierno de la educación mexicano centraliza el poder y descentraliza la administración (Di Gropello, 1999; Fierro et al., 2009; Latapí y Ulloa, 2000; Ornelas, 1998; Zorrilla y Barba, 2008). A esto se suma el rol decisivo que ha desempeñado históricamente el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como un agente de cogobierno del sistema educativo.

La política educativa de la primera etapa del nuevo siglo resultó ambiciosa pese a estos condicionantes. Durante la primera década se aprobó la Reforma Integral para la Educación Secundaria (RIES) y un cambio curricular que adoptó los principios de la formación centrada en competencias. La centralización también se canalizó a través de grandes programas compensatorios (como Escuelas de Calidad), intentos frustrados de introducir la tecnología en las aulas (el Programa Enciclomedia) y las evaluaciones estandarizadas.

En 2002 se creó el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE). Se combinan dos dispositivos: EXCALE es la prueba que mide los sistemas con evaluaciones muestrales y ENLACE es la prueba censal que permite seguir el rendimiento de cada escuela. El país se convierte en el mayor laboratorio regional de evaluaciones estandarizadas. Se llegan a aplicar 14 millones de pruebas por año e incluso se paga a los docentes un bono diferencial según el avance de los resultados de los alumnos/as (Ornelas, 2010).

Este modelo de evaluaciones genera un descontrol de las pruebas. Su efecto es tan profundo que se buscan salidas desesperadas para mejorar los resultados (como, por ejemplo, quitar a los alumnos/as con bajo rendimiento el día de las pruebas). En 2014 el gobierno de Enrique Peña Nieto pone freno a este proceso e inaugura una nueva etapa de mediciones con la prueba PLANEA.

Antes de concluir su mandato, Felipe Calderón promovió la inclusión de la educación media superior en la educación básica. En febrero de 2012, el Congreso votó una reforma de la Constitución que estableció la obligatoriedad de dicha etapa de la educación, elevando a 15 años el período de educación obligatoria en México. En paralelo, durante el período 2007-2012 se llevó a cabo un proceso de reforma integral de la educación normal, a cargo de la formación docente.

El cambio de gobierno en 2012 implicó la llegada de una nueva etapa en la política educativa mexicana. El INEE cobró más fuerza como entidad de rango constitucional y se sancionó la Ley de Servicio Profesional Docente. Estas dos iniciativas marcan una etapa de ruptura de las alianzas históricas con el sindicato docente (Ornelas, 2018), en la que se produjo la detención de su líder principal por hechos de corrupción.

El Estado federal recentraliza el gobierno de la educación. Se organiza un nuevo censo de escuelas para detectar irregularidades en los pagos de los salarios de los docentes y se lanza la ambiciosa y polémica reforma de la carrera magisterial que incluye la evaluación de los docentes a cargo del INEE (Martínez Rizo, 2013). Esta reforma concentra toda la atención de la agenda política de la educación. Es una intervención que tiene un sentido de control laboral además de ser un dispositivo pedagógico (Gil-Anton, 2018). Entre 2015 y 2018 se evalúa a 1,2 millones de docentes, en un proceso que genera una gran tensión y resistencias (Granados, 2018).

En la segunda parte del sexenio de Peña Nieto se avanzó en el desarrollo de acciones más centradas en lo curricular. Tras un proceso de consultas con los actores más relevantes del sistema educativo, en marzo de 2017 se presentaba el llamado Nuevo Modelo Educativo (NME), el cual, aunque continuaba con tendencias previas, se mostró como innovador. Este supuesto nuevo modelo articulaba la educación obligatoria para terminar con la educación memorística, reducir la cantidad de contenidos, retomar el constructivismo y dejar fuera el enfoque de competencias, fomentar el trabajo colaborativo y el uso de tecnologías; e incorporaba, además, elementos de difícil implementación, como la flexibilidad y autonomía curricular y el aprendizaje de habilidades socioemocionales. También se estableció la inclusión del Inglés como materia obligatoria (Díaz-Barriga, 2018).

Al mismo tiempo se promovió una reorganización escolar para adaptarla al nuevo modelo con mayores márgenes de autonomía (Mejía, 2017). Esto se combinó con el desarrollo de programas de mejora de la infraestructura escolar que impulsaron la transferencia de recursos directamente a las escuelas para atender cuestiones de mantenimiento y equipamiento menor.

Por último, durante este período se amplió el Programa Escuelas de Tiempo Completo, una meta difícil de lograr por los altos costos de la extensión de la jornada escolar.

Esta serie de reformas fue abruptamente interrumpida por la llegada a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador en 2018. El cambio político fue tan profundo que requirió una reforma constitucional para disolver el INEE y reemplazarlo por el Centro Nacional para la Revalorización del Magisterio. Se volvió atrás con el Servicio Profesional Docente y, en su lugar, se estableció el Sistema para la Carrera de los Maestros y Maestras, que planteó revertir los aspectos más cuestionados de la evaluación docente. De hecho, desde la llegada del nuevo gobierno, la Secretaría de Educación Pública (SEP) dejó de aplicar las evaluaciones que ya habían sido programadas. En cambio, se planteó una agenda centrada en la Estrategia Nacional de Educación Inclusiva, que tiene un eje en la nueva política de becas estudiantiles y un enfoque más abstracto de cambios (todavía en proceso de definición en el momento de realizar este estudio).

Perú: «Construcción incierta en medio de recambios políticos»

El caso de Perú está marcado por los vaivenes políticos del período analizado, con una etapa de fuerte inestabilidad en la primera década del siglo y una etapa intermedia de mayor continuidad y fuerte liderazgo de la agenda de políticas educativas entre 2011 y 2016.

En 2001 se sanciona la Ley de Bases de la Descentralización con una reforma constitucional que rediseña el territorio del gobierno de la educación con 25 gobiernos regionales autónomos. La Ley General de Educación de 2003 fomentó este proceso de descentralización. La acreditación de los gobiernos locales fue un proceso complejo entre regiones y municipios resquebrajado por la sobreposición de funciones y las limitaciones en las capacidades técnicas (IDEHPUCP, 2017). Esto llevará a una posterior recentralización desde el año 2011.

El período de 2000 a 2010 es un tiempo de crecimiento económico que permitirá reducir la pobreza y aumentar el presupuesto educativo (sin incrementar su participación en el gasto total, que se mantiene muy baja en este período). En el plano político, sin embargo, prima la discontinuidad y la expansión de la corrupción en las múltiples instancias de gobierno (Panfichi y Alvarado, 2011).

Esta inestabilidad política se compensa solo en parte por la articulación que logra el Consejo Nacional de Educación como organismo de expertos independientes que traza una visión de más largo aliento. Las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes también adquirieron mayor envergadura. En estos años se lanzó el ambicioso proyecto Huascarán para dotar de tecnología y conectividad a las escuelas, aunque no llegó a concretarse (Balarin, 2013). Una política especialmente destacada de este período fue la

iniciada por la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, apoyada por fondos internacionales para revitalizar un sector de la educación que tenía un magro apoyo estatal (Ames, 2015).

En este contexto la política estelar es la definición de una nueva carrera magisterial (Cuenca, 2011), que se complementa con una serie de intervenciones específicas y el programa META, que ofrecía incentivos para los docentes con más presentismo en las aulas. Esta política cobrará más relevancia en el gobierno de Alan García con la sanción de la Ley de Carrera Pública Magisterial que instaló la evaluación docente como principal mecanismo de ascenso. Sin embargo, la mayoría de los docentes optaron por no entrar en el nuevo sistema que evaluaba sus competencias en una suerte de «currículum mínimo» muy instrumental y estandarizado (Guerrero, 2009).

En 2008 se produjo un hito en la agenda de políticas educativas: la creación del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA), que promovía la asignación del presupuesto en función de los resultados. Las evaluaciones de aprendizajes adquieren cada vez más relevancia y se tornan censales para el segundo grado de primaria.

Durante el gobierno de Ollanta Humala, iniciado en 2011, la política educativa peruana cobrará otro estatus, con una mayor capacidad de liderazgo, coherencia y articulación. La ministra de Educación, Patricia Salas, imprimirá una nueva lógica más profesional en el gobierno de la educación que se profundizará con una visión más tecnocrática en la etapa del siguiente ministro, Jaime Saavedra. En 2012 se aprueba la Ley de Reforma Magisterial que establece un régimen único para todos los docentes, con evaluaciones meritocráticas que definen las plazas y una estructura salarial progresiva.

Un aspecto central de esta etapa es la intención de crear un «sistema curricular» que garantice coherencia y articulación entre los dispositivos de regulación de la enseñanza (Cueto y Tapia, 2017). Se revisa el Marco Curricular Nacional, se elaboran estándares de aprendizaje, se asienta la compra de libros de texto por parte del Estado y se establecen las Rutas de Aprendizaje como instrumentos que guían la llegada curricular a las aulas. Esto se complementa con el Marco del Buen Desempeño Docente y con las intervenciones de soporte pedagógico para las prácticas docentes (Balarin y Escudero, 2018).

La gestión del ministro Saavedra se concentró en los resultados de las Evaluaciones de Rendimiento, así como en los sistemas de información y en la introducción de mecanismos de incentivos que facilitaran el logro de resultados. También se avanzó en el diseño de nuevas evaluaciones del desempeño docente de carácter formativo. En 2015, en el marco de la Ley de Reforma Magisterial, se llevó a cabo la primera evaluación de nombramiento y contratación docente. Desde la política salarial se establecieron asignaciones diferenciadas por tipo de escuela, un incentivo para los docentes de escuelas ubicadas en las zonas rurales, fronterizas o en la zona cocalera del VRAEM, así como en

escuelas bilingües, unidocentes o multigrado. A partir de 2014 se implementó el Bono de Incentivo al Desempeño Escolar «Bono Escuela», que brinda un premio monetario a todos los docentes y directores de primaria de las escuelas cuyos estudiantes hayan logrado buenos resultados educativos (Cuenca y Vargas Castro, 2018).

Las políticas orientadas a la mejora de los aprendizajes se concentraron en el fortalecimiento de los programas de acompañamiento pedagógico, a los que se sumaron las estrategias de la jornada escolar completa y la de los colegios de alto rendimiento (COAR), que retomó y amplió a todas las regiones del país la iniciativa del colegio mayor creada durante la gestión de Alan García. En materia curricular, Saavedra continuó con el proceso de revisión iniciado por Salas, lo que se concretó con la aprobación del Diseño Curricular Nacional en 2015.

Frente a la compleja arquitectura de la descentralización, Saavedra reforzó los mecanismos de control central con un tablero de indicadores de gestión y políticas de incentivos. Una iniciativa importante que se puso en marcha durante su gestión fue la introducción del llamado Semáforo Escuela, un sistema de monitoreo que permitía generar información actualizada y reportes mensuales sobre variables fundamentales como la provisión de insumos básicos o la asistencia de docentes y alumnos/as a las escuelas. También dispuso el programa de incentivos financieros a las instancias subnacionales de gestión por cumplimiento de los llamados Compromisos de Desempeño Docente, que tuvieron un impacto destacado en la gestión del sistema (Sempé, 2017).

Un elemento clave y sin precedentes durante todo este período de gobierno fue el aumento del presupuesto educativo. Su incremento entre 2011 y 2015 permitió la extensión de las intervenciones de soporte pedagógico, así como la revalorización de la educación intercultural bilingüe, un aumento en los salarios docentes y mejoras en la infraestructura escolar.

El período iniciado en 2016 con la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski estuvo signado por la inestabilidad política. Las acusaciones de corrupción y la férrea labor de la oposición en el Congreso causaron la dimisión del presidente y que asumiera el cargo Martín Vizcarra, su vicepresidente. En apenas cuatro años se sucedieron cinco ministros de Educación, impidiendo toda posibilidad de continuidad política en la gestión educativa.

Las tendencias de política educativa en América Latina 2000-2020

 Cuáles fueron las transformaciones en el gobierno de la educación en América Latina durante las dos primeras décadas del nuevo siglo? ¿Qué cambió en las agendas de política educativa? ¿Cuáles fueron las convergencias y divergencias entre los países y en los recambios de gobiernos y contextos? ¿Cómo se inscriben estas políticas en la trayectoria histórica de los sistemas educativos de cada país?

En este apartado nos proponemos situar una mirada comparada de las nuevas prácticas de gobierno del sistema educativo en los seis países estudiados. Esta síntesis permitirá situar y comprender el margen de acción de los gobiernos subnacionales y los diálogos de políticas interniveles en cada país.

Para analizar las tendencias proponemos un marco teórico centrado en los mecanismos de gobierno de los sistemas educativos. En esta perspectiva se definen cuatro grandes esferas de intervención de la política educativa que permiten captar distintos juegos de fuerza entre los actores y poner en práctica diferentes tipos de instrumentos de política. El análisis se propone seguir las redes de políticas educativas en una perspectiva genealógica del gobierno de la educación, mapeando las relaciones recíprocas entre las políticas de los países y en la perspectiva regional (Raab, 1994; Gale, 2001; Pierson, 1993).

Primera esfera: la oferta material del sistema. Un tiempo de expansión y redistribución

Este primer campo está definido antes que nada por los ciclos económicos. Las políticas de oferta dependen de tres factores centrales: el financiamiento público, la capacidad de gestión de recursos materiales y la orientación social de la distribución de los recursos. En el período analizado estas políticas fueron profusas en los sistemas educativos de América Latina. El ciclo de crecimiento económico se conjugó, en la mayoría de los países, con un incremento del presupuesto educativo en su participación dentro del gasto público total.

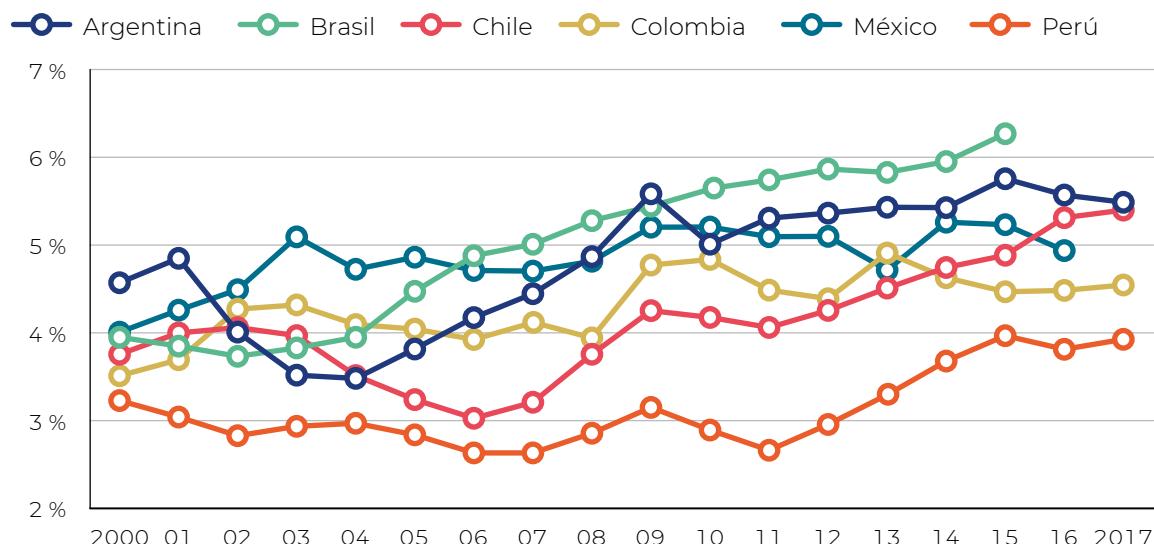
Todos los países de la región han expandido en el período la inversión educativa en términos relativos, con diferentes intensidades y periodizaciones. Brasil logró un incremento amplio y sostenido del presupuesto educativo: del 4,7% al 6,2% del PBI entre 2000 y 2015. Para los últimos años no se dispone de información que permita dar cuenta del sostenimiento de las tendencias. Argentina también manifiesta avances relevantes. Se reconocen cuatro periodizaciones: los primeros años, marcados por la enorme caída del PBI; la intensa recuperación de la inversión educativa durante el período 2003-2009, en el que el gasto educativo pasó del 3,5% al 5,5%; siguió una etapa de crecimiento de menor intensidad y, finalmente, un retroceso en los dos últimos años del período.

Chile pasó de destinar el 3,7% del PBI a educación en 2000 a alcanzar el pico más bajo en 2006 con el 3,0%, seguido de un incremento sostenido hasta el 5,4% en 2017. Su inversión pública en educación, en relación con el gasto público, fue muy alta; pero también lo fue su inversión privada, dado que las familias invierten muchos recursos propios en el financiamiento de la educación. La suma de ambos factores hace que la inversión total por alumno en Chile sea la más alta de la región. Además, la alta dependencia del gasto privado es un factor que genera grandes inequidades, debido a la desigualdad social preexistente en las familias.

Colombia tuvo un incremento de menor magnitud, pasando de invertir el 3,5% del PBI en educación en 2000 al 4,5% en 2017. Lo particular de este caso es que los ciclos de crecimiento de la inversión son acotados a algunos años puntuales. México también tuvo una trayectoria ascendente parecida, al pasar del 4,0% al 4,9% del PBI destinado a educación entre 2000 y 2017, con oscilaciones intermedias y ciclos cortos de crecimiento.

Por último, Perú es el caso con mayor retraso en materia de financiamiento educativo: pasó del 3,2% en 2000 al 3,9% en 2017. Lo particularmente destacable es que, luego de un período de mucha estabilidad en la participación del gasto educativo en el PBI –incluso con algunos años de retroceso–, desde el año 2011 en adelante el incremento ha sido sostenido y a un ritmo mayor en relación con los otros países: en seis años pasó del 2,7% al 3,9%.

**Gráfico 2 - Evolución del gasto en educación frente al PBI.
Países seleccionados, 2000-2017**



Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de UIS-UNESCO.

En paralelo al aumento del presupuesto educativo se expandieron los derechos en múltiples dimensiones de la educación. Una de las expresiones más conocidas es la extensión de los años de educación obligatoria, que pasaron de un promedio de 10 a 13 años entre 2000 y 2015. La educación preprimaria y la secundaria se volvieron obligatorias en todos los países estudiados.

La sanción de leyes de educación renovadas fue construyendo nuevos registros simbólicos que reconocían la diversidad cultural de los pueblos de la región. En una gigantesca operación de reversión de las historias de ocultamiento, negación o imposición cultural en los paradigmas educativos nacionales, los países dejaron que emergiera cada vez más lo que los diversos grupos sociales demandaban. Brasil incluyó la historia afro y aborigen como contenido obligatorio en su currículum en 2008; Argentina impulsó el reconocimiento de la historia reciente de violación de los derechos humanos; Colombia ensanchó la enseñanza de la educación ciudadana en respuesta a la historia de violencia. Más allá fueron algunos países no incluidos en este estudio como Bolivia y Ecuador, donde la educación intercultural bilingüe fue más relevante en las agendas de política (Fajardo Salinas, 2011).

Un capítulo central de este campo de políticas fue la expansión de las políticas compensatorias y socioeducativas iniciadas en los años noventa. El reconocimiento de las desigualdades estructurales de la región se combinó con un mayor umbral presupuestario gracias al crecimiento económico de los 2000. Esto se tradujo en un giro social de las políticas educativas.

La rutilante aparición de las transferencias condicionadas fue fundamental para construir un puente social hacia la educación, al asignar recursos a los sectores más desprotegidos con la obligación de asistir a la escuela (CEPAL, 2011). Para el año 2011 las transferencias llegaban a 120 millones de personas en la región (un 20 % del total de la población), abarcando un 0,4 % del PBI (Cecchini, 2014).

Al mismo tiempo, una batería de políticas educativas intentó paliar las desigualdades sociales. Se invirtió cada vez más en alimentación escolar, útiles, becas, infraestructura para crear nuevas plazas y espacios más dignos, cargos docentes para apoyo escolar, tutorías y cargos de materias especiales (Inglés, Informática, Educación Física y Artística). Los programas de apoyo directo a las escuelas también fueron un bastión de este campo de intervenciones, solapados con otros más centrados en los contenidos educativos: en México, el Programa Escuelas de Calidad; en Chile, la Subvención Escolar Preferencial; en Argentina, el Plan Integral para la Igualdad Educativa o el Programa Escuelas Faro; en Colombia, el Programa Todos a Aprender.

Otro eje de las políticas de expansión de derechos cruza los campos de la oferta estatal y la organización del sistema: se trata de las políticas de reconocimiento de las desigualdades sociales para crear distintas trayectorias de recorrido para los estudiantes más desfavorecidos (UNICEF y UNGS, 2012).

Todos los países estudiados crearon distintas alternativas para la cursada de los sectores vulnerables, desde las históricas escuelas telesecundarias de México o las innovadoras redes de tutoría (Rincón-Gallardo, 2013) hasta las escuelas de reingreso en Argentina (Terigi et al., 2013). Múltiples programas y ofertas buscaron reconocer que la escuela necesitaba cambiar su formato homogéneo para garantizar derechos. La flexibilización de los regímenes académicos fue central en este proceso, buscando alternativas a la tradicional vara de la repetición. Distintos estudios ya habían indicado la necesidad de revisar ese dispositivo pedagógico de exclusión (UNESCO, 2012; TPA, 2007; Brophy, 2006).

En combinación con estas políticas, la expansión del presupuesto educativo permitió poner en marcha más escuelas de jornada extendida o completa. Todos los países analizados avanzaron en esta dirección, aunque Chile fue el único que logró la casi universalización de un esquema de 8 horas diarias de clases.

Un capítulo específico de la expansión de la oferta fue la distribución de computadoras a los alumnos/as, masiva en los casos de Argentina, Uruguay y Perú (Sunkel y Trucco, 2011). Esto permitió acortar la brecha digital y generar condiciones para expandir el aprendizaje en los hogares y en las escuelas.

Finalmente, entre tantos otros capítulos de las políticas de reconocimiento de derechos, se destacan las acciones desarrolladas para la primera infancia. La creciente evidencia internacional del impacto positivo que tiene la inversión social y educativa en la temprana edad fue parte de un nuevo consenso para proteger a los más vulnerables en su edad y en su condición social (Araujo, López Boo y Puyana, 2013; Berlinski y Schady, 2015; Heckman, 2008).

Segunda esfera: las políticas para la docencia. El polémico deshielo de las carreras docentes

El segundo campo de la política educativa navega entre lo técnico y lo político: se trata de las políticas que regulan las carreras profesionales docentes. Es un capítulo amplio que abarca los parámetros de reclutamiento, las reglas de ascenso profesional, las diferencias en los salarios y las condiciones de trabajo, que son generalmente negociadas con los sindicatos docentes. La formación y la capacitación docente también son parte de este campo de políticas, aunque se encuentran solapadas con el siguiente campo, referido a las políticas pedagógicas y curriculares.

En los países analizados esta esfera ha sido un eje de reformas cruciales y crujientes. Las carreras docentes se convirtieron en muchos países en el blanco de negociaciones, tensiones y resistencias.

La formación docente inicial no fue el eje de las reformas en la mayoría de los países. Perú, Chile y Colombia pasaron toda o buena parte de su formación a las universidades, cerrando instituciones terciarias y creando mecanismos para elevar las calificaciones

requeridas para estudiar la docencia (Cox, Beca y Cerri, 2017). Pero dentro de las universidades o en las instituciones terciarias los seis países tuvieron un bajo control de la formación docente e intentaron regularla por vía de la acreditación externa de su calidad.

Chile fue más allá y desarrolló un sofisticado sistema para atraer candidatos a la docencia. El Programa Vocación de Profesor apuntaba a reclutar candidatos que tuvieran un alto puntaje en las pruebas de acceso a la universidad con una beca de tiempo completo (Paredes et al., 2012).

En el contexto de crecimiento económico, el salario docente mejoró en todos los países estudiados, pero con grandes variaciones y ciclos cambiantes. Chile destacó nuevamente en este punto, con un aumento global de más de un 200% en el período 1990-2009 (frente a un incremento promedio del 70 % en el resto del mercado de trabajo), logrando un piso salarial claramente más alto que el resto de los países estudiados (Mizala y Ross Schneider, 2014).

Las mejoras salariales varían más en aquellos países en que los gobiernos subnacionales tienen una alta autonomía para definir los salarios, como en Argentina y Brasil. En algunos casos se pueden hallar profundas diferencias, como en Argentina, donde algunas provincias lograban pagar un salario tres veces superior al de otras (Rivas y Dborkin, 2018).

78

De todas formas, la mejora de las condiciones salariales no bastó para prestigiar la profesión docente en la mayoría de los países. Las condiciones de enseñanza, desbordadas por las cuestiones sociales que deben atender los docentes (especialmente en las escuelas públicas), son parte de una mirada más compleja sobre los factores que hacen que sea tan difícil lograr mejorar el reclutamiento docente (García y Vaillant, 2009).

Las reformas más sustantivas en esta esfera de políticas fueron aquellas que cambiaron las regulaciones de la carrera docente instalando sistemas de evaluación profesional. Los sindicatos docentes elevaron sus resistencias, en frentes políticos propios de la historia de las relaciones de poder de los sistemas de la región.

México, Chile, Perú y Colombia instalaron dispositivos de evaluación docente, y tuvieron que enfrentarse a las resistencias sindicales en coyunturas muy distintas. Desde la confrontación pronunciada con una parte del sector sindical en México hasta los paulatinos acuerdos políticos de Chile, la paleta de disputas y acuerdos mostraron distintas avenidas que variaron entre la profesionalización y la persecución de los docentes como actores nodales del sistema educativo.

Argentina y Brasil (salvo algunos estados con reformas propias, como Río de Janeiro o São Paulo) mantuvieron sus sistemas previos, como modelos más credencialistas de ascenso vertical en la carrera docente (Cuenca, 2015).

En estos años emergió una nueva narrativa del cambio educativo: el «círculo virtuoso de la docencia». Esto suponía una importante inversión estatal en la mejora salarial, a la vez que se elevaban los pisos de calidad del sistema de formación, reclutamiento y sostenimiento en los cargos docentes (Bruns y Luque, 2014; UNESCO, 2013). Los caminos de las reformas fueron, como siempre, más sinuosos que virtuosos, ante la fragilidad de las negociaciones y de la capacidad política para implementar las herramientas de profesionalización.

Tercera esfera: las políticas pedagógicas y curriculares.

Los dispositivos de regulación curricular

La tercera esfera se refiere a las políticas que tienen más densidad técnica, ya que trabajan en la construcción, regulación y distribución del conocimiento. Se trata de las políticas pedagógicas y curriculares, que funcionan a través de una serie de canales que comunican al gobierno de la educación con las prácticas de enseñanza.

Los canales pueden convertirse en dispositivos cuando tienen un foco claro en los resultados que buscan alcanzar y concentran su poder en esa dirección. Es en estas políticas donde se recontextualizan los saberes legítimos y se traducen para convertirse en saberes enseñables (Bernstein, 1996).

En el período estudiado este campo de políticas fue el centro de múltiples intervenciones que buscaban una mayor regulación de las prácticas dentro de las aulas. En el canal curricular se dio un pasaje de las grandes reformas curriculares de los años noventa, muy enciclopédicas, abstractas y alejadas de los docentes, hacia modelos más pragmáticos de intervenciones basadas en estándares, núcleos de aprendizajes prioritarios, guías, rutas de aprendizaje y secuencias didácticas.

Un segundo canal que cobró vitalidad fue el de la distribución de materiales educativos, especialmente libros de texto. El aumento del financiamiento educativo se combinó con una pulsión más fuerte hacia los resultados de aprendizaje. Esto desató un viaje más directo de las políticas a las aulas. Los libros de textos habían sido históricamente una ruta clásica para canalizar el currículum y simplificar la traducción en las prácticas. Los países con mayor tradición en las políticas de dotación de libros de texto incrementaron notablemente las dosis de distribución estatal, bien de libros elaborados por el Estado como en México, bien comprados al sector privado como en Chile, Brasil, Perú y, en menor medida, Argentina.

Una ruta complementaria, todavía poco desarrollada en la región, es la multiplicación multimedial digital de recursos educativos canalizados por plataformas estatales. Los portales educativos cumplieron en cada país una función de expansión del apoyo curricular y pedagógico a la enseñanza, aunque todavía con un rumbo más de agregación que de regulación.

En el período analizado hubo un canal estelar que vivió una transfiguración: las evaluaciones estandarizadas de los aprendizajes. En varios de los países estudiados, las evaluaciones se convirtieron en un dispositivo de regulación de la enseñanza, pasando de un modo más suave (*low-stakes*) a tener un mayor impacto (*high-stakes*). Esto ocurrió en dos formatos: a) con la publicación de los resultados por escuelas (Brasil, Chile, Colombia, Perú y México), que genera emulación y presión por vía de la exteriorización de los logros; b) a través de incentivos económicos para las escuelas y los docentes que logran mejorar en las pruebas (México, Chile, Colombia, Perú y algunos estados y municipios de Brasil).

En algunos países esta presión comenzó a generar un nuevo mecanismo de regulación, conocido como «enseñanza para la prueba», que reemplazó a los dispositivos de regulación curricular normativa¹⁴. La educación se volvió más visible, medible, controlable y presionada desde el exterior, al igual que en otros países en los que aparecieron mecanismos de regulación basados en la rendición de cuentas y en la presión por resultados (McGehee y Griffith, 2001; Verger, Parcerisa y Fontdevila, 2018). La multiplicación exponencial de las pruebas estandarizadas hizo que la región se convirtiera en un laboratorio de exteriorización educativa.

Cuarta esfera: las políticas de gobierno del sistema. La creación de la unidad escuela y la creciente privatización

80

La última esfera abarca los instrumentos de política centrados en el «cambio sistémico» (McDonnell y Elmore, 1987) y refiere a los movimientos en los niveles de gobierno de la educación. En el capítulo 4 se analizará en profundidad el mapa de atribuciones de los niveles subnacionales de gobierno en cada país, dado que es el objeto central de investigación del presente libro.

Una dimensión específica que implicó cambios de gestión en los sistemas educativos fue la creciente privatización de la oferta. Distintos autores han analizado la manera en que el proceso de incremento de los recursos en los hogares permitió pagar por la educación (Elacqua, Iribarren y Santos, 2018), pero también la forma en que las políticas educativas contribuyeron en este proceso de privatización (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2018).

Perú pasó de tener un 15 % de alumnos/as en escuelas privadas en todos los niveles en 2000 a un 29 % en 2016. Fue una gran transformación: de un piso bajo pasó a ubicarse por encima del promedio de la región. El pasaje se dio sobre todo en el nivel inicial y primario,

14. La «enseñanza para la prueba» tiene dos dimensiones diferenciadas. En un sentido estrecho implica un «reduccionismo didáctico», ya que empobrece la comprensión para favorecer la memorización rutinizada de aquello que se toma en la prueba. En pruebas muy memorísticas (recolección de datos e información sin integración y profundidad relacional) esto puede convertirse en un «chaleco de plomo» de los aprendizajes. En un segundo sentido más amplio, la «enseñanza para la prueba» tiene el potencial de reducir el tiempo de enseñanza de las áreas que no son evaluadas.

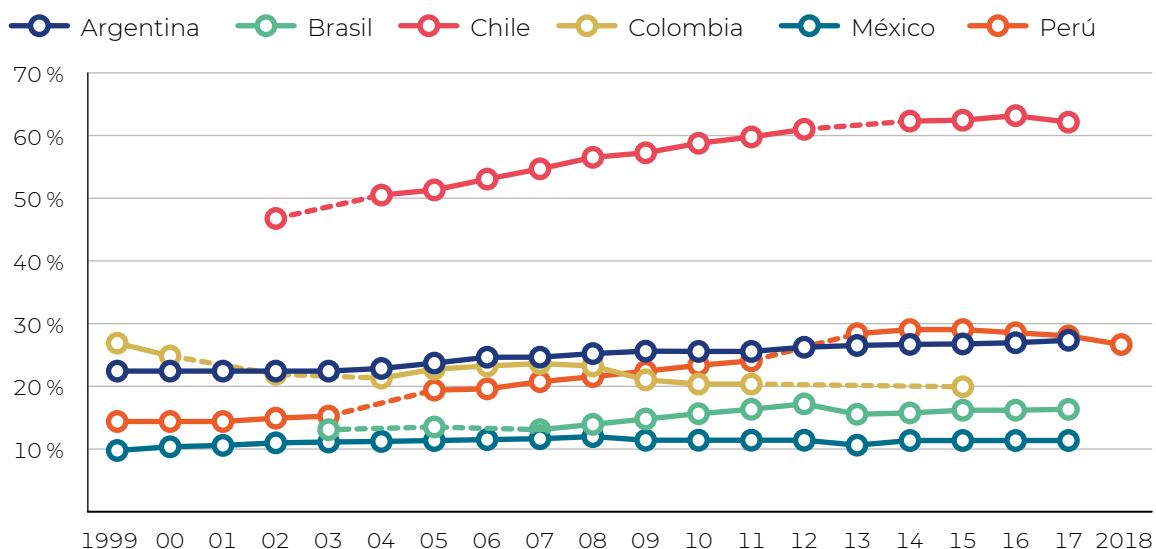
donde la proporción de alumnos/as en escuelas privadas se duplicó en apenas una década. Cabe resaltar que en los últimos años se evidencia un crecimiento en la matrícula en las escuelas públicas.

Chile también tuvo un fuerte pasaje de alumnos/as, pero en su caso la tendencia mostraba una continuidad desde los años ochenta, cuando se estableció el sistema de subvención a la demanda. Brasil tuvo un fuerte pasaje en el nivel primario, dado que se duplicó la proporción de alumnos/as que asistían a escuelas privadas, pasando del 8 % al 17 % entre 2000 y 2017; también hubo un marcado pasaje en la educación secundaria. En Argentina, la tendencia de pasaje a la educación privada estuvo concentrada en los niveles inicial y primario, mientras que la educación secundaria se mantuvo más estable.

El caso de México evidencia grandes disparidades por niveles educativos, si bien, en conjunto, siguió teniendo la proporción de alumnos/as en escuelas privadas más baja de los países analizados. Fue fuerte el pasaje en el nivel inicial, se notó también en primaria, no hubo incremento en la secundaria básica y, en cambio, creció la proporción de alumnos/as en escuelas estatales en la media superior. Esto muestra la mayor disparidad en el comportamiento interno de los niveles en ese país.

Finalmente, Colombia fue la gran excepción, dado que no solo no hubo pasaje a escuelas privadas, sino todo lo contrario: un aumento de la proporción de la matrícula en

Gráfico 3 - Evolución del porcentaje de alumnos/as en escuelas particulares o privadas. Niveles inicial, primario y secundario. Países seleccionados, 1999-2018



Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de UIS-UNESCO.

escuelas públicas en el nivel inicial y en el secundario básico y superior. Esto puede haber expresado el aumento de la cobertura que logró garantizar el Estado en estos niveles, algo que también se dio en otros países, pero que, al menos en Colombia, no parece haber tenido el contrapeso de alumnos/as que migran a la educación privada.

En paralelo, las políticas educativas tendieron a fortalecer la «unidad escuela», una nueva forma de autonomía escolar. Los modelos más clásicos de pensar en la autonomía escolar como «devolución» suponían que el eje decisivo era traspasar la responsabilidad sobre la contratación y el salario de los docentes a la gestión escolar (ya sea en manos de los directivos, las asociaciones o los consejos de padres). Estos modelos ocuparon buena parte del debate de los años noventa y avanzaron en algunos países de Centroamérica (Rivas, 2001). En cambio, en la etapa analizada predominó una forma más suave de autonomía escolar.

En los países analizados, las políticas tendieron a conformar un tríptico de intervenciones que conformaron la unidad escuela como una entidad cada vez más visible y diferenciada de rendición de cuentas y gestión de resultados. El primer eje fue la creación del resultado-escuela a través de las evaluaciones estandarizadas censales. Cada escuela comenzó a saber su resultado, en algunos casos por informes individuales y, en otros, por la publicación y los *rankings*.

82

El segundo eje fue ofrecer más dosis de autonomía para elaborar proyectos con cierto presupuesto gestionado por la escuela, como ocurrió en Chile, México, Argentina, Colombia y Brasil. Esto se vio acompañado por la práctica de fomentar el «proyecto institucional» como estrategia que brinda poder y responsabilidad a cada escuela para seguir un cierto camino propio. En algunos países también se buscó que las escuelas secundarias conformaran la unidad escuela con profesores que concentren sus horas de trabajo en una sola escuela y crear una mayor identidad institucional propia.

El tercer eje implicó dar una mayor relevancia a la figura de los directivos escolares. Relegados históricamente a un lugar marginal, en el siglo XXI los directivos pasaron a ser otro foco estelar de las reformas. Especialmente en Chile, y con mayor variación en el resto de los países, se buscó crear concursos, nuevas funciones y una capacitación específica, así como concederles una mayor autoridad para gestionar las escuelas (OREALC-UNESCO, 2014; Vaillant, 2011).

Colombia, Chile, México y Perú crearon o redefinieron las carreras profesionales de los directivos con nuevos estándares o marcos de prácticas. En varios países se intentó profesionalizar la selección de los directivos, especialmente en Chile, donde había doce candidatos por cada posición que se abría en 2014 (OREALC-UNESCO, 2014). Estas políticas tuvieron un mayor despliegue en algunos de los gobiernos subnacionales, como veremos más adelante.

La carrera hacia las aulas: una visión de conjunto

En América Latina, la política educativa dio dos giros profundos en las primeras dos décadas del siglo XXI. El giro socioeducativo volcó mayores esfuerzos en intentar revertir las profundas desigualdades sociales que caracterizan a la región. Un contexto económico favorable, la presión de la movilización de distintos sectores sociales, la impronta más inclusiva de muchos gobiernos y la revisión de ciertos paradigmas educativos del pasado se conjugaron en un tiempo de mayor protección social de los más vulnerables.

Las políticas volcaron acciones, normas y recursos para ampliar el derecho a la educación con una mayor oferta estatal de plazas de nivel inicial, más horas de clase en primaria y una expansión del nivel secundario: se abrieron nuevas puertas, espacios bisagra, becas y programas compensatorios en las escuelas más necesitadas; se hicieron transferencias a los sectores de menos ingresos, incluso se distribuyeron materiales como computadoras o libros de texto para poder seguir los estudios. Las políticas se redefinieron, buscando no un perfil de alumno ideal, sino las múltiples realidades que habitan los jóvenes de América Latina. Se crearon o profundizaron los programas de educación rural e intercultural bilingüe, aunque en rumbos no siempre sostenidos o con suficiente presupuesto.

Entre los países estudiados, estos esfuerzos fueron especialmente destacados en Argentina y Brasil. Chile siguió un camino similar dentro de su modelo de regulación de mercado, intentando paliar la segregación educativa de un sistema ampliamente privado con financiamiento público.

Sin embargo, estas políticas no podían solucionar un problema inabordable desde la educación. La matriz de las desigualdades requiere la consolidación de modelos de desarrollo y de políticas económicas inclusivas y sustentables, que serían parte de otro análisis que escapa a las fronteras de la política educativa. Pero al menos generaron mejores condiciones y cambios de posiciones en las creencias de los actores del sistema educativo, más apoyados en su rol de inclusión social educativa.

El segundo giro de las políticas educativas fue la introducción de un nuevo modelo de gobierno basado en la recentralización de la regulación de las prácticas de enseñanza. Siguiendo nuevas tendencias internacionales, varios países de la región impulsaron instrumentos de política que favorecieron el control, la rendición de cuentas y la presión sobre los docentes y escuelas para lograr resultados de aprendizaje medibles y comparables (Verger, Parcerisa y Fontdevila, 2018).

Cuadro 3 - Instrumentos de política que evidencian el giro de gobernanza y en qué medida fueron implementados en los países estudiados

Instrumento de política	ARG	BRA	CHL	COL	MEX	PER
Regulación de la carrera docente						
Regulación del acceso a la docencia (limitación de plazas por exámenes o notas de ingreso, pasaje a las universidades para formar docentes restringiendo unidades formadoras, etc.).	No	Parcial (en algunos estados)	Sí (APE)	Parcial (APE)	Sí (2005)	Sí (2006)
Pago diferencial por capacitación o formación docente, carrera diferenciada por algún factor de mérito externo a la antigüedad.	No	No	Sí (2003)	Sí (2002)	Sí (2005)	Sí (2006)
Evaluación del desempeño docente.	No	No	Sí (APE)	Sí (2002)	Sí (APE)	Sí (2006)
Regulación curricular						
Mayor regulación en diseños curriculares oficiales (por ejemplo, estándares).	Parcial (2005-2011)	Parcial (2009, 2012)	Sí (2013)	No	Sí (2006, 2009, 2011)	Sí (2009)
Creación y distribución de guías o materiales prescriptivos para docentes.	No	Parcial	Sí (2011)	No	Sí (BSP)	Sí (2008)
Políticas masivas de dotación de libros de textos.	Parcial	Sí (APE, 2004)	Sí (APE, 2011)	No	Sí (APE, 2013)	Parcial
Evaluación estandarizada						
Evaluaciones con publicación de resultados por escuela.	No	Sí (2007)	Sí (APE)	Sí (2001)	Sí (2006)	No
Pago por resultados en evaluaciones a escuelas o docentes.	No	Parcial (en algunos estados)	Sí (APE, 2002)	Sí (2002)	Sí (2005)	Sí (2014)
Devolución de informes ampliados con resultados por escuela.	Parcial	Sí	Sí (APE)	Sí (APE)	Sí (2006)	Sí (2007)
Rendición de cuentas por escuela						
Ampliación de facultades de autonomía presupuestaria.	Sí (2009)	Parcial	Sí	Sí	Sí	No
Obligación de tener un plan educativo o de mejora institucional.	Sí (2009)	Parcial	Sí	Sí	Sí (2001)	No
Políticas de formación o reclutamiento de directivos como líderes pedagógicos.	No	Parcial (en algunos estados)	Sí (2003)	Parcial	Parcial	Parcial (2013)
Resultado global	Sin giro	Giro sustancial	Giro completo	Giro sustancial	Giro completo	Giro sustancial

Nota. Entre paréntesis se indica el año en el que el instrumento de política fue puesto en marcha o extendido significativamente. APE significa «antes del período estudiado».

Fuente: Elaboración con base en Rivas y Sánchez, 2020.

La combinación de instrumentos políticos de rendición de cuentas, como las evaluaciones estandarizadas de alto impacto, con instrumentos regulatorios de apoyo curricular, como los estándares y los libros de texto, dio lugar a una nueva «carrera hacia las aulas». Como indicamos en un estudio previo (Rivas y Sánchez, 2020), Chile y México dieron pasos más profusos en esta dirección; Brasil, Colombia y Perú también avanzaron en este giro de la gobernanza regulatoria. Argentina, en cambio, fue la excepción entre los países analizados, con una perspectiva menos reformista. El cuadro 3 introduce esta visión de conjunto con base en cuatro instrumentos de política: regulación de la carrera docente, regulación curricular, evaluaciones estandarizadas y rendición de cuentas por escuela.

El giro de la gobernanza regulatoria supuso un cambio en los niveles de intervención de la política educativa en varios de los países analizados. Frente a la descentralización de la gestión educativa en los años noventa, emergió una recentralización por vía del control curricular. En varios países predominó un enfoque de «arriba hacia abajo» o de «conducir y controlar» en la política curricular basada en la alineación por estándares de evaluación (Valverde, 2014).

Frente a las características cada vez más ingobernables de los sistemas educativos, tanto por su expansión como por el contexto de crisis de gobierno de las nuevas democracias (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975; Sarason, 1990; Weiler, 1993), surgió un paradigma de gobernanza por resultados (Jessop, 1998; Wilkins y Olmedo, 2019). Esta nueva impronta trajo una multiplicación de los instrumentos de gobierno y una polifonía de actores que se entremezclaron con el Estado.

El rol eminentemente técnico que desempeñaron muchas de estas políticas de alineación curricular no podría entenderse sin la consolidación, en algunos países, de las agencias públicas especializadas, ya sea en el diseño curricular (como la Unidad de Currículum y Evaluación de Chile), en el desarrollo de libros de texto (la CONALITEG de México) o en la evaluación de la calidad (como el INEP en Brasil, el SIMCE en Chile, el ICFES en Colombia o el INEE en México). Estas agencias intentaron crear canales en el tiempo y el espacio en sistemas educativos desbordantes.

La construcción de estas agencias permite entender una parte de la trayectoria de la recentralización curricular. Otra parte proviene de los liderazgos específicos de los ministros/as o presidentes/as de los países, que se pusieron las ropas de los reformistas y lideraron cambios profundos en los modos de gobierno de los sistemas educativos. Estos actores fueron aceleradores políticos de las reformas en todos los países estudiados y en varios de los casos subnacionales seleccionados.

La contracara de estos «actores decisivos» o de los contextos políticos intensos fue el recambio constante de autoridades y la inestabilidad política que son marca registrada

en la región. El giro en la gobernanza regulatoria no puede ser entendido como un viaje lineal a las aulas. Muchas de sus políticas han generado resistencias, tensión, temor y confusión en los docentes. Su calidad técnica ha sido limitada y muchas veces clave en las falencias que tenían en su implementación. Muchas veces, la discontinuidad de los gobiernos ha dejado los ensamblajes a mitad de camino, y en muchos casos se ha vuelto atrás más rápido de lo que se pensaba. En particular, los recambios bruscos de gobierno han sembrado más discontinuidad en una región cada vez más inestable políticamente, como se presentaba el panorama político al entrar en la tercera década del siglo xxi.

Es en este contexto más amplio donde analizamos las políticas y situaciones de los gobiernos subnacionales. Sin este mapa básico de las políticas nacionales no podrían entenderse los casos individuales estudiados. Serán los diálogos, las interpretaciones, las traducciones y las tensiones entre las políticas de la esfera nacional y las políticas regionales y locales los que darán sentido a un panorama más integral que nos permitirá estudiar los resultados de los 486 subsistemas analizados. En este camino, resta realizar un primer repaso por los indicadores cuantitativos de los sistemas educativos nacionales para emprender el viaje hacia los subsistemas.

3

Tendencias recientes en América Latina: los indicadores cuantitativos

87

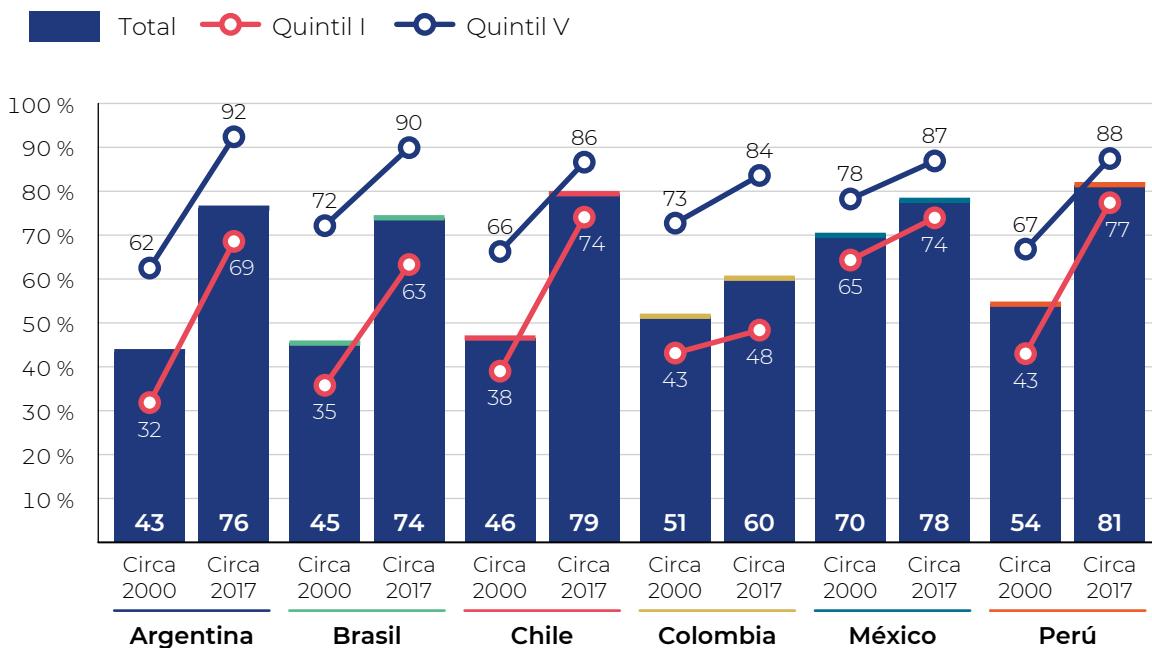


Cómo ha variado la situación educativa de los países en el período analizado? ¿Qué indicadores educativos mejoraron a nivel nacional y global en los seis países estudiados? ¿Pueden realizarse hipótesis sobre el efecto de los contextos socioeconómicos y de las políticas educativas implementadas entre 2000 y 2020 en los resultados educativos comparados de los países?

En este capítulo se analizan los principales indicadores educativos de los países, continuando con los trabajos que anteceden a este proyecto (Rivas, 2015) y tomando en cuenta ciertos cuidados metodológicos para no extraer conclusiones apresuradas. La evolución de estos indicadores es especialmente importante para considerar los procesos de mejora en el nivel subnacional, dado que siempre están condicionados por sus contextos más amplios y por las políticas nacionales.

La primera dimensión de análisis del cumplimiento del derecho a la educación refiere a la cobertura del sistema educativo. Esta ha sido una dimensión en constante expansión en las décadas recientes, especialmente en el nivel inicial y secundario, puesto que el acceso en el nivel primario ya estaba cerca de la cobertura total al comenzar el siglo XXI en los seis países analizados.

**Gráfico 4 - Tasa bruta de escolarización de la población de 3 a 5 años.
Países seleccionados, circa 2000 y 2017**



88

Circa 2000: En Argentina y Chile los datos son del año 2000; para Brasil y Perú corresponden a 2001; para Colombia, 2005; para México, 2008.

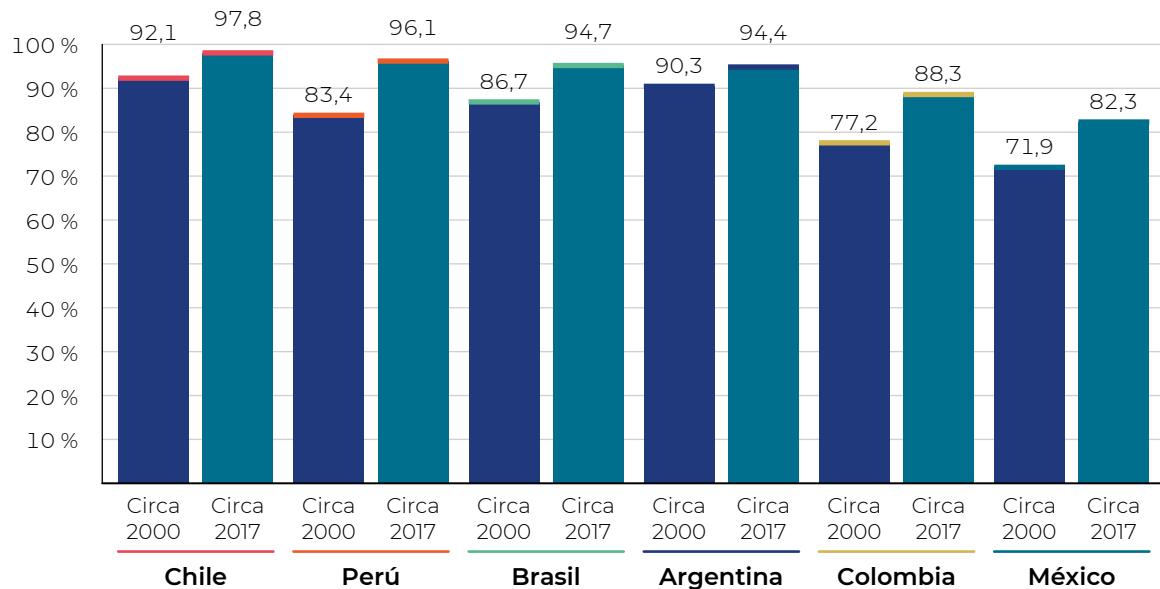
Circa 2017: Para Argentina corresponde el año 2017; para Colombia, México y Perú, 2016; para Brasil y Chile, 2015.

Fuente: IAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), excepto Argentina 2017 (procesamientos propios en base a EPH-INDEC, III trimestre 2017) y Brasil (procesamientos propios en base a PNAD-IBGE 2015).

El nivel inicial fue el que tuvo mayor crecimiento; progresivamente se fue convirtiendo en un derecho y en varios de estos países se establecieron algunos años como obligatorios en varios de los países estudiados. El gráfico 4 muestra la evolución para el promedio de la población y para los quintiles más pobre y más rico en cada uno de los países. Durante el período que se ha estudiado, la expansión de la cobertura en el nivel inicial fue muy marcada. En casi todos los países, la asistencia de la población de 3 a 5 años alcanzó niveles en torno al 75 % - 80 %, excepto en el caso de Colombia, donde la cobertura del nivel inicial abarcaba el 60 % de la población.

Los países analizados también han avanzado a la hora de ampliar las oportunidades de acceso a la educación secundaria. La cobertura de la población en edad del nivel secundario tuvo un crecimiento sostenido en todos los países. Algunos ya habían alcanzado un nivel alto de acceso al inicio del período, lo cual explica (al menos en parte) que hayan tenido los crecimientos más bajos. Los avances fueron moderados en Argentina y Chile, y un poco mayores en Perú, Brasil, Colombia y México.

**Gráfico 5 - Tasa neta de escolarización por grupo de edad 13 a 17* años.
Países seleccionados, circa 2000 y 2017**



* Para Colombia y Perú se considera el rango de 13 a 16 años, ya que ambos países poseen un año menos de escolaridad que el resto.

Nota. Los datos 2000 corresponden a 2000, excepto para Brasil y Colombia, que corresponden a 2001. Los datos 2017 corresponden a 2017 para Argentina, 2016 para Brasil, Colombia, México y Perú, y 2015 para Chile.

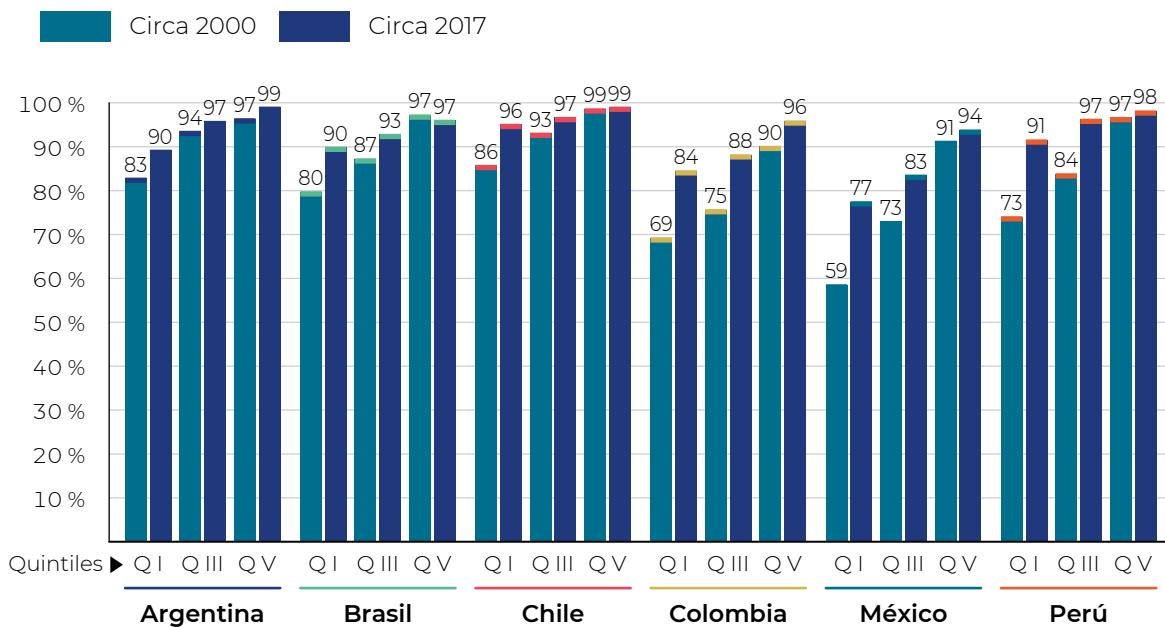
Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

La desaceleración de la expansión de la cobertura del nivel secundario a medida que se aproxima al 100 % representa el problema de un «núcleo duro» de exclusión educativa que no ha podido ser alcanzado por las políticas educativas. Este fenómeno ha sido estudiado por otros trabajos, en los que se da cuenta de la existencia de jóvenes que estaban fuera de la escuela al inicio del nuevo siglo y que permanecieron en la misma situación pese a los intentos de ampliación de la cobertura (Tedesco y López, 2004).

Esta expansión de la cobertura ha beneficiado principalmente a las poblaciones más desventajadas, habilitando el acceso al nivel y la permanencia en el sistema educativo durante más años.

Observar las tasas netas de escolarización para la población en edad de estar en secundaria por quintiles de ingreso permite dar otra magnitud a los avances de cobertura durante el período analizado. En Perú y México, el salto fue bastante grande en

Gráfico 6 - Tasa neta de escolarización por grupo de edad 13 a 17 años por quintiles de ingreso. Países seleccionados, circa 2000 y 2017



Circa 2000: En Chile y Perú los datos son del año 2000; para Brasil y Colombia corresponden a 2001; en Argentina corresponden al año 2003; para México, 1998.

Circa 2017: Para Argentina corresponden al año 2017; para México, 2014; Brasil y Chile, 2015; Colombia y Perú, 2016.

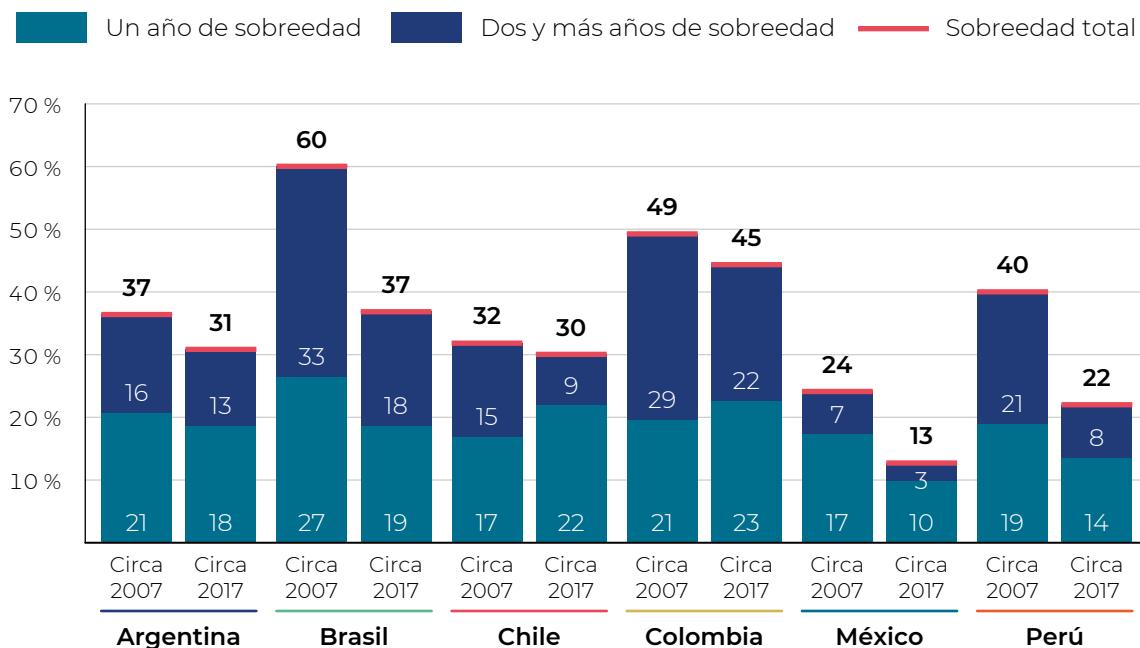
Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

el quintil más pobre, con un crecimiento de casi 20 puntos porcentuales. Argentina, Brasil, Chile y Perú lograron también avances importantes: en 2017, el 90% de los jóvenes del quintil más pobre de Argentina y Brasil, el 96 % de Chile y el 91 % de Perú asistían a la escuela secundaria.

En lo que respecta a las trayectorias de los estudiantes, se observa para los países de la región un escenario diverso. Hacia el año 2017 (última medida de referencia comparada) los niveles de sobreedad en el nivel secundario oscilaban entre el 13 % en México y el 45 % en Colombia. Es importante relacionar este indicador con los niveles de cobertura, debido a las sinergias existentes entre ambos: mayores niveles de inclusión pueden vincularse con una alta proporción de estudiantes con sobreedad. No es casual que México, el país con menores niveles de sobreedad, sea también el que manifiesta valores más bajos en cobertura.

A lo largo del período analizado, Brasil, Perú y México muestran una mejora sustancial en la disminución de la sobreedad en la primera parte de la educación secundaria, lo que da cuenta de una mayor proporción de estudiantes que aprueban el año que

**Gráfico 7 - Porcentaje de estudiantes con sobreedad.
Secundaria baja (grado 7 a 9). Países seleccionados, 2007-2017**



Año inicial: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, 2007.

Año final: Brasil, 2016; Argentina, Chile, Colombia, México y Perú, 2017.

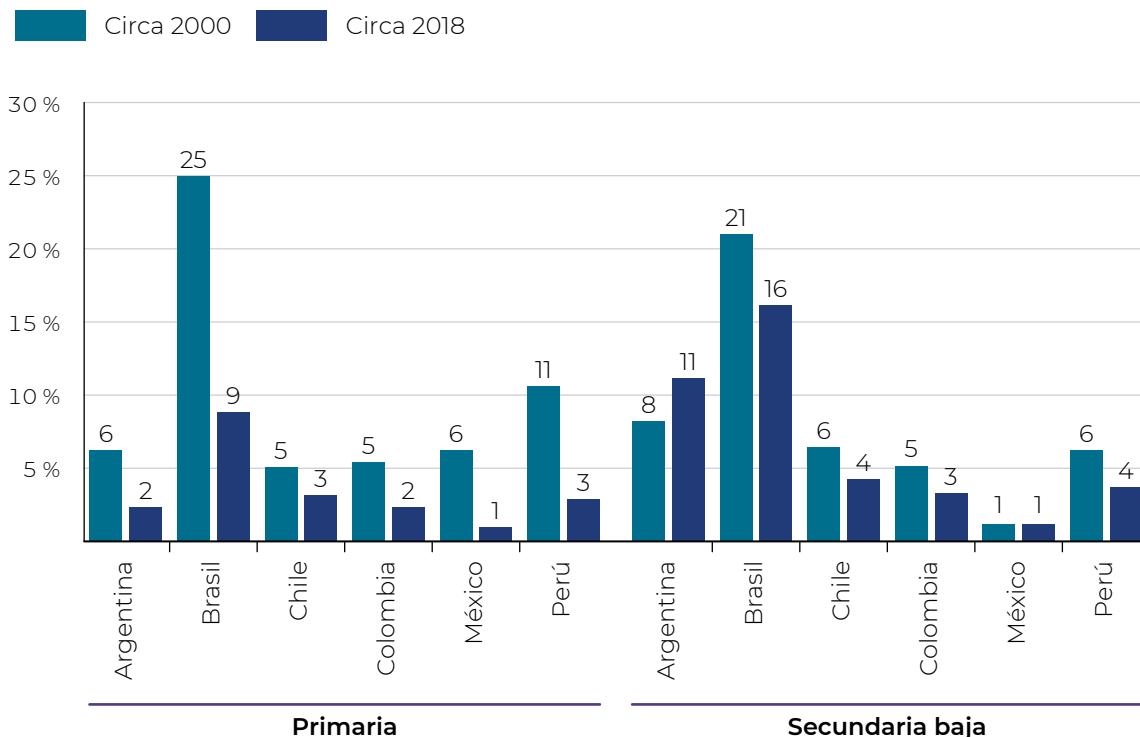
Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de UIS Data Centre - DiEE (Argentina).

cursan. En estos casos, la reducción de los porcentajes de sobreedad ronda en más de 10 puntos porcentuales. Estos datos revelan la profunda transformación que han logrado generar varios países en América Latina al reducir la repetición escolar durante los últimos veinte años. Por su parte, Argentina, Colombia y Chile lograron reducir la sobreedad en el nivel secundario básico (grado 7 a 9) de manera más leve en el período estudiado.

El análisis de la repitencia permite complementar el perfil de sobreedad. En el período analizado se reconoce, en general, una caída del porcentaje de repitentes, más pronunciado en el nivel primario que en la secundaria baja.

En la primaria todos los países exhiben resultados muy positivos en este indicador, aun en el caso de Brasil, donde, aunque los niveles de repitencia siguen siendo altos en términos comparativos, han disminuido en más de 14 puntos porcentuales en los años analizados.

**Gráfico 8 - Porcentaje de repitentes por país.
Educación primaria y secundaria baja. Circa 2000-2018**



92

Año inicial: Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, 2000; Chile, 2011.

Año final: Brasil, 2011; Argentina, 2016; Chile, Colombia y México, 2017; Perú, 2018.

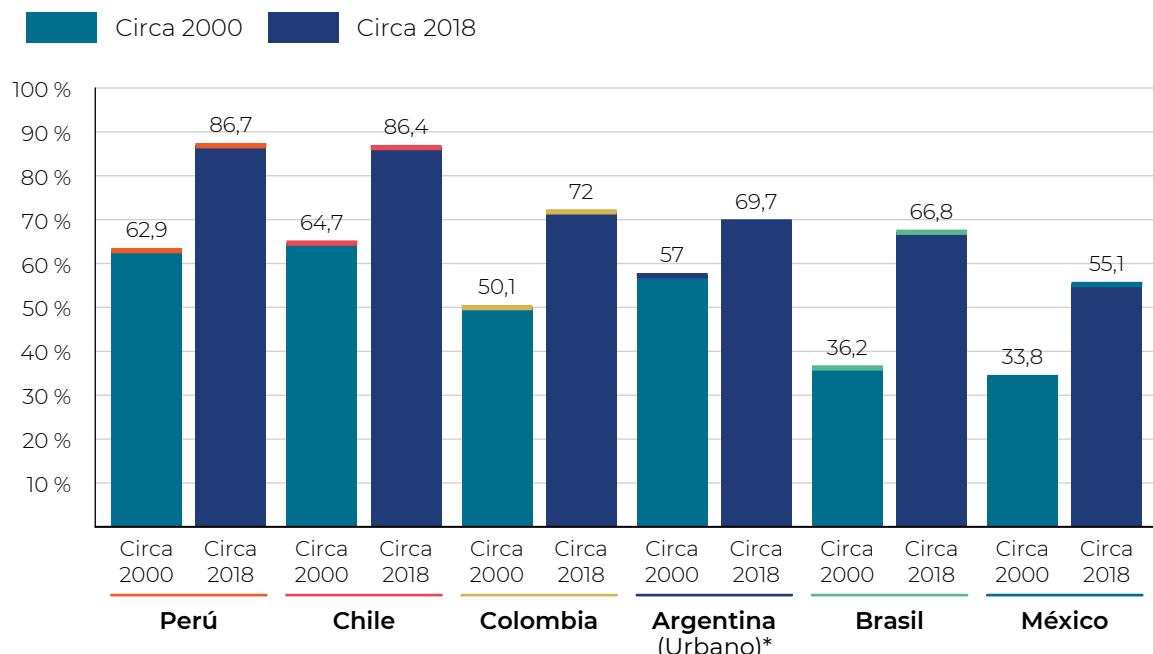
Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de UIS Data Centre.

Con respecto a la secundaria baja, la caída es menos intensa. En algunos casos, con puntos de partida bajos; en otros, con valores aún altos. Argentina ha seguido una tendencia inversa al resto de los países. Hacia el año final de la serie se observa que los niveles altos de repitencia perviven únicamente en Brasil y en Argentina, mientras que en el resto de los países las tasas se sitúan por debajo del 5 %.

En el marco de los países de la región, Chile ha exhibido a lo largo del período bajos niveles de repitencia para los dos niveles. Sin embargo, la sobreedad muestra una tendencia opuesta, ya que se han mantenido estables o incluso han aumentado. Es posible que estas inconsistencias se asocien a imprecisiones en la medición de la sobreedad, lo que alerta sobre la necesidad de realizar estudios complementarios para indagar en profundidad acerca de los motivos por los que es tan alta la proporción de estudiantes que poseen mayor edad a la que corresponde al año de estudio que cursan.

Una mirada más integral de los logros de expansión del acceso a la educación puede observarse en el gráfico 9, que describe el porcentaje de la población que logra finalizar

**Gráfico 9 - Tasa de finalización de la educación secundaria.
Países seleccionados, circa 2000 y 2017**



* Las estimaciones de Argentina corresponden a los principales aglomerados urbanos del país, por lo que no puede considerarse un valor representativo a nivel nacional.

Circa 2000: En Brasil los datos corresponden a 2001. Circa 2018: Para Argentina corresponden a 2017, y para México, 2016.

Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de SITEAL (IIPE – UNESCO) y Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

la educación secundaria. Este indicador es clave, ya que no solo analiza la cobertura, sino también la finalización de los estudios de la educación básica preuniversitaria.

Todos los países han incrementado de forma muy marcada el porcentaje de población que finaliza la educación secundaria, con una mejora de más de 20 puntos porcentuales a lo largo del período 2000-2017. Perú y Chile alcanzan los niveles más altos: 86 de cada 100 jóvenes habían finalizado la educación secundaria en 2017. En un segundo nivel se sitúan Colombia y Brasil, en los que esta proporción se sitúa cerca de los 70 de cada 100. Si bien Argentina se ubica en este grupo, como el indicador no es representativo de los pequeños aglomerados urbanos y de las zonas rurales, es probable que este porcentaje sea menor.

Por último, México alcanzaba en 2017 los niveles de terminalidad de la educación media más bajos: apenas un 55 % de los jóvenes completaba este nivel de la educación. Esto indica las deudas históricas que tiene este país en comparación con los demás estudiados en su terminalidad del nivel medio.

La medición de la calidad de la educación

Los pocos antecedentes de la medición de la calidad educativa en América Latina previos a las pruebas PISA permitieron abrir un debate sobre la desigualdad de los aprendizajes en la región. El estudio de comienzos de los años ochenta *Determinantes de la educación en América Latina* (De Moura, 1984) mostró una situación de inequidad estructural: cuanto más lejos de los centros urbanos vivían los estudiantes y cuanto más jóvenes eran, más profundas eran las desigualdades en sus aprendizajes.

Desde entonces se han desarrollado nuevas herramientas de medición de los aprendizajes en cada país y distintas pruebas comparadas, entre las cuales resaltan las sucesivas ediciones de las pruebas ERCE de la UNESCO (Martínez Rizo, 2008).

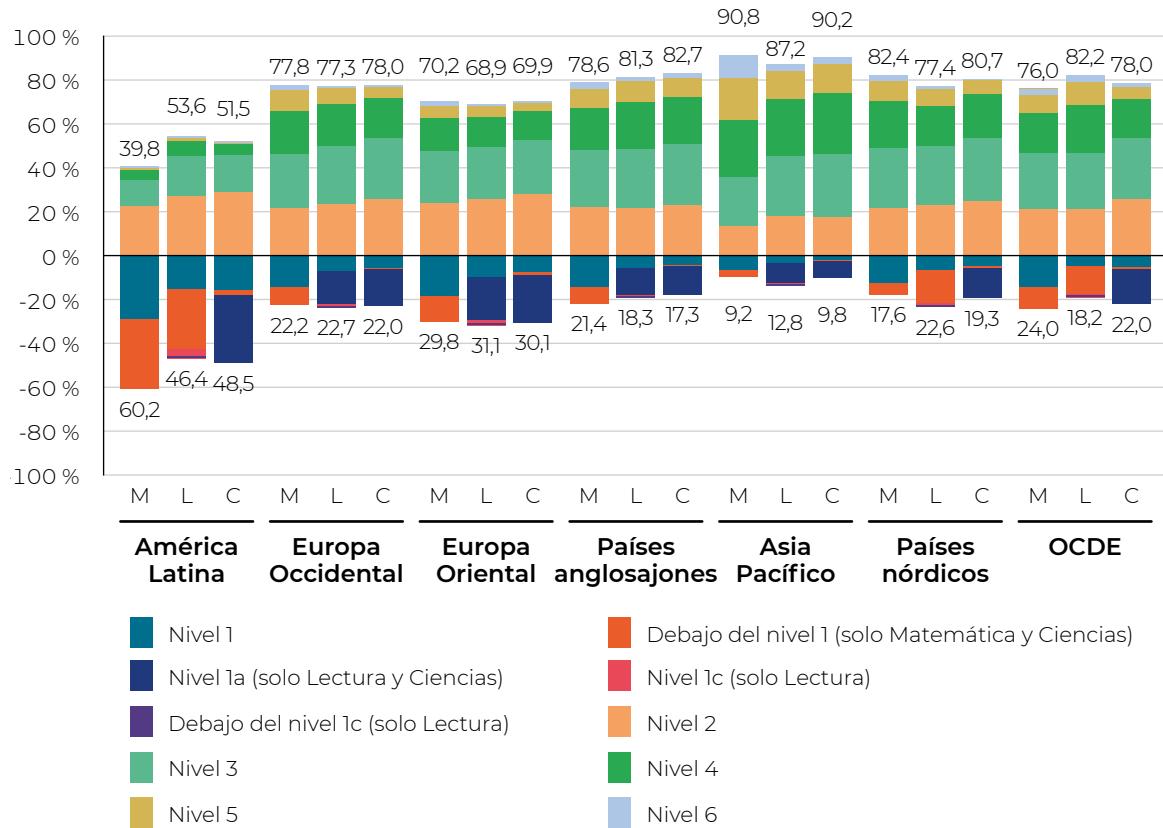
La aparición de las pruebas PISA, aplicadas por la OCDE en más de cincuenta países desde el año 2000, trastocó los ejes de la educación comparada. Varios países de América Latina participaron desde un comienzo en las pruebas, que se toman cada tres años a alumnos/as de 15 años en Lengua, Matemática y Ciencias (Huerta Cuervo, 2010). Esto permitió comparar de manera sistemática los logros de aprendizaje a lo largo del tiempo.

Los países de la región muestran, en general, logros de aprendizaje por debajo del promedio de los participantes. Cabe destacar que esto responde al sesgo específico de la prueba PISA, en la que participan las economías más desarrolladas del mundo y algunos otros países de manera optativa.

El gráfico 10 sitúa los resultados de 2018 en una mirada integral de las tres áreas evaluadas en regiones del mundo, intentando captar en una sola imagen las diferencias macrosociológicas y culturales de los sistemas educativos. En él se puede observar que los siete países de América Latina que han participado de manera estable en PISA (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay) tienen sistemas educativos con resultados de aprendizajes más limitados que los de otras regiones.

En el gráfico 10 se muestran los resultados en PISA 2018 para posicionar los desempeños de América Latina en las diferentes regiones seleccionadas. Las brechas que muestran a la región por debajo del resto de los conjuntos de países analizados ponen de manifiesto los bajos desempeños. Particularmente, se observa una mayor distancia en Matemática, donde el 60 % de los alumnos/as evaluados en América Latina no alcanzó el nivel 2, considerado el mínimo para dominar conocimientos matemáticos fundamentales según los marcos conceptuales de PISA.

Gráfico 10 - Porcentaje promedio de estudiantes en cada nivel de desempeño en PISA según área, por región*. 2018



* M: Matemática; L: Lectura; C: Ciencias.

Nota. El gráfico fue construido alineando los países en la frontera entre los niveles 2 y 1.

Las regiones están compuestas de la siguiente manera:

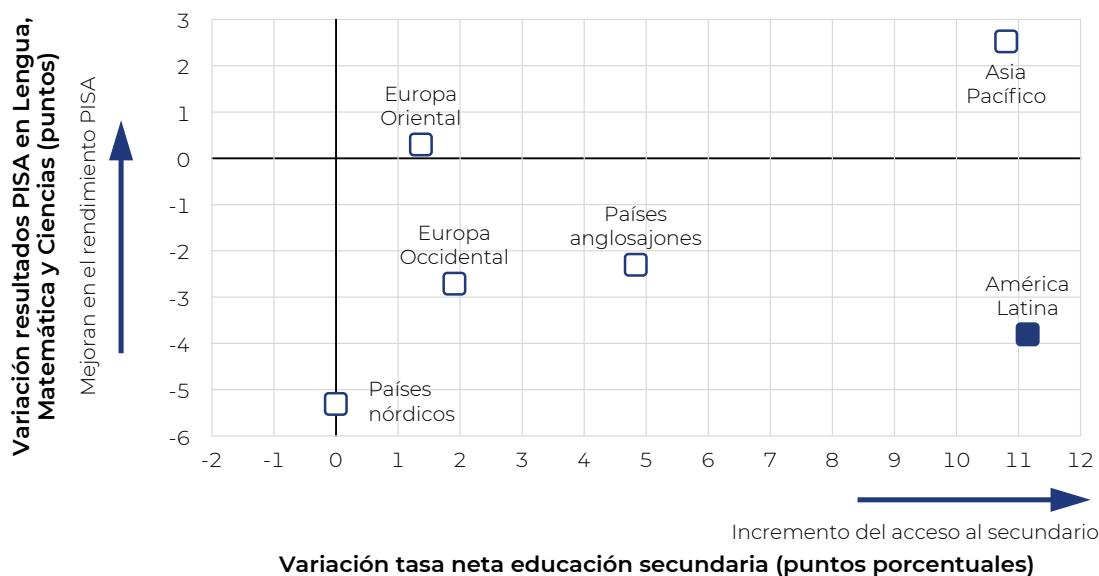
América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. Europa Oriental: Albania, Bulgaria, Croacia, Rep. Checa, Estonia, Hungría, Kazajistán, Letonia, Lituania, Montenegro, Polonia, Rumania, Rusia, Serbia, Rep. Eslovaca y Eslovenia. Europa Occidental: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España y Suiza. Países anglosajones: Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos. Asia Pacífico: Beijing (China), Shanghái (China), Jiangsu (China), Zhejiang (China), Taipéi, Hong Kong (China), Corea, Macao (China), Japón y Singapur. Países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

Los resultados de Hong Kong (China), Países Bajos, Portugal y Estados Unidos no cumplen con los estándares técnicos de PISA, aunque se consideran comparables en gran medida.

Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de OCDE, PISA 2018.

En la prueba de comprensión lectora, poco más del 46 % de los alumnos/as no alcanzó el nivel 2 de la prueba. Las mayores diferencias respecto de Matemática se concentran en el aumento de los estudiantes con desempeños en los niveles 2 y 3. Algo similar ocurre en Ciencias, con algunas diferencias en los porcentajes; aproximadamente 1 de cada 2 alumnos/as (el 48,5 %) no alcanzó los conocimientos fundamentales de Ciencias que correspondían al nivel 2, y solo 5 de cada 1000 estudiantes logró alcanzar los niveles 5 y 6 de la prueba.

Gráfico 11 - Variación de la tasa neta de cobertura en el nivel secundario y del resultado de las evaluaciones PISA reescalado*, por región. 2006-2018



* Los resultados que se presentan son los reescalados a partir de la implementación de los cambios metodológicos que implementó PISA en 2015 a las pruebas del ciclo 2006-2012.

Las regiones presentadas están compuestas por los países para los cuales había datos de tasa neta de cobertura circa 2006 y 2018 y resultados PISA 2006 y 2018. Las regiones están compuestas de la siguiente manera:

América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. Europa Oriental: Bulgaria, Croacia, Rep. Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Polonia, Rep. Eslovaca, Federación Rusa y Eslovenia. Europa Occidental: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España y Suiza. Países anglosajones: Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos. Asia Pacífico: Hong Kong (China), Macao (China), Japón y Corea. Países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

Fuente: Elaboración CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de OCDE-PISA 2000 y 2018 y UIS-UNESCO.

Los resultados de aprendizaje de América Latina en PISA fueron más bajos que en el resto de las regiones participantes. Esta aproximación meramente descriptiva muestra que los resultados educativos son parte de una estructura social y económica más amplia que ha sido documentada por numerosos estudios previos en la región (Fernández Aguerre, 2004; Duarte, Bos y Moreno, 2009; Blanco Bosco, 2011; Cervini, 2009). Sabemos que los sistemas educativos están limitados por sus contextos para lograr hacer efectivo el derecho a aprendizajes de calidad; pero también sabemos que no son neutros ni están totalmente determinados por sus contextos.

Una mirada complementaria de la foto disponible de los resultados de la región en la última edición de la prueba PISA (2018) es el seguimiento de la evolución intertemporal de los resultados. Existen dos pruebas estandarizadas que se han aplicado en varios países de América Latina en el siglo XXI: las pruebas del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) de la UNESCO para el nivel primario, aplicadas en 2006 y 2013, y las pruebas PISA de la OCDE para el nivel secundario.

El análisis de la prueba PISA mostraba una serie de tendencias que fueron analizadas en estudios previos (Rivas, 2015; Rivas y Scasso, 2017). Allí se observaba una mejora notable del conjunto de la región entre 2000 y 2012, muy clara en Perú y Chile, y más discutida en el caso de Brasil (Klein, 2011; Carnoy et al., 2015).

En conjunto, la región presentaba logros destacados en la mejora de la calidad de los aprendizajes medidos por PISA en los estratos más pobres de la población. El cuartil de menor nivel socioeconómico de todos los países de América Latina participantes en PISA mejoraba más que ningún otro cuartil de cualquier otra región de países (Rivas, 2015).

Sin embargo, estas mediciones ya no pueden ser sostenidas. En 2015, PISA decidió cambiar su metodología de aplicación de las pruebas, y esto ha tenido efectos directos sobre la comparación con las pruebas de los ciclos, con particular incidencia en los países de América Latina. Estos cambios metodológicos eliminaron de la contabilización en los resultados los ítems no contestados al final de la prueba, que hasta la edición 2015 se consideraban en los resultados como equivalentes a respuestas incorrectas. Dado que varios países de la región tenían altos niveles de ítems no alcanzados (*non-reached items*), este cambio metodológico alteró las posibilidades de continuar la comparación intertemporal (véase Rivas y Scasso, 2019).

Los resultados solo pueden ser comparados desde la evaluación del 2006 en adelante. La OCDE ha puesto a disposición los desempeños de los estudiantes del período 2006-2012 reescalados a partir de la metodología 2015, lo que permite la equiparación entre las pruebas. Pero esta información no está disponible para los ciclos 2000 y 2003.

Esto no implica que las mejoras registradas entre 2000 y 2012 no hayan existido, sino que ya no pueden ser confirmadas de manera rigurosa por las propias pruebas PISA. Se ha roto la comparabilidad intertemporal de las pruebas PISA para América Latina entre las ediciones 2000-2003-2006 y las posteriores.

En este estudio hemos decidido tomar estos resultados de las evaluaciones PISA reescaladas para presentar un análisis más riguroso. En esta línea temporal, los resultados del conjunto de los siete países de América Latina que han participado regularmente no presentan mejoras, aunque sí muestran una clara expansión del acceso a la educación secundaria, como habíamos señalado en el apartado anterior.

Comparando con otras regiones a partir de los países participantes en las pruebas PISA, se observa que solo algunos países de Asia Pacífico logran mejoras en los resultados de aprendizaje. Una realidad incontrastable en los sistemas educativos del mundo comparados desde hace veinte años por las pruebas PISA es que resulta extremadamente difícil lograr mejorar los resultados (OCDE, 2016). A nivel global, los resultados de las pruebas PISA están incluso levemente por debajo en la última edición 2018 que en la edición 2006.

La evolución de la calidad de la educación

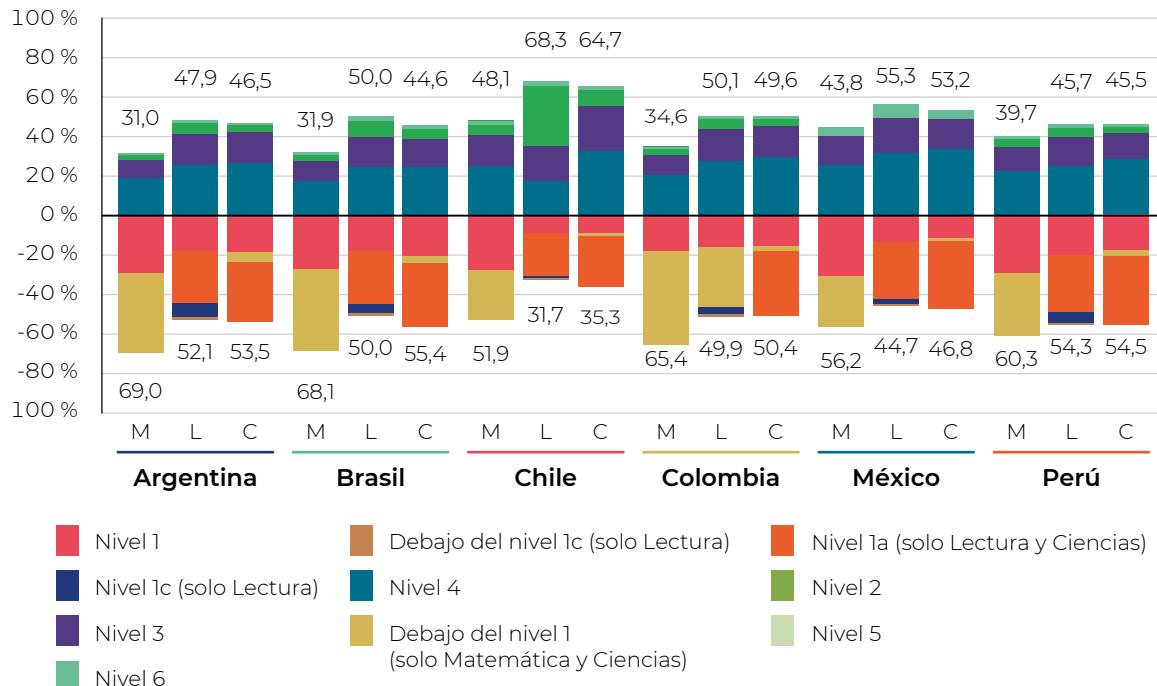
En la comparación por áreas de aprendizaje en las pruebas PISA 2018, Chile se posiciona claramente en un lugar destacado, obteniendo en todas las áreas desempeños por encima del resto de los países. El 48 % de los alumnos/as se ubica por encima del nivel 2 en Matemática, el 68 % en Lengua y el 65 % en Ciencias.

México también manifiesta niveles más altos de desempeño que el promedio de la región. El 44 % de los estudiantes de 15 años del país alcanza el nivel 2 o superior en Matemática, el 55 % en Lectura y el 53 % en Ciencias. Sin embargo, es el país con los niveles más bajos de cobertura en el nivel secundario, por lo que posee la mayor proporción de población de 15 años que no es evaluada por PISA por estar fuera de la escuela.

Argentina, Brasil, Colombia y Perú muestran globalmente desempeños similares. Brasil y Colombia alcanzan desempeños levemente superiores en Lectura (el 50 % de los evaluados se sitúa en el nivel 2 o superior), mientras que Colombia lo hace en Ciencias (también

Gráfico 12 - Porcentaje promedio de estudiantes en cada nivel de desempeño según área*. PISA 2018

98

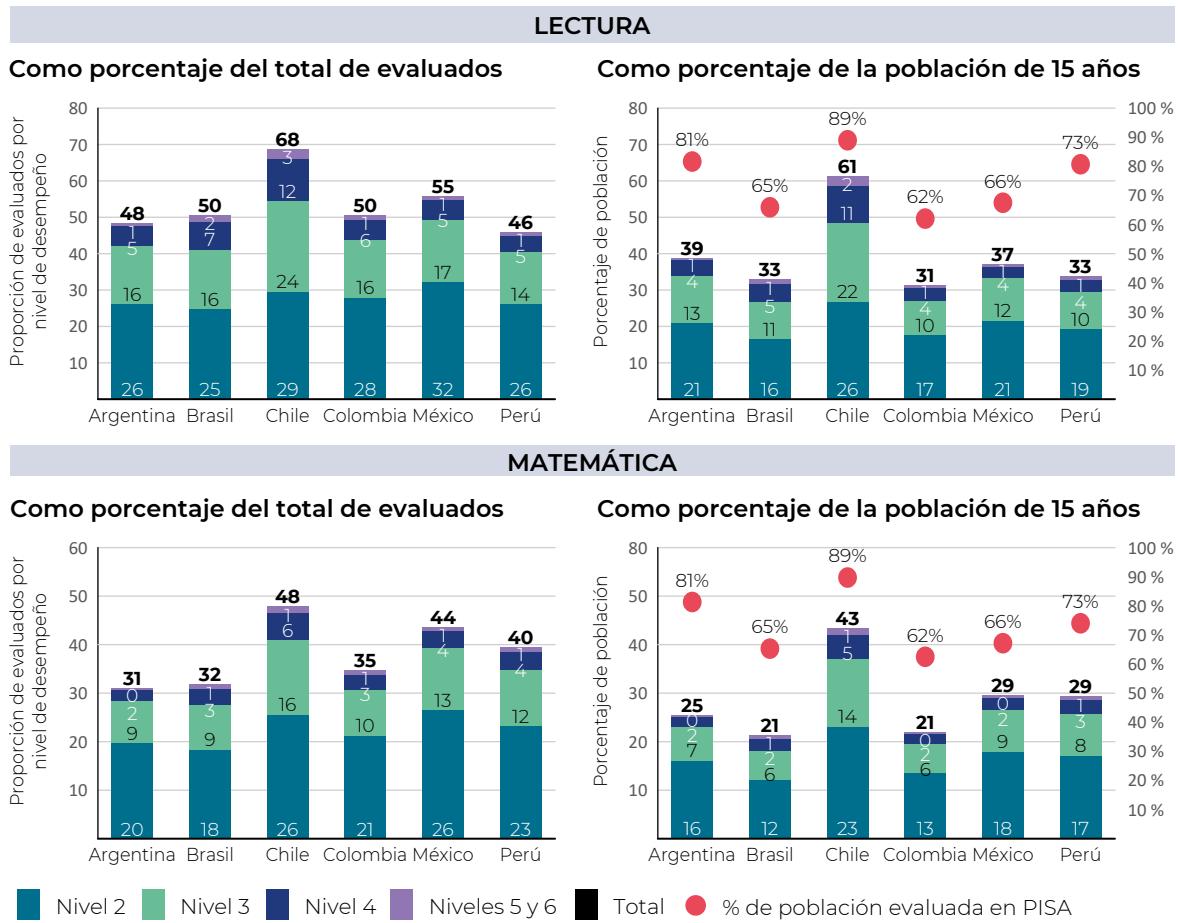


* M: Matemática; L: Lectura; C: Ciencias.

Nota. El gráfico fue construido alineando los países en la frontera entre los niveles 2 y 1.

Fuente: Elaboración CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de OCDE, PISA 2018.

Gráfico 13 - Estudiantes con desempeño nivel 2 y superior en Lectura y Matemática, como porcentaje del total de evaluados y de la población de 15 años. Países seleccionados. PISA 2018



Fuente: Elaboración CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de datos de PISA 2018 (OCDE).

el 50% obtuvo al menos el nivel 2 de desempeño) y Perú se destaca más en Matemática (el 40% alcanza al menos el nivel 2).

La evaluación PISA se aplica a una muestra representativa de estudiantes de 15 años que asisten al menos al séptimo año de estudios. Por lo tanto, sus resultados se ven incididos por el porcentaje de población que no asiste, o lo hace con varios años de retraso. Estas diferencias afectan la comparación, ya que mayores o menores niveles de asistencia de las poblaciones más desventajadas afecta directamente a los resultados.

En el gráfico 13 se presentan los porcentajes de estudiantes que alcanzaron al menos el nivel 2 de desempeño en relación con el total de evaluados en PISA y con el total de población de 15 años. De esta forma, es posible visibilizar el efecto de la población no evaluada en PISA.

Chile se destaca fuertemente en relación con el resto de los países, ya que alcanza desempeños muy destacados en PISA con un porcentaje muy alto de la población escolarizada. Por esta razón, las diferencias se incrementan cuando se considera a toda la población. Argentina tiende a mejorar su participación relativa: los altos niveles de cobertura a los 15 años hacen que muchos sectores de la población no evaluados en otros países sean incluidos en la evaluación.

México y Perú asumen desempeños similares, por dos razones muy diferentes: en el primer caso, por alcanzar desempeños altos en un contexto de alta exclusión; en el segundo caso, por lograr desempeños medios con mayor porcentaje de la población escolarizada. Finalmente, Brasil y Colombia quedan posicionados en los niveles más bajos, al manifestar la brecha más alta entre el total de población y el total de estudiantes representados en los resultados de PISA.

El interrogante que se desprende de estos resultados es cuál sería el resultado de PISA en los países si se incluyera en la evaluación a toda la población de 15 años. Estos datos son una aproximación a esa mirada más integral de la calidad y de la inclusión educativa de manera combinada.

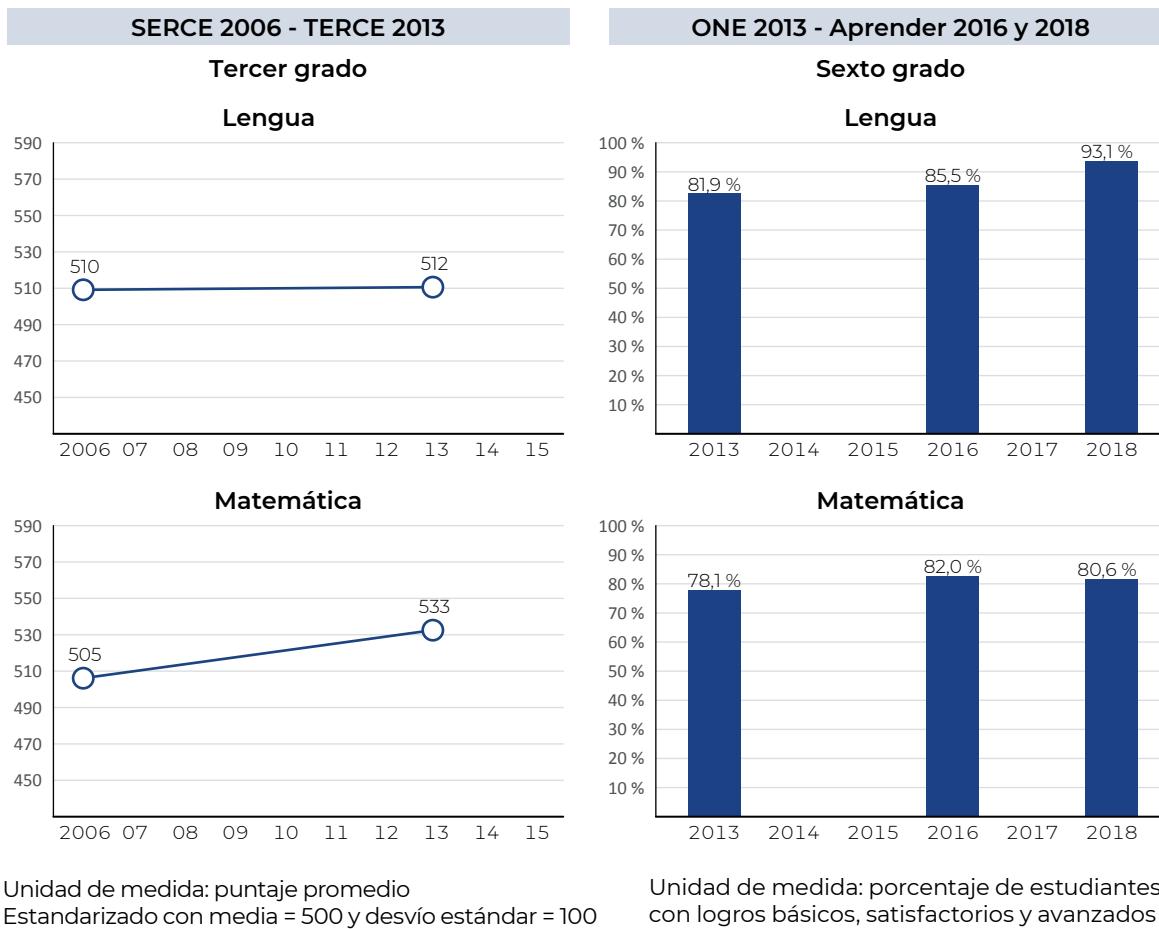
En el análisis comparado de la evolución de los resultados medibles de la calidad de los aprendizajes es necesario apelar a la mayor cantidad de fuentes posibles. Las pruebas individuales presentan muchos sesgos o problemas de comparación. Hemos analizado previamente las limitaciones metodológicas de las pruebas estandarizadas en su intento de medir las variaciones intertemporales (Rivas y Scasso, 2019) y distintos estudios han realizado comparaciones con metodologías más sofisticadas que analizan el valor agregado de los resultados educativos (Sulis et al., 2020; Carnoy et al., 2017; Soares y Alves, 2013).

En este estudio se han analizado de manera sistemática todos los resultados de las pruebas nacionales de cada país (en algunos países, más de una prueba o con cambios metodológicos a lo largo del tiempo) y de las pruebas internacionales comparadas, en particular las evaluaciones SERCE y TERCE de la UNESCO (años 2006 y 2013) y las sucesivas ediciones de PISA desde 2000 hasta 2018 (tomando con un criterio distinto la comparación de las pruebas de 2000 a 2012 originales y de 2006 a 2018 reescaladas). Un análisis detallado de cada caso puede encontrarse en los informes por país que forman parte de este proyecto¹⁵. Aquí se presentan las conclusiones centrales para cada país, y se ofrecen algunos gráficos a modo de ejemplo de ciertas evoluciones particulares en los datos de calidad educativa.

En Argentina resulta complejo abordar el comportamiento en el tiempo de los indicadores de aprendizajes, ya que la comparabilidad de los resultados de las evaluaciones

15. Véase <https://www.llavesdelaeducacion.org/>

Gráfico 14 - Resultados en Lectura y Matemática en pruebas nacionales ONE-Aprender de sexto grado 2013-2018 e internacionales SERCE-TERCE de tercer grado. Nivel primario. Argentina



Unidad de medida: puntaje promedio
Estandarizado con media = 500 y desvío estándar = 100

Unidad de medida: porcentaje de estudiantes
con logros básicos, satisfactorios y avanzados

Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de resultados de ONE 2013, Aprender 2016 y 2018 y SERCE-TERCE (LLECE, UNESCO OREALC).

se ve afectada por cambios metodológicos entre ciclos de la prueba ONE (1994-2013) y Aprender (2016-2018). Aprender 2016 incluyó en su publicación el recálculo de los resultados ONE 2013 bajo las nuevas cuatro categorías, pero este criterio no se aplicó en años anteriores. Por lo tanto, las comparaciones que se pueden realizar son exclusivamente entre ONE 2013 y Aprender 2017 (secundaria) y 2018 (primaria).

El perfil que presenta es de una mejora muy marcada en Lengua: en el nivel primario, el porcentaje de resultados satisfactorios y avanzados se incrementa en 17 puntos porcentuales, y en 13 puntos en secundaria. En cambio, en Matemática se evidencia un estancamiento, con escasas mejoras e, incluso, retrocesos.

Al observar las evaluaciones internacionales, los resultados son sorprendentemente inversos en las pruebas de nivel primario. En las evaluaciones TERCE de 2013, Argentina mejora de forma estadísticamente significativa sus resultados en Matemática en tercer grado, pero no en Lengua. Si bien se trata de dos evaluaciones distintas, llama la atención que la mejora en los resultados de Matemática en tercer grado en 2013 luego se exprese en estancamiento en 2017 en sexto grado, mientras que la estabilidad en Lengua en la prueba de la UNESCO luego muestra una mejora en la prueba Aprender. Este caso pone de manifiesto la complejidad de analizar la evolución de los resultados de las evaluaciones de la calidad.

En las pruebas PISA, los resultados de Argentina muestran una situación de relativa estabilidad, con desempeños que no han mejorado ni empeorado significativamente al menos entre la segunda mitad de la década del 2000 y los primeros años de la siguiente. Hay una coincidencia en las evaluaciones que subraya el hecho de que en el nivel secundario las dificultades parecen concentrarse en Matemática; en cambio, en primaria, los diagnósticos entre las pruebas nacionales e internacionales no son convergentes.

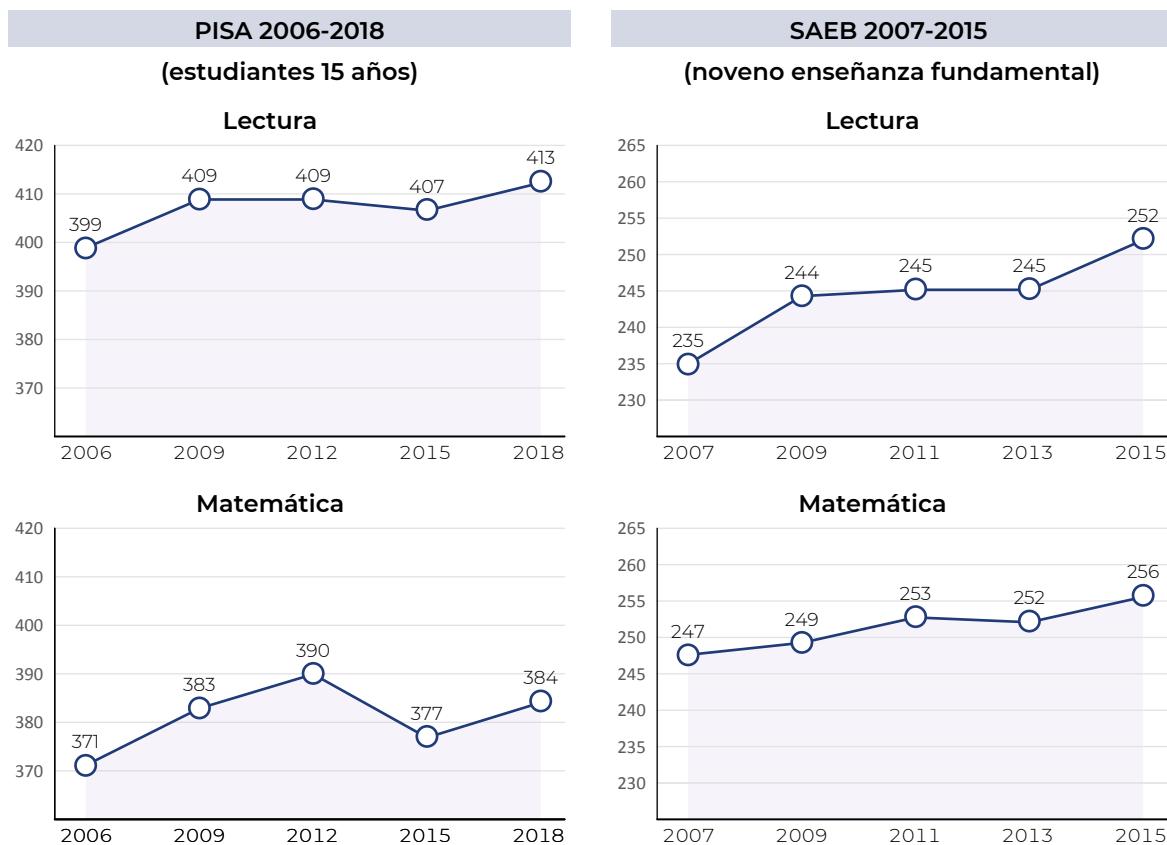
En Brasil, el perfil que presenta la evaluación SAEB de segundo grado es de mejora sostenida y con diferencias marcadas en Lectura y especialmente en Matemática. Este comportamiento es consistente con los resultados obtenidos en las pruebas SERCE-TERCE de tercer año, donde también se pueden reconocer mejoras en ambas áreas y también más concentradas en Matemática.

En la prueba de noveno año de la enseñanza fundamental se presenta asimismo una tendencia a la mejora, levemente menos intensa, pero de idéntico crecimiento sostenido, en ambas áreas. En este caso, Lectura es el área en la que el crecimiento es mayor. Al relacionar estas tendencias con los resultados en PISA, también pueden reconocerse mejoras, pero de menor intensidad, incluso con cierto comportamiento oscilante en Matemática.

Todas las fuentes analizadas presentan un escenario de mejora, con intensidades que pueden diferir entre evaluaciones y años de estudio. Sin embargo, esto no ocurre en las evaluaciones aplicadas a los estudiantes del tercer año de la enseñanza media, donde no se reconocen mejoras sostenidas en ninguna de las dos áreas; e, incluso, en Matemática se corrobora una caída en los desempeños. En Brasil, la mejora de la calidad educativa parece estar más concentrada en los primeros años del nivel primario.

En Chile, los desempeños en Lengua y Matemática en la evaluación nacional SIMCE tienden a mostrar diferentes escenarios según el año de estudio. En el cuarto año de la educación básica se reconoce una mejora sostenida hasta los primeros años de la década del 2010, perfilando un escenario de avances en el período más concentrado en Lengua, que es seguido de un lapso de estancamiento relativo de los resultados.

Gráfico 15 - Evolución del puntaje PISA en Lectura y Matemática (resultados reescalados)*, y resultados SAEB de noveno año de la enseñanza fundamental, 2007-2015. Brasil



* Los resultados que se presentan son los reescalados a partir de la implementación de los cambios metodológicos que implementó PISA en 2015 a las pruebas del ciclo 2006-2012.

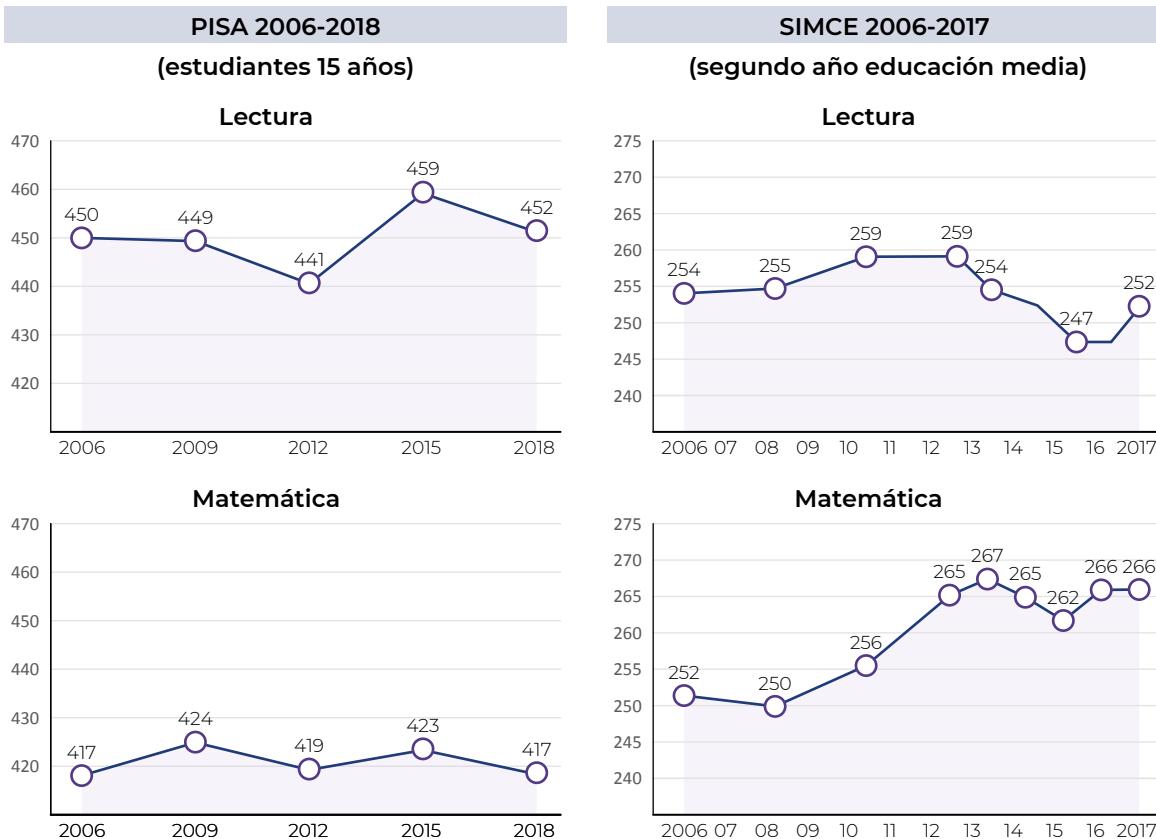
Fuente: Elaboración CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de datos de PISA 2015-2018 (OCDE) y resultados SAEB 2007-2015 (INEP).

Esta tendencia no es consistente con los resultados de SERCE-TERCE, en los que, entre 2006 y 2013, el país mejora en Matemática, pero se mantiene estable en Lengua.

En el octavo año de la educación básica, los desempeños en Lengua presentan un retroceso concentrado entre 2013 y 2014, posiblemente asociado a problemas metodológicos de comparabilidad¹⁶. En Matemática, la evolución de los resultados muestra una tendencia estable.

16. Se menciona este problema de comparabilidad tomando en consideración lo expresado en el informe de resultados SIMCE 2015, en el que se hace referencia a que se identificó un factor que incidió en la variación de los resultados entre 2013 y 2014 (Agencia de Calidad de la Educación 2014. Resultados Educativos 2015).

Gráfico 16 - Evolución del puntaje PISA en Lectura y Matemática (resultados reescalados)*, y resultados SIMCE de segundo año de la educación media, 2006-2017. Chile



* Los resultados que se presentan son los reescalados a partir de la implementación de los cambios metodológicos que implementó PISA en 2015 a las pruebas del ciclo 2006-2012.

Fuente: Elaboración CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de datos de PISA 2015-2018 (OCDE) y resultados SIMCE 2006-2017 (Agencia de Calidad de la Educación).

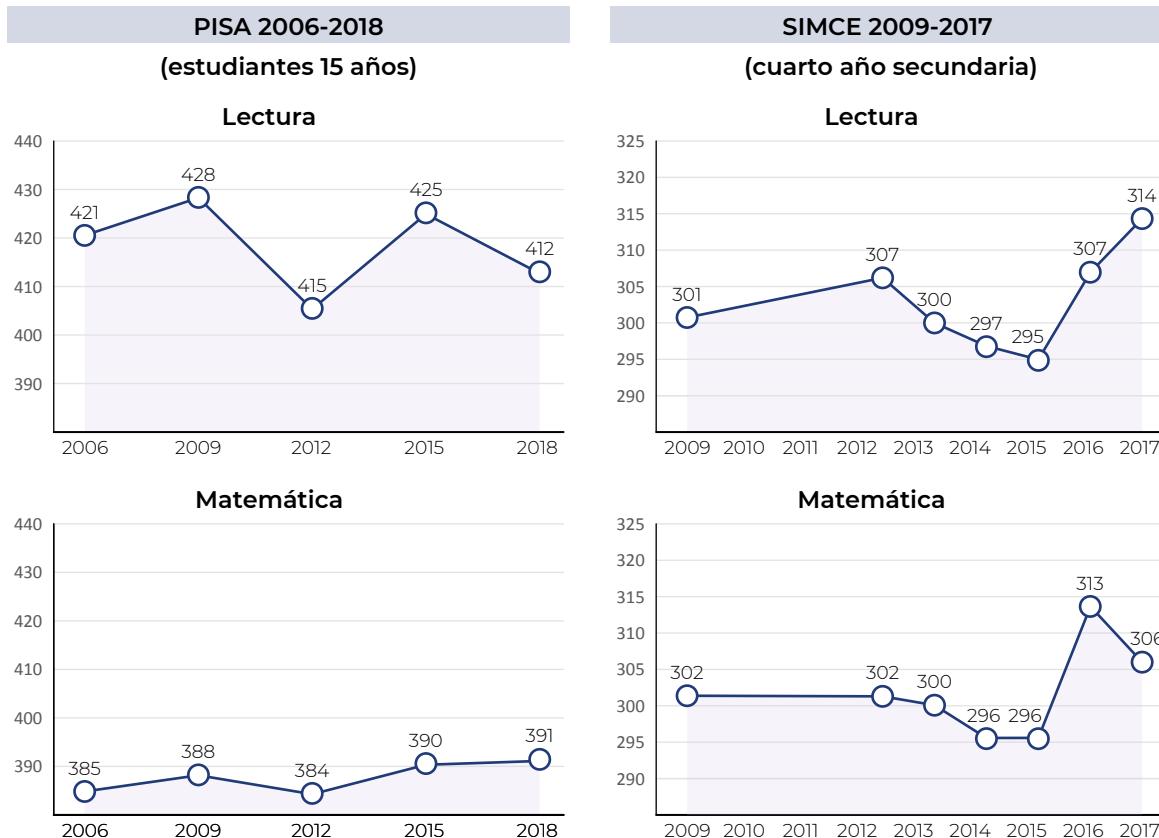
Para las pruebas de segundo año de la educación media, los resultados de la evaluación nacional muestran una tendencia a la mejora entre 2001 y 2011. En los años posteriores hay un marcado cambio de sentido: los resultados de Lectura expresan una caída sostenida, alcanzando en 2017 los mismos valores que al principio del período analizado, y en Matemática tienden a estabilizarse.

Sin embargo, en los resultados de PISA las mejoras se concentran llamativamente en Lengua, mientras que en Matemática presentan un cierto estancamiento. Esta divergencia de tendencias arroja un conjunto de interrogantes sobre las metodologías de las pruebas y la manera en que miden la calidad educativa. Si bien las evaluaciones no son estrictamente comparables ni evalúan a la misma población, resulta al menos llamativo identificar estas divergencias.

En Colombia se dispone de resultados de los estudiantes en las pruebas SABER 3, 5, 9 y SABER 11 en las áreas de Lengua y Matemática. En una mirada global, los resultados de las pruebas tienden a mostrar un comportamiento más estable en el período 2006-2014, y una mejora sostenida en los años siguientes.

Este comportamiento puede presentar algunas variaciones entre niveles y áreas. Por ejemplo, en SABER 5 la mejora se observa en Lectura, pero no en Matemática. En SABER 9 aumentan los puntajes a partir de 2015, mientras que en SABER 11 esto ocurre en años anteriores, hacia 2012. En esta prueba, en Matemática, se reconoce un período de marcados cambios positivos y negativos en cada evaluación, lo que introduce interrogantes sobre la comparabilidad de los resultados en el período 2009-2013.

Gráfico 17 - Evolución del puntaje PISA en Lectura y Matemática (resultados reescalados)*, y resultados SABER 9, 2009-2017



* Los resultados que se presentan son los reescalados a partir de la implementación de los cambios metodológicos que implementó PISA en 2015 a las pruebas del ciclo 2006-2012.

Fuente: Elaboración CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de datos de PISA 2015-2018 (OCDE) y SABER 9 2009-2017 (ICFES).

Resulta complejo extraer conclusiones confluientes que sinteticen las tendencias perfiladas por las diferentes evaluaciones. El diagnóstico más recurrente es el de un escenario de estabilidad o de crecimiento leve en los desempeños de los estudiantes en los últimos diez años. Algunas tendencias contrapuestas arrojan ciertas dudas sobre cuáles son las áreas que se han visto más fortalecidas en el período.

Los resultados de PISA parecen consistentes con las evaluaciones nacionales, al mostrar una tendencia de estancamiento en los aprendizajes hasta 2012, y cierta mejora en los años posteriores, en este caso mucho más leve (con diferencias no significativas) y concentrada en Matemática.

México ha tenido, como Argentina, una política cambiante en relación con la aplicación de evaluaciones de calidad, con períodos de mucha intensidad (en los que llegaron a convivir dos evaluaciones nacionales diferentes, impulsadas por distintos organismos del Estado), cambios metodológicos y dificultades para la comparabilidad en el tiempo.

EXCALE es la evaluación de la que se cuenta con una mayor documentación sobre las pruebas de validez y la comparabilidad en el tiempo. Los estudiantes de tercer grado del nivel primario han mejorado levemente sus rendimientos en Matemática en el período 2006-2014. Al igual que las evaluaciones internacionales, las pruebas nacionales permiten observar que las tendencias se muestran estables. Entre los años 2006 y 2010 los resultados mejoran levemente, pero luego se estancan con relación al año intermedio de la serie.

Las pruebas nacionales EXCALE para estudiantes de sexto año del nivel primario muestran una mejora que, en este caso, se concentra en el área de Lenguaje entre los años 2005 y 2013. En cambio, en las pruebas internacionales aplicadas por LLECE-UNESCO en sexto año en el período 2006-2013, México presenta un estancamiento en Lectura y mejoras en Matemática. Por último, los resultados de las pruebas para estudiantes de tercer año del nivel secundario también muestran una tendencia al estancamiento.

En síntesis, el escenario general de México muestra que las evaluaciones nacionales e internacionales coinciden en perfilar un escenario de estabilidad sin mejoras sustantivas ni retrocesos.

Perú posee también evaluaciones nacionales con series disponibles y comparables en un período largo de tiempo solo para el segundo grado de la primaria, por lo que la valoración del comportamiento de los indicadores de calidad puede hacerse de manera más reducida. Lo que muestran las pruebas es una mejora de los desempeños entre 2007 y 2015, intensa y sostenida en ambas áreas. Hay una importante mejora en los resultados entre los años 2013 y 2014.

Al observar los resultados de SERCE-TERCE para tercer grado de la primaria, también puede reconocerse un crecimiento muy marcado, de los más altos en el conjunto de países participantes. Asimismo, PISA muestra que el país inicia el período de evaluaciones comparables con los resultados más bajos, y perfila una mejora sustantiva –no observada en ningún otro país bajo análisis– sostenida en el período.

Todas las fuentes analizadas coinciden en presentar un escenario de mejora de la calidad de los aprendizajes a ritmos muy significativos. Si bien el país no dispone de una evaluación que permita contrastar los resultados de PISA para el período reciente (incorpora esta evaluación en 2015), la mirada sobre los primeros años del primario contribuye a identificar tendencias confluyentes. Perú parece ser el caso más significativo de mejora en los resultados de las evaluaciones de la calidad de los seis países estudiados.

Una mirada de conjunto

El análisis de los indicadores de acceso, trayectoria y calidad de los aprendizajes nos muestra un panorama distinto para cada país durante el período estudiado. Estas tendencias son claves para interpretar cada caso de mejora subnacional, dado que en ciertos países se enmarcan en procesos más amplios de mejora global y en otros se desprenden de un período de estancamiento mostrando mejoras.

En particular, podemos observar que los resultados de las evaluaciones de la calidad educativa no son lineales y que muchas veces se contradicen en las pruebas nacionales e internacionales o cambian abruptamente de tendencia de un año a otro, evidenciando problemas de comparación intertemporal. Queda claro que Perú tuvo un fuerte proceso de mejora en sus resultados educativos, en el cual se enmarcan los casos analizados a nivel subnacional. Este proceso de mejora puede interpretarse, principalmente, a la luz de las extraordinarias mejoras sociales que experimentó el país en los años previos (Rivas, 2015).

Todos los demás países muestran oscilaciones en sus resultados de aprendizajes medidos a nivel nacional e internacional. En Brasil se observa una mejora en el nivel primario; en Chile, una mejora más clara en la primera década del siglo y un estancamiento posterior; en Colombia, México y Argentina predomina el estancamiento, con tendencias cambiantes en las pruebas. Estas situaciones nos permiten contextualizar los resultados que se analizarán en el capítulo 5, referido a la selección de los casos subnacionales destacados.

4

Los sistemas educativos subnacionales en América Latina

108

La promesa de la descentralización

América Latina tiene una particular historia de pujas de poder y tensiones entre los centros políticos nacionales y sus territorios locales o regiones¹⁷. Como señala el estudio de Eaton, «la capacidad estatal limitada y procesos altamente incompletos de formación del Estado crearon un panorama fértil para la emergencia de formas más significativas e inestables de heterogeneidad territorial en América Latina» (Eaton, 2016: 6). En el trabajo clásico de O'Donnell (1999), esta misma marca identitaria de la heterogeneidad regional se observa bajo la lente de las profundas desigualdades en los esquemas de protección de derechos de los niveles subnacionales de gobierno en la región.

En la década de los noventa, la mayoría de los países latinoamericanos atravesaron procesos de descentralización. Esta transformación del gobierno de lo público se expandió

17. Los estudios sobre gobiernos subnacionales en América Latina distinguen distintas formas de organización política: municipalidades, provincias y estados que algunos autores circunscriben bajo el concepto genérico de regiones (Harbers y Steele, 2020).

en medio de la combinación de una mayoría de gobiernos neoliberales con un proceso de creciente institucionalización democrática nacida a la sombra de las dictaduras. Distintos estudios muestran un notorio incremento de la descentralización de los servicios públicos en los años noventa (véase la síntesis de Dickovick, 2011).

Los procesos de descentralización se han justificado en dos ejes: el económico y el político-cultural. Por un lado, desde la teoría neoclásica se argumenta que la descentralización potencia la eficiencia en el gasto público y acompaña mejor una forma de gobierno de apertura a los mercados, frente a una visión de la centralización más cercana a la defensa del rol del Estado en la compensación de las desigualdades. Por otra parte, en el eje político-cultural, la descentralización se asocia con la posibilidad de ampliar las esferas de gobierno, generando controles mutuos y ampliando la representación de las diferentes comunidades locales como parte de un proceso de democratización cultural y territorial frente al centralismo homogéneo y potencialmente autoritario.

Estos esquemas simplifican el debate y pierden la esencia de las políticas de descentralización, que son más complejas, cambiantes y ambiguas. Evitar caer en polarizaciones teóricas previamente constituidas es parte de una perspectiva centrada en la trayectoria de las políticas, analizando qué dimensiones de poder van mutando y condicionando las políticas que siguen (Pearson, 1993). Por ejemplo, Eaton (2016) indica que la descentralización política y electoral tiende a generar una progresiva pujía por la descentralización fiscal por presión de abajo hacia arriba.

En el campo de la descentralización educativa una trayectoria que se repite son las políticas de «rebote», que luego de un período de transferencia de poder vuelven a la concentración. Así, tras la etapa de transferencia de escuelas a gobiernos subnacionales de los años noventa, en los años 2000 se observa un marcado proceso de recentralización del gobierno de la educación, coincidente con otras áreas de la política pública (Falleti, 2010; Dickovick, 2011). Como se analiza más adelante, este proceso no se realiza transfiriendo la gestión de las escuelas de los gobiernos locales a los nacionales, sino creando o fortaleciendo los dispositivos de financiamiento, regulación y control centralizado de lo que ocurre en las aulas.

La promesa de la descentralización de los años noventa pareció, en cierto sentido, agotarse o transformarse. En la literatura neoclásica el objetivo era acercar los servicios públicos al control directo de los beneficiarios. La gestión local era la más apta para gestionar recursos escasos con mayor eficiencia si la demanda podía exigir de manera directa que esos recursos no se perdieran en la lejanía de los Estados centrales.

Esta perspectiva sumaba democracia local con eficiencia fiscal como fórmula del gobierno de la educación. No era algo nuevo para América Latina. En sus viajes por el mundo en el siglo XIX, Domingo F. Sarmiento encontró la meca de la educación en el estado de Massachusetts, en vez de en Prusia o Francia, con sus modelos centralizados de poder,

Cuadro 4 - Procesos de descentralización

Descentralización	Países
Estados / provincias	Brasil (1988), Argentina (1978-1992), México (1994), Venezuela (1989)
Regiones / departamentos	Bolivia (1994), Colombia (1991), Perú (2003)
Municipal	Chile (1981), Brasil (1988)

u Holanda, con su descentralización en las escuelas. Massachusetts presentaba el modelo de los distritos locales con el *meeting* anual que decidía el presupuesto educativo de la comunidad. Así lo describió Sarmiento (2010) en 1849: «Obrando en cada localidad el interés particular y el amor fraternal, la renta de escuelas debe emanar de los fondos de los contribuyentes en beneficio de sus propios hijos y de los pobres de la vecindad».

Esta misma promesa llegó bajo la fórmula de la municipalización de la educación en países como Brasil o Chile (aunque en el segundo caso lo hiciera de la mano de una dictadura) o de la gestión directa de las escuelas por las familias, como en Nicaragua y otros casos de América Central (Rivas, 2001). En la mayoría de los países de la región, la descentralización implicó la transferencia de escuelas del poder central a los gobiernos subnacionales, como se observa en el cuadro 4.

Estos procesos de descentralización cobraron distintos sentidos en cada contexto. Una primera dimensión de corte es la de los países federales, que se distinguen por sostener el principio de doble soberanía de gobierno (Burgess, 2006). Los casos de Argentina, Brasil y México entran en esta categoría. En estos países, la transferencia de escuelas a los estados y provincias generó un proceso de devolución de la autoridad directa de la gestión de las escuelas a las entidades políticas con soberanía constitucional propia. En los casos de Chile, Colombia y Perú, la descentralización está condicionada por un sistema unitario de gobierno.

Más allá de las diferencias, la promesa de la descentralización como mezcla de eficiencia y control democrático local de la educación navegó las duras aguas de la realidad latinoamericana. Los gobiernos subnacionales se encontraron de pronto con un servicio esencial, complejo y multidimensional a su cargo. En muchos casos se notó la falta de capacidades técnicas para la gestión de las escuelas. Esto se combinó con una limitada y desigual capacidad fiscal para financiar la educación y con esquemas nacionales que implicaban distintos modelos de regulación y distribución de los recursos (BID, 2020).

La descentralización acarreó una serie de problemas, pese a los hallazgos esperanzadores de algunas investigaciones (Winkler y Gershberg, 1999; Galiani y Schargrodsky, 2002). Por un lado, la descentralización reprodujo la amenaza latente del aumento de

las desigualdades en contextos de amplia inequidad social (Bellei et al., 2019; Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010). Por otra parte, la eficiencia de la gestión local se develó más problemática de lo deseado. Se multiplicaron los casos de corrupción en el uso de los recursos públicos y el costo fiscal de las estructuras de gobierno local se tornó un contrasentido para los defensores de la eficiencia en el gasto público. Finalmente, se hizo evidente que la mejora de la calidad educativa era difícil de lograr sin un rumbo compartido, sin un poder central que regule, impulse y marque el ritmo de las prácticas de enseñanza.

Como consecuencia de estos procesos frustrados de descentralización, varios de los países analizados hicieron un giro regulatorio en el gobierno de la educación (Rivas y Sánchez, 2020). Se crearon estructuras centrales más fuertes, verdaderas torres de control de la enseñanza y el aprendizaje: evaluaciones de la calidad, unidades de diseño curricular y compra de libros de texto, programas nacionales compensatorios, programas de capacitación docente o evaluaciones profesionales de la docencia. Estas intervenciones convivieron de maneras muy distintas en cada uno de los países analizados (véase el capítulo 2).

Por eso es tan importante seguir las trayectorias de las políticas de descentralización y recentralización en cada país para comprender el esquema de gobierno subnacional. No se trata de una división fija de funciones, sino de un entramado complejo cargado de tensiones y ramificaciones históricas.

El objetivo de este capítulo es desarrollar una tipología analítica de los sistemas subnacionales de educación en América Latina. En lo que sigue se analiza brevemente cada caso estudiado para enmarcar el análisis. Luego, se describe la dimensión y ciertas características de los sistemas subnacionales de educación en los seis países y, finalmente, se desarrolla un mapa de las atribuciones de gobierno de la educación que comparten con las políticas nacionales durante el período estudiado.

Argentina: un federalismo pendular

La historia argentina se caracteriza por oscilaciones del péndulo del federalismo educativo entre la nación y las provincias. La conformación del Estado nacional argentino estuvo signada por los enfrentamientos y conflictos entre el centro y la periferia. Los partidarios del dominio de Buenos Aires se agruparon bajo el nombre de unitarios, mientras que los defensores de las autonomías provinciales fueron conocidos como federales.

En los orígenes del sistema educativo, las provincias fueron las encargadas de crear la oferta de educación primaria tal y como prescribía la Constitución Nacional. Sin embargo, el

Estado nacional reforzó esta tarea a fines del siglo XIX con subsidios para construir escuelas y, desde 1905, creando escuelas nacionales, especialmente en las provincias más pobres. El sistema mantuvo desde su fundación una ambigüedad constitutiva: en las normas era provincial, pero en la práctica fue fuertemente centralizado y homogéneo, dado que la educación fue parte de un proyecto civilizatorio cultural.

En la década de los sesenta comenzará un período de descentralización del gobierno de la educación que se inició con la transferencia a las provincias de algunas escuelas nacionales. Este proceso se completó parcialmente en 1978 con la transferencia de las escuelas nacionales primarias a las jurisdicciones donde se emplazaban. La provincialización definitiva del sistema educativo tuvo lugar a lo largo de la década de los noventa, cuando se transfirieron a las provincias las instituciones secundarias y terciarias que se encontraban bajo la órbita nacional. Los motivos que guiaron ambas oleadas de transferencias fueron económicos: liberar al Estado nacional de las erogaciones que implicaba tener a su cargo instituciones de los tres niveles educativos diseminadas por todo el país (Rivas, 2009).

El gobierno de la educación en la década de los noventa mostró esta ambigüedad histórica. Por un lado, se descentralizó la administración de las escuelas en manos de las provincias, pero, por el otro, se centralizó en el gobierno nacional la reforma educativa inaugurada por la Ley Federal de Educación (1993). Esto último fue posible a partir de la estrategia del gobierno nacional de enviar fondos a las provincias para costear las reformas educativas. No obstante, hacia fines de la década de los noventa, con los recambios políticos y una crisis económica, la nación perdió progresivamente la capacidad de liderar el gobierno educativo.

La etapa del kirchnerismo se caracterizó por una renovada agenda nacional que impulsó la sanción de leyes y programas educativos de diverso tipo con financiamiento nacional. Esto volvió atrás en la gestión 2015-2019, con una mayor delegación de fondos nacionales en las provincias (Claus y Sánchez, 2019).

Este péndulo histórico muestra el panorama de un modelo de gobierno solapado, en tensión constante entre el poder del Estado nacional y los estados provinciales. En Argentina, las provincias tienen amplias facultades para definir sus políticas educativas, ya que están a cargo de las escuelas y docentes. La amplia diversidad de capacidades políticas y presupuestarias hace que estas facultades *de iure* muchas veces no se conviertan en políticas de hecho. Las provincias más chicas y con menos recursos dependen de las políticas nacionales y, muchas veces, interactúan directamente con los equipos de los programas nacionales que trabajan en el territorio. En cambio, las provincias más grandes o algunos casos específicos que desarrollaron una tradición propia de gestión educativa utilizan con mayor apropiación las amplias facultades que tienen en el marco legal.

Por último, dentro de cada sistema educativo provincial habitan diversos niveles intermedios de gobierno. En la provincia de Buenos Aires, que representa el 38 % de la población del país, son importantes los consejos escolares, con cargos elegidos en elecciones públicas y facultades sobre el presupuesto de ejecución directa en las escuelas. En otras provincias existen distintos actores intermedios que tienen un rol más territorial de interacción con las escuelas; en particular, los equipos de supervisión escolar, una tradicional figura de inspección estatal del sistema educativo que ha ido rotando hacia un rol más administrativo en años recientes.

Brasil: un país, miles de sistemas educativos

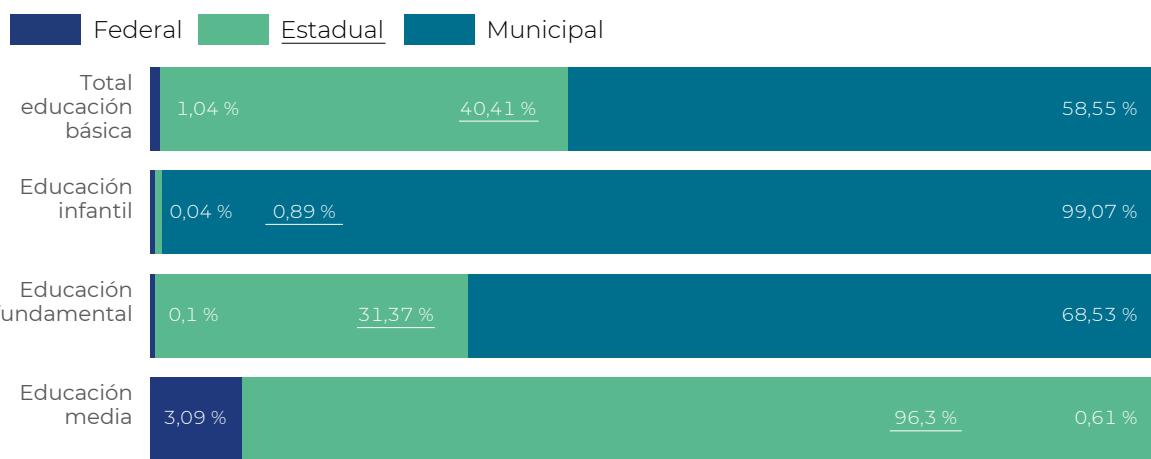
El gobierno del sistema educativo brasileño terminó de conformarse con la reforma constitucional de 1988, que definió una nueva etapa de descentralización de las políticas sociales. En el campo educativo, los estados y los municipios pasaron a ser los ejecutores directos de las políticas educativas, con la Unión (el gobierno nacional) como garante de los lineamientos educativos comunes. Los 26 estados, a los cuales se suma el Distrito Federal, y los 5570 municipios se dividen la gestión de las escuelas, dando lugar a un país con miles de sistemas educativos subnacionales.

Los estados y los municipios comparten el mismo territorio, por lo cual, la gestión de las escuelas se reparte de maneras distintas en cada contexto específico; esto da lugar a un entramado complejo de múltiples capas de gobierno. La Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 establece, a su vez, un régimen de colaboración entre la Unión, los estados y los municipios. Esto ha generado un doble esquema de coordinación entre el Estado central y los gobiernos subnacionales, por un lado, y entre cada estado y sus municipios, por otro. En cada caso se definen relaciones de poder específicas y esquemas de financiamiento propios de cada territorio.

Los datos del gráfico 18 muestran que la distribución de la matrícula en las escuelas públicas se concentra principalmente en manos municipales en la educación infantil y en un 68 % de la enseñanza fundamental. En cambio, casi la totalidad de la educación media se concentra en manos de los estados, con una leve participación del gobierno federal.

Este proceso ha sido dinámico, con una tendencia creciente de la educación municipal sobre la estadual en la enseñanza fundamental. Entre 2006 y 2018, la participación municipal en la enseñanza fundamental pública aumentó del 60 % al 68 %. Es importante resaltar que este proceso de descentralización de los estados hacia los municipios no estuvo acompañado de políticas de reducción de las desigualdades en las capacidades estatales locales, que continuaron siendo muy amplias (Segatto y Abrucio, 2016), con grandes disparidades en los recursos fiscales y muchas fragilidades administrativas (Abrucio, Segatto y Pereira, 2016).

Gráfico 18 - Porcentaje de estudiantes según dependencia administrativa de la escuela, por nivel educativo. Brasil, 2018



Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de INEP, Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2018.

Un eje central del esquema de gobierno de la educación de Brasil es el sistema de financiamiento. Desde 1996 el FUNDEF distribuyó recursos a los sistemas municipales y estatales. Este fondo tuvo un carácter compensatorio que benefició a los estados más pobres del país y fue ampliado en 2007 con la creación del FUNDEB, que contempló a toda la educación básica. En 2020, el FUNDEB pasó a tener un carácter permanente y una capacidad redistributiva más amplia, dado que el gobierno central se hizo responsable de una porción creciente del fondo.

Chile: municipalización, mercantilización y centralización, un triple modelo de regulación de la educación

La organización del gobierno del sistema educativo chileno encuentra un hito histórico en la municipalización de la educación durante la dictadura de Augusto Pinochet en 1980. La dictadura definió el municipio como un «cuerpo intermedio» entre el Estado y las personas, siendo coherente con la visión de un Estado subsidiario el traspasarle la administración de algunos servicios públicos, como también ocurrió con la salud, entre otros (Prieto, 1983).

Pero esta descentralización solo se comprende en el esquema más global de financiamiento basado en la demanda, el conocido sistema de *vouchers* de Chile. En este modelo

de financiamiento y de gobierno del sistema, la noción del «sostenedor» es clave, dado que tiene una serie de atribuciones similares sobre los subsistemas educativos.

La educación escolar en Chile es administrada por cuatro tipos de prestadores: los particulares subvencionados, los particulares pagados, las corporaciones que administran grupos de escuelas y los municipios, foco de nuestro estudio.

El nivel municipal tiene como jurisdicción la respectiva comuna y puede ser un departamento del municipio (Departamento de Administración de Educación Municipal [DAEM] o Dirección de Educación Municipal [DEM]) o una corporación municipal. La educación que imparten sus establecimientos es gratuita y corresponde al sistema público del país. Las escuelas y liceos de este tipo se financian, principalmente, por las subvenciones que entrega el Estado, las cuales dependen –según sea el tipo de subvención– de factores como la asistencia, la vulnerabilidad del establecimiento y sus estudiantes, y la ruralidad.

La matrícula escolar se divide entre estas cuatro dependencias: la particular-subvencionada es mayoritaria (55 %) y, sumada a la educación particular-pagada (8 %) y la de administración delegada (1 %), comprende cerca del doble de la matrícula de la educación municipal (36 %).

Para el año 2017 los poco menos de 5200 establecimientos educacionales municipales eran administrados por 345 municipios. Por la manera en la que se financian, y también por la enorme segregación territorial que caracteriza a Chile, un elemento constitutivo de esta estructura municipal es su diversidad y desigualdad (Marcel et al., 2009; Bellei et al., 2018).

Uno de los principales problemas de la administración municipal chilena es su baja profesionalización y su falta de capacidades para proveer un soporte adecuado a los centros educativos que dependen de ella. La literatura especializada (Raczynski y Salinas, 2009) y el censo municipal realizado en 2014 por el Ministerio de Educación (MINEDUC) proveen información interesante al respecto. Primero, más del 40 % de la dotación existente en los DAEM, los DEM y las corporaciones de los municipios cuenta solo con educación media completa o menos, mientras que únicamente el 38 % tiene credenciales universitarias. Segundo, más allá de que los promedios generales sean bajos, la profesionalización del sistema municipal está altamente concentrada, con municipios cuyo nivel de profesionalización alcanza a más del 70 %. Por otra parte, 8 comunas no cuentan con personal que tenga nivel universitario (MINEDUC, 2014).

Así, a pesar de la autonomía que la ley le confiere a esta unidad subnacional y a los pocos límites que existieron para el despliegue de su liderazgo propiamente educacional, lo cierto es que las áreas prioritarias de gestión de los municipios en materia educativa han sido las relativas a la gestión administrativa-financiera de los establecimientos, siendo

los aspectos técnico-pedagógicos un tema secundario y minoritario, aunque emergente entre los municipios (Marcel et al., 2009). El liderazgo del alcalde y de los encargados de los DAEM-corporaciones es clave para este «foco pedagógico» de la gestión municipal, que ha sido, en general, más una excepción que la regla.

El marco legal en el que se desarrolla la gestión municipal de la educación está marcado desde su origen por una contradicción. Por una parte, los municipios son autónomos constitucionalmente y tienen, por lo tanto, un amplio espacio de definición para cumplir su mandato de administrar la educación (lo que puede derivar, incluso, en una «licitación» de sus escuelas a organismos privados). Por otro lado, la Ley Orgánica Municipal establece que la educación es una función de responsabilidad compartida con el gobierno central, lo cual, sumado a una definición creciente de las tareas del MINEDUC y a las débiles capacidades técnicas de la mayoría de los municipios, ha derivado en que sus funciones y aporte se limiten fundamentalmente a la gestión administrativa básica de los establecimientos educacionales.

El presente estudio se sitúa, sin embargo, en un momento de transformación del modelo de gobierno de la educación chilena. El diseño y la tramitación legislativa de la Nueva Educación Pública (NEP) fue parte de un proceso mayor de reforma educacional impulsado por el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). La ley crea una red de Servicios Locales de Educación Pública (SLE) en todo el país que reemplazarán a los municipios en la administración de la educación. Los 70 SLE que se definieron serán servicios públicos descentralizados, pertenecientes al Estado. El nuevo sistema crea, además, una Dirección de Educación Pública (DEP), dependiente del ministro/a de Educación, y cuyo mandato es asegurar la conducción estratégica del sistema y coordinar la red de Servicios Locales de todo el país.

Colombia: una arquitectura de gobierno multinivel

De acuerdo con la Constitución, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. En sus inicios, las entidades territoriales eran los departamentos, las intendencias, las comisarías, los municipios y los distritos. La Constitución de 1991 determinó que las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Todas las intendencias y comisarías fueron transformadas en departamentos.

Actualmente, existen 32 departamentos y 1098 municipios que incluyen los cuatro distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla). En la Constitución Política de 1991 en su artículo 1 se determina: «Colombia es un Estado social de derecho, organizado en

forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general».

Tanto la Ley 60 de 1993 como la Ley 115 de 1994 asignan nuevas competencias a los municipios y departamentos en materia educativa. Al municipio le correspondía administrar el servicio de educación, y al departamento, planear, administrar y coordinar el servicio educativo y descentralizado en los municipios. En 2001 se modifican algunos artículos de la Constitución Política para permitir que las entidades territoriales se conviertan en unos casos en ejecutoras y, en otros, en beneficiarias de políticas y programas nacionales.

Al revisar las atribuciones de gobierno de la educación y analizar el grado de descentralización con el que cuenta el país, se aprecia más una desconcentración administrativa que una verdadera descentralización. Una desconcentración conlleva que la «delegación de funciones se hace a organismos que no son autónomos sino que están bajo la dependencia directa del poder central» (Hevia, 1991). Esto es lo que se observa tanto en los departamentos como en la mayoría de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), especialmente en aquellos que cuentan con recursos limitados.

Las ETC son departamentos o municipios con más de 100 000 habitantes que debieron demostrar que poseían la capacidad técnica, administrativa y financiera para asumir la administración autónoma del servicio educativo. En cada ETC existen Secretarías de Educación que tienen la responsabilidad de administrar el servicio educativo en su jurisdicción garantizando su adecuada prestación en condiciones de cobertura, calidad y eficiencia. Actualmente, existen 96 ETC en el país.

En la práctica, los departamentos coordinan el trabajo de las ETC, que varía mucho según los contextos. Los departamentos cumplen un mayor rol de coordinación de las acciones educativas en los municipios más pequeños no certificados. Esto muestra que el gobierno de la educación en Colombia tiene múltiples capas de atribuciones solapadas que pueden funcionar de manera más o menos coordinada.

Algunos estudios indican que la distribución de atribuciones en las ETC ha tenido un impacto positivo en aquellas que cuentan con capacidad financiera para hacer política educativa. Este proceso ha permitido que las que cuentan con esa capacidad financiera mejoren el desempeño (García Jaramillo, Maldonado y Rodríguez, 2018). Otros trabajos han analizado el potencial impacto positivo de la descentralización en el incremento de la matrícula logrando dar atención más rápidamente a la demanda local (Faguet y Sánchez, 2008). Sin embargo, existen grandes desigualdades en las capacidades de gestión y en los recursos que tienen tanto los departamentos como las ETC.

Méjico: un federalismo limitado por los dispositivos de gobierno centralizados

Méjico es un país federal compuesto por 32 unidades subnacionales (31 estados y la Ciudad de Méjico). De acuerdo con la Constitución, estas últimas asumen responsabilidades en diversas áreas de política pública, aunque sus competencias no son exclusivas, sino que comparten tareas con el gobierno federal. Durante la mayor parte del siglo xx el país permaneció centralizado de hecho, ya que la vida política estuvo monopolizada en los tres niveles de gobierno por un mismo partido. Esta realidad comenzó a cambiar a partir de la década de los ochenta como resultado, por un lado, de la paulatina apertura política experimentada a nivel local y, por otro, de las políticas de descentralización.

De hecho, las dinámicas observadas en el país en las últimas décadas en relación con el gobierno de la educación tienen como antecedente ineludible el proceso de transferencia, por parte del gobierno federal, de los servicios de educación básica y de formación docente a los gobiernos estatales y locales, un proceso que se inicia en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). A través de este acuerdo, firmado por el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el sindicato de maestros, se buscó –al menos en lo formal– la redistribución, entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), de las responsabilidades, las facultades y los recursos para operar los servicios educativos, y así avanzar hacia la federalización de la educación, en su sentido descentralizador (Zorrilla y Barba, 2008).

La redistribución de las atribuciones del gobierno de la educación fue una respuesta a la saturación en la administración federal ante una organización excesivamente centralizada, y a la necesidad de una relación más simétrica entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales para promover una escuela más cercana a la comunidad y su contexto. Por otro lado, también pretendía disminuir el nivel de control del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), casi la única asociación gremial de maestros (Arnaut, 1996), que desde los años de la hegemonía priista se constituyó en un actor social y político fundamental para comprender la dinámica del sistema educativo nacional.

Sin embargo, el análisis de Ornelas muestra que el «nuevo federalismo educativo» implicó una descentralización de porciones de autoridad a los estados pero con una concentración de decisiones estratégicas en manos del poder federal, caracterizado como «centralismo burocrático» (Ornelas, 2008).

A comienzos del siglo xxi se empezaron a cuestionar los supuestos efectos benéficos de la descentralización, y quienes estuvieron en el poder apuntaron a generar estrategias para fortalecer el rol del gobierno federal en la administración del sistema, desde la creación de programas federales que estrecharon el vínculo entre la Secretaría de

Educación Pública (SEP) federal y las propias escuelas (como el Programa Escuelas de Calidad) hasta reformas que abiertamente promovieron la recentralización de ciertas funciones (analizadas en el capítulo 2).

El gobierno del sistema educativo mexicano está compuesto por el conjunto de disposiciones legales y procedimientos que establecen, distribuyen y regulan las responsabilidades de los organismos y actores que participan en la prestación de servicios educativos establecidas en el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Educación (INEE-IIEP UNESCO, 2018).

La SEP es la autoridad educativa a nivel federal. De acuerdo con la Ley General de Educación de 2019, tiene el poder rector del sistema educativo nacional y cuenta con amplias atribuciones en relación con los lineamientos curriculares, la evaluación y la formación docente.

Por su parte, son atribuciones exclusivas de los organismos responsables de la educación en las entidades federativas y la Ciudad de México la gestión de los servicios educativos y la adecuación de los contenidos curriculares a sus contextos (aunque el margen de acción en relación con esto último es limitado).

Las autoridades locales, es decir municipales, pueden promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, aunque en la práctica muy pocas lo hacen. También pueden participar, en conjunto con las autoridades estatales y en concordancia con los lineamientos de la SEP, en la admisión, promoción y reconocimiento del personal docente.

De acuerdo con esta distribución formal de funciones, parece establecerse una clara división entre la guía y regulación del sistema nacional (en manos de la federación) y la operación en el plano territorial (en manos de los gobiernos estatales y, en menor medida, municipales). Como en otros países estudiados, esta distribución ha experimentado un vaivén constante en las últimas décadas a partir de diferentes reformas que han mostrado una dinámica pendular entre la descentralización y la recentralización.

Perú: una descentralización condicionada y fluctuante

Perú es un Estado unitario y a la vez descentralizado¹⁸ que cuenta con tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Las competencias en materia educativa son compartidas, lo que requiere de una estrategia de relación intergubernamental que permita avanzar en el proceso de una gestión educativa descentralizada.

El gobierno nacional cumple competencias y funciones en todo el territorio nacional. Le corresponde diseñar y formular políticas de carácter nacional y sectorial –en coordinación con los gobiernos regionales y locales– que son de obligado cumplimiento por parte de todas las entidades del Estado. El Ministerio de Educación (MINEDU) tiene el rol rector del sistema educativo nacional, cuyo mandato es establecer los lineamientos que permitan desarrollar y fortalecer los mecanismos de relación intergubernamental.

El gobierno regional conforma el segundo nivel de gobierno y es elegido a través de votación popular. Es el responsable de gestionar los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, así como de diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas educativas regionales, las cuales deben estar alineadas con las políticas nacionales y coordinadas con los gobiernos locales.

El gobierno regional cuenta con la Dirección Regional de Educación (DRE), el órgano que implementa y supervisa el desarrollo de la política educativa regional en el ámbito de su jurisdicción. Existen 25 DRE, correspondientes a cada uno de los gobiernos regionales.

Por su parte, la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) es la instancia de ejecución del gobierno regional, dependiente de la DRE. Las UGEL brindan asistencia técnica y estrategias formativas, y supervisan la gestión de las instituciones educativas públicas y privadas. Al 2020, existen 220, de las cuales, alrededor del 80 % son unidades ejecutoras que manejan el presupuesto de las escuelas de su jurisdicción. Además, existen 25 UGEL operativas (que no son responsables del manejo y ejecución del presupuesto); de ellas, 19 se encuentran a cargo de las DRE y 6 a cargo de otras UGEL ejecutoras.

El gobierno local conforma el tercer nivel de gobierno del Estado elegido a través del voto popular y lo constituyen las entidades básicas de la organización territorial del Estado. Los gobiernos locales también se conocen como municipalidades y pueden ser provinciales y distritales. En relación con la educación, son los responsables de articular las necesidades educativas de la comunidad, monitorear los servicios educativos y generar propuestas locales.

18. Perú está conformado por 24 departamentos que a su vez representan gobiernos regionales; sumada la provincia constitucional del Callao, hacen 25 gobiernos regionales en total.

En Perú el proceso de descentralización ha tenido varias etapas en su desarrollo. Entre los años 2001 y 2005 se llevó a cabo la etapa inicial de diseño del marco normativo básico. El proceso de descentralización comenzó en el año 2001 con una reforma constitucional y con la Ley de Bases de la Descentralización de 2002. En 2004 –durante el gobierno presidencial de Alejandro Toledo– se inicia el proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales, que culminó formalmente en 2006.

En 2009, sin embargo, un informe de la Defensoría del Pueblo señalaba que no se había «cumplido con los objetivos del sistema de acreditación para asegurar una mínima capacidad de gestión de los gobiernos regionales para asumir las funciones transferidas». A nivel regional, la gestión educativa afronta una serie de retos para poder llevar a cabo una gestión eficiente, ya que no se han llegado a definir ni las modalidades ni los mecanismos para que las diferentes funciones sean atendidas. Dentro de un mismo gobierno regional, la articulación entre la Gerencia de Desarrollo Social, la DRE, las UGEL y las instituciones educativas no ha quedado claramente definida.

Durante el gobierno de Alan García (2006-2011), el proceso de descentralización entra en una etapa de crisis sin un rumbo claro. El gobierno propuso transferir la gestión educativa a los municipios, entrando en contradicción con la normativa vigente y con el proceso de descentralización en marcha. En 2009 se aprueban los lineamientos para la gestión descentralizada que debían implementar todos los niveles de gobierno. Se buscó orientar los procesos de coordinación, articulación y cooperación entre los tres niveles de gobierno incorporando el enfoque territorial y por resultados a través del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales.

Durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), la gestión de la ministra de Educación Patricia Salas (2011-2013) canceló el Plan Piloto de Municipalización y retomó la ruta de transferencia de funciones reales a los gobiernos regionales.

En 2017, sin embargo, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) emitió un nuevo decreto supremo que eliminaba la definición del rol específico de cada nivel de gobierno de la educación. Asimismo, perdieron relevancia las herramientas que buscaban garantizar una gestión por resultados. Estos cambios implican un debilitamiento de los procesos de coordinación intergubernamental, lo cual, sumado a las características del presupuesto educativo, confirma la marcha hacia una recentralización de la gestión educativa en el país.

En este contexto, el modelo de gestión de la educación en Perú es, en teoría, descentralizado y debería estar ejercido a través de la coordinación del gobierno nacional (MINEDU), los gobiernos regionales (DRE) y los gobiernos locales (UGEL); pero, en la práctica, está condicionado por las limitaciones presupuestarias a nivel local.

Si bien el proceso de descentralización se inició alrededor del año 2002 y culminó formalmente con la transferencia de 21 funciones de educación a los gobiernos regionales en 2008, la real transferencia de capacidades para poder ejercer la gestión desde las instancias regionales no llegó a instalarse por completo. Las limitaciones en la gestión, entre otros factores, han dado lugar a oportunismos políticos que han culminado en notorios casos de corrupción y malversación de fondos. Esto ha provocado que el Ministerio de Economía y Finanzas inicie un proceso de recentralización en relación con el manejo presupuestal que empezaba a manejar la incipiente descentralización.

¿Quién controla la política educativa en América Latina?

El gobierno de la educación de los países estudiados debe ser analizado como un «modelo de autoridad superpuesta», tal y como hacen Gvirtz y Dufour (2008) en un antecedente directo de nuestro trabajo, comparando los niveles intermedios de gobierno en América Latina. La autoridad superpuesta se caracteriza por la simultaneidad de funciones, atribuciones e incluso funcionarios o estructuras burocráticas que son compartidas, cofinanciadas o que tienen varios puntos de enlace o solapamiento. Por lo tanto, es necesario abordar el análisis de los gobiernos multinivel (Piattoni, 2010).

Así, las estructuras de poder y las atribuciones sobre la educación se convierten en la práctica en un tejido multiforme y cambiante que elude la mirada de cualquier dato estadístico. Más aún en el contexto desigual e inestable de América Latina. No se puede estudiar la mejora de los sistemas educativos subnacionales sin caracterizar esta complejidad, sin entender cómo se distribuye el poder de la política educativa en cada país y cómo ha cambiado en los años recientes.

Para domar parte de esa complejidad se propone un modelo teórico de análisis de los subsistemas educativos que tiene dos dimensiones centrales. La primera es el análisis de las atribuciones de gobierno de la educación que tienen, y muchas veces comparten, los distintos niveles de gobierno. Esto nos permitirá mapear el poder formal, las atribuciones en estado de latencia. En algunos casos, como veremos en el capítulo 6, los gobiernos subnacionales han aprovechado más que otros ese potencial de intervención. En otros casos, ese poder es normativo y formal, pero rara vez se aprovecha en la práctica.

La segunda dimensión es el análisis de los canales de política educativa nacional y las formas en las que penetran en la regulación, financiamiento y condicionamiento de las prácticas de enseñanza. Como señala Eaton (2016), no se pueden conceptualizar las unidades

subnacionales como independientes, siempre tienen influencias verticales (del gobierno nacional) y horizontales (de sus pares). Esta mirada ya fue mapeada en el capítulo 2, con un análisis de las políticas nacionales predominantes en el período estudiado, y se enmarca en los sistemas políticos y en la gestión de los bienes públicos en cada país¹⁹.

La combinación de estas dos dimensiones nos permitirá comprender el mapa de poder sobre la educación que tuvieron los gobiernos subnacionales durante el período analizado.

Para mapear la primera dimensión existen distintas fuentes. En los análisis clásicos de la OCDE se tomaron las atribuciones de gobierno por medio de encuestas a las autoridades de los Ministerios de Educación (OCDE, 2016). El estudio de Aoki y Schroeder (2014) argumenta que las pruebas PISA permitieron mejorar la calidad de la información con un enfoque de «abajo hacia arriba» basado en encuestas a directivos de escuelas sobre qué atribuciones están en manos de cada nivel de gobierno. El gráfico 19 representa esta visión, con un análisis desagregado de nueve atribuciones en tres niveles de decisión: nacional, regional o local (subnacional) y escolar.

Al analizar únicamente las escuelas de gestión estatal, se observan grandes diferencias en los países. Argentina y Brasil han depositado amplias facultades en los gobiernos subnacionales (provincias, estados y municipios). México comparte estas características, pero con un esquema mucho más fuerte de intervención nacional en las políticas referidas a la docencia y en la definición de los libros de texto y contenidos curriculares. Chile presenta una mezcla de atribuciones: los municipios tienen mayor poder para contratar a los docentes, y la esfera nacional interviene en parte de la definición del salario docente, en un contexto en el que gran parte del sistema es gestionado por privados. También en Chile el poder nacional se eleva en la definición de los dispositivos curriculares, de libros de texto y evaluación, además de en otras múltiples intervenciones y controles.

En Colombia el poder está más repartido. Las entidades territoriales están a cargo de la contratación de los docentes, pero los salarios son fijados en la esfera nacional. Por otra parte, la definición de los contenidos curriculares y la selección de los libros de texto es una competencia altamente descentralizada en manos de las escuelas. Perú comparte con Colombia esa doble gobernanza de los docentes: son las autoridades locales las que contratan a los docentes, pero los salarios se fijan por normas y negociaciones nacionales. A diferencia de Colombia, en Perú hay una fuerte centralización curricular, más parecida a la de Chile y México.

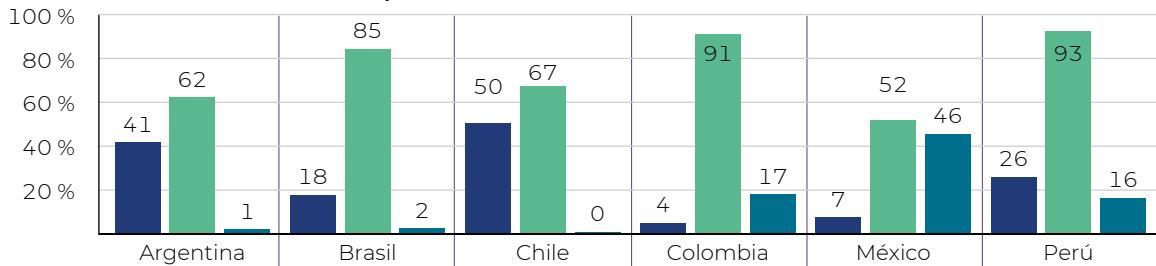
19. Utilizando la tipología de Habers y Steele (2020), los países de América Latina se diferencian en la distribución territorial de la provisión de bienes y derechos entre los Estados relativamente homogéneos como Chile, Uruguay y Costa Rica; los Estados fuertemente diferenciados, como Colombia, Brasil y Perú; y los Estados más débilmente uniformes, como Argentina y México en ciertos aspectos.

Gráfico 19 - Niveles de decisión sobre la gestión de docentes, presupuesto escolar y gestión curricular, según percepción de los directores. Escuelas de gestión estatal. Países seleccionados

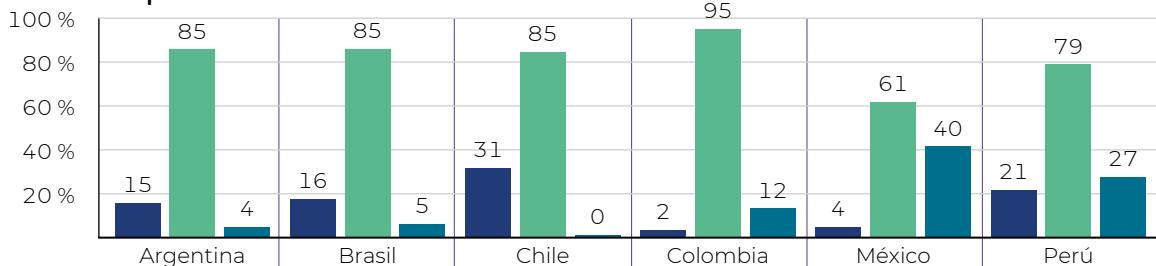
Nivel escolar Nivel regional o local Nivel nacional

Gestión de docentes

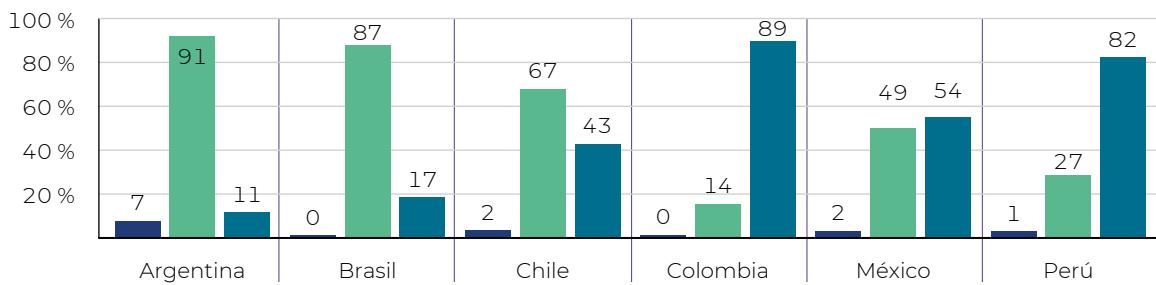
Selección de docentes para contratar



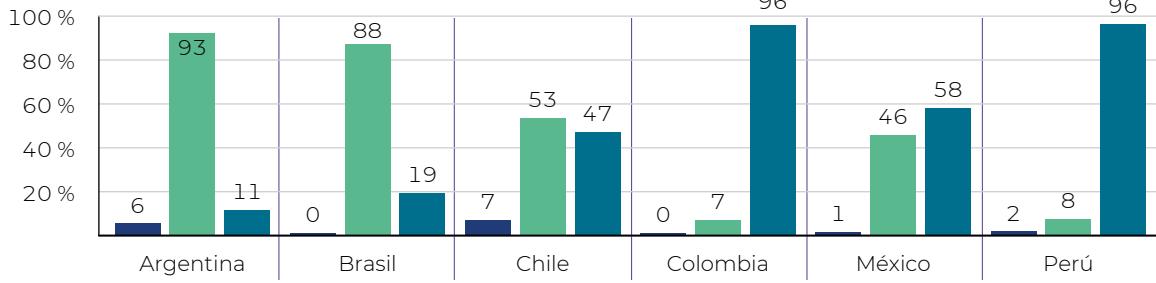
Despido de docentes

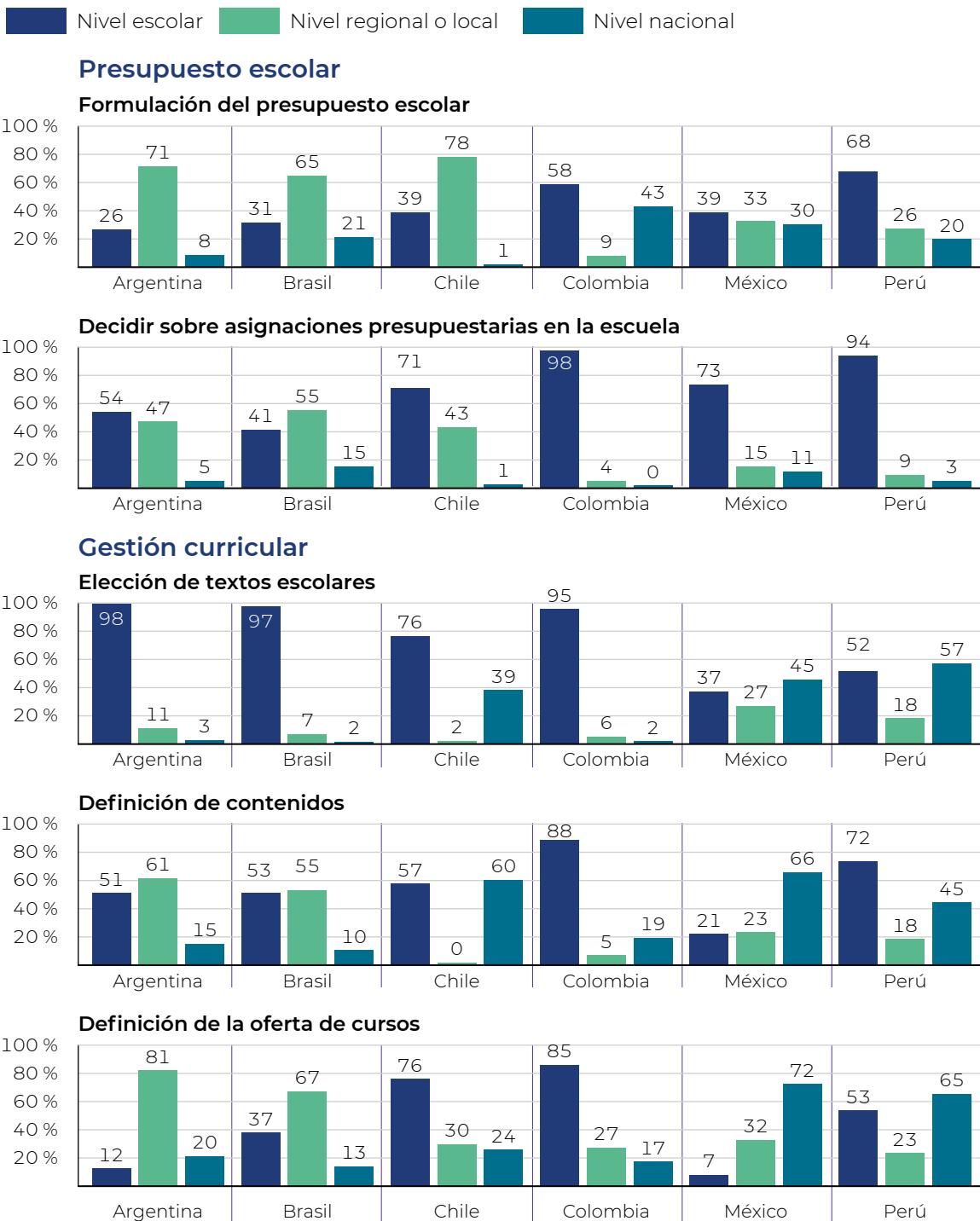


Definición de salarios iniciales



Definición de incrementos salariales





Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de PISA 2018 (OCDE).

Estas diferencias en las atribuciones de gobierno deben ser complementadas con la segunda dimensión analítica, referida a la intensidad y las características de las políticas nacionales. El cuadro 3 del capítulo 2 permite hacer una primera aproximación en esta dirección. Allí se observa que, en Chile y México, el gobierno nacional ha generado profusas intervenciones para regular, condicionar e incentivar las prácticas de enseñanza. El gobierno de la educación ha buscado, en estos casos, un mayor control curricular por vía de diseños curriculares prescriptivos, libros de texto comprados o elaborados por el Estado, evaluaciones estandarizadas de alto impacto y evaluaciones de la práctica profesional docente con incentivos por resultados. Se trata de un modelo de «tenazas»: mucha prescripción y mucha rendición de cuentas con autonomía para lograr resultados.

En Brasil y Perú hemos analizado un camino similar, aunque no tan intenso. El Estado nacional ha buscado mayor regulación por vía curricular, aunque, en contextos muy distintos, Perú parece haber sido más capaz de «controlar» un territorio mucho menos extenso y con gobiernos locales más débiles. En Colombia también se observa el rastro de una mayor intervención nacional, pero solo por vía de una de las «tenazas»: la del control a través de la rendición de cuentas y los incentivos basados en las evaluaciones estandarizadas. Se trata de casos en los que se ha dado el giro regulatorio del gobierno de la educación con una fuerte avanzada en la intervención nacional de las prácticas de enseñanza.

Argentina es más una excepción en el panorama comparado. Allí se incrementaron los recursos y las políticas nacionales para generar programas socioeducativos de inclusión, pero no hubo un giro regulatorio por vía del currículum o de la evaluación ni en las carreras docentes.

Esta breve caracterización nos permite construir una tipología de atribuciones de política educativa en los seis países analizados. Para ello, tomaremos en cuenta las dos dimensiones analíticas presentadas (división de atribuciones de gobierno y fuerza regulatoria de las políticas nacionales) y agregaremos tres dimensiones más: dispersión de los sistemas subnacionales (en varios indicadores, pero especialmente en porcentaje de alumnos/as); tamaño promedio de los sistemas subnacionales (con el caso de Chile como excepción por sus sistemas municipales más pequeños y locales); y proporción de alumnos/as que asisten a escuelas privadas, que hace variar el peso y la relevancia del rol del Estado en las políticas educativas²⁰.

Argentina es un caso en el que se destaca un doble poder: la nación y las provincias. En la normativa y en la práctica, las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires tienen amplias

20. Este análisis es una foto de un período muy cambiante e inestable en el tiempo; por lo tanto, es una simplificación de lo que ocurrió en cada país. Hemos tomado en cuenta los aspectos predominantes en cada país durante el largo período analizado. Una mirada más profunda de cada caso puede encontrarse en los distintos capítulos de este estudio.

atribuciones de gobierno de la educación que no han sido «intervenidas» o reguladas por el poder nacional en los años estudiados. Las políticas nacionales han ofrecido programas y recursos, pero pocos canales de gobierno pedagógico y curricular. Esta distribución de poder se da en un país federal con un fuerte desbalance de poder: la provincia de Buenos Aires concentra el 38 % de la población del país, la desproporción poblacional más grande de todos los países federales del mundo (Stepan, 2004). Todo esto indica que en Argentina se puede hablar de 24 sistemas educativos provinciales, con amplias esferas de autonomía.

Brasil destaca por su inmenso tamaño y población, y por su triple esfera de gobierno de la educación: la nacional, la estadual (a cargo de la educación media y parte de la enseñanza fundamental) y la municipal (encargada de la educación fundamental). Esto hace que la esfera municipal tenga fuertes articulaciones o tensiones políticas con la esfera estadual, además de con la nacional. Las políticas nacionales han intentado regular este inmenso conglomerado de sistemas educativos subnacionales usando fondos condicionados y creando regímenes de colaboración y una creciente infraestructura curricular federal. El gobierno de los 5570 municipios y de los 27 estados es una tarea siempre incierta en un país con profundas desigualdades sociales.

Puede decirse que en Brasil existen en la práctica 27 sistemas educativos estaduales y, en muchos sentidos, 5570 sistemas municipales. Las atribuciones de los estados están más avaladas por el poder político y presupuestario que detentan, mientras que los municipios tienen formalmente similares atribuciones de poder, pero menos capacidad para ejercerlas en la práctica.

Chile es un enigma más complejo de resolver. La municipalización de los años ochenta se combinó con una creciente privatización del sistema educativo. La figura de los sostenedores de la educación es clave en el esquema de gobierno y en la concepción misma de un sistema educativo altamente descentralizado en la gestión y fuertemente centralizado en la regulación curricular y en dispositivos basados en evaluaciones e incentivos. El caso de Chile muestra una doble evolución hacia el control y la autonomía en medio de un mercado educativo basado en el financiamiento a la demanda. Este caso tan particular destaca, además, por sus constantes reformas y, en el momento de escribir este libro, enfrentaba un proceso de reorganización del gobierno de la educación subnacional: el pasaje de las escuelas en manos de las comunas a una esfera nueva y más concentrada (y especializada únicamente en educación) de gestión descentralizada de la educación: los 70 Servicios Locales de Educación. En Chile no se sabe qué es un sistema educativo. En la práctica, es el sistema educativo nacional el que expresa las características más potentes de regulación y control. Pero, a la vez, los sostenedores públicos y privados tienen una amplia autonomía en la gestión. Este doble registro muestra un sistema fuertemente integrado y desarticulado a la vez.

Colombia se presenta como un caso de múltiples niveles de gobierno solapados entre sí. La autoridad formal se reparte entre el gobierno nacional, los estados o departamentos y las Entidades Territoriales Certificadas (que en algunos casos coinciden con los departamentos). Esta mezcla de esferas de gobierno se combina con un dispositivo de gobierno central decisivo: las pruebas SABER, que regulan las prácticas basándose en resultados, en un país con escasa prescripción curricular. Las 96 entidades territoriales expresan a su vez un amplio nivel de dispersión de tamaño y poder en un sistema en el que la educación privada es relativamente pequeña en proporción. En esta dispersión, no puede decirse que Colombia tenga 96 (por sus Entidades Territoriales Certificadas) o 32 (por sus departamentos) sistemas educativos, sino una mezcla de decisiones que expresan una fuerte ambigüedad territorial en el control de la política educativa.

El caso de México es similar al de Argentina y Brasil por su característica federal y por el poder que concentran sus 31 estados y la Ciudad de México²¹. Pero se diferencia por una mayor concentración de funciones y atribuciones en manos nacionales, especialmente en la regulación de la carrera docente y en el control del aparato curricular, con potentes dispositivos de regulación de los contenidos en las aulas. Las profundas desigualdades de sus estados también son similares a las de los demás países, aunque su sector de educación privada es pequeño y marcadamente elitista.

México es un país con 32 sistemas educativos, pero a la vez con un gran sistema nacional regulado desde el centro. Esta ambivalencia, que vemos en todos los países, está más marcada en este caso por la tradición centralista que convive con el federalismo educativo.

Perú se caracteriza por una mezcla de niveles de gobierno que ha sido fluctuante en el tiempo, sin haber logrado generar estabilidad y continuidad en las autoridades locales. Las 25 DRE de los gobiernos regionales conviven con las 220 UGEL. En los años analizados el poder regulatorio de las políticas nacionales ha sido cambiante, aunque en ciertos años (especialmente entre 2011 y 2015) consolidó mecanismos más fuertes de control y de orientación curricular y de gestión basada en resultados. Esto se combinó con una paulatina recentralización del uso de los recursos en un modelo de descentralización más formal que real. En la práctica, Perú tiene un sistema educativo nacional con subsistemas desconcentrados de gestión administrativa y con poco poder real para transformar la educación a nivel local.

21. Valga aclarar que, en el momento de la firma del acuerdo para la transferencia educativa en 1992, la Ciudad de México (entonces Distrito Federal) no contaba con autonomía política ni elegía a sus autoridades. Por lo anterior, las escuelas en su territorio continuaron siendo manejadas por el gobierno federal, situación que se mantiene hasta la actualidad.

5

La selección de los casos subnacionales

129

Criterios de selección de los casos

El propósito central del presente estudio fue identificar casos de mejora educativa sistémica sostenida a nivel subnacional en América Latina. En este objetivo hemos definido como «mejora» a todo proceso identifiable a partir de indicadores cuantitativos que se manifiesta en forma conjunta o combinando algunas de las dimensiones de acceso, trayectoria de los alumnos/as y calidad de los aprendizajes medidos por las evaluaciones estandarizadas. La mejora fue considerada como un proceso observable en el tiempo a partir de cierta continuidad y estabilización en la comparación intertemporal de los indicadores.

Esta es una definición muy amplia y estrecha a la vez. Por un lado, la perspectiva es amplia y comprehensiva de múltiples dimensiones del derecho a la educación. Hemos analizado en profundidad todos los indicadores estadísticos disponibles en cada país para comparar sus sistemas educativos subnacionales. Se analizaron distintas fuentes de cada país y de relevamientos internacionales²². Basándonos en la disponibilidad de

22. Véase el anexo metodológico en <https://www.llavesdelaeducacion.org/>

estos indicadores, se elaboró un modelo teórico de medición de la evolución temporal de los sistemas educativos subnacionales.

Uno de los obstáculos fue la medición de las desigualdades en los resultados de aprendizaje, una dimensión que consideramos central para estudiar la distribución de los aprendizajes según los contextos sociales. Sin embargo, no contamos con información desagregada de las evaluaciones que permita ser analizada a nivel subnacional y de manera comparable en el tiempo. Esta ausencia de indicadores referidos a la equidad en los aprendizajes es una cuestión pendiente que se deberá abordar en futuros estudios.

Por otra parte, se trata de un modelo limitado por los recortes particulares que las estadísticas pueden hacer de los sistemas educativos. Como hemos señalado en el capítulo 3, los indicadores nos muestran un panorama objetivable, pero también son representaciones simplificadas. La calidad de la educación medida por las evaluaciones estandarizadas solo refleja algunos conocimientos de ciertas materias de algunos años del trayecto educativo. Además, estos indicadores presentan problemas de comparabilidad intertemporal. Es decir que tenemos que enfrentar dos serios obstáculos a la hora de hablar de «mejora sistémica»: solo podemos ver un recorte muy parcial de los sistemas y solo podemos verlo con herramientas limitadas de medición.

Sin embargo, la decisión central de esta investigación es asumir que esas mediciones parciales son las maneras que tenemos de observar a gran escala las variaciones en el cumplimiento del derecho a la educación. Contemplando las limitaciones, el modelo teórico que se presenta a continuación intenta aprovechar la disponibilidad de la información educativa producida en cada país para comprender de manera multidimensional la evolución temporal de los sistemas educativos subnacionales.

Para alcanzar una adecuada identificación de casos subnacionales de mejora, se propuso una estrategia que permitiera integrar y articular la información proveniente de fuentes cuantitativas y cualitativas. Esta triangulación se construyó a partir de tres instancias metodológicas:

Instancia 1. En una primera sistematización estadística se identificaron aquellas unidades territoriales subnacionales que habían mejorado sus indicadores en el período analizado (2004-2019)²³. En esta etapa se aplicó el modelo teórico descrito en el siguiente apartado.

Instancia 2. El equipo de investigación entrevistó a especialistas en la educación subnacional de cada país. Se realizaron 49 entrevistas en total para identificar los posibles casos de mejora según la opinión de estos expertos locales.

23. Esta periodización estándar varió de un país a otro en función de la disponibilidad de información para realizar el análisis cuantitativo.

Instancia 3. Con base en los resultados de las entrevistas se revisitaron los casos destacados para analizar en profundidad sus indicadores educativos en el período estudiado. Esto generó un diálogo entre los indicadores cuantitativos y las recomendaciones de los expertos consultados para definir qué casos valían la pena que se estudiaran en profundidad con el objetivo de comprender diversos procesos de mejora de los sistemas educativos.

El resultado de este trabajo fue categorizado en una tipología de casos de mejora educativa a nivel subnacional. El cuadro 5 presenta esa tipología y los doce casos que, finalmente, se seleccionaron para el análisis.

Casos tipo 1. Se trata de sistemas subnacionales que han tenido procesos muy claros de mejora educativa que se destacan ampliamente en la comparación dentro de su país. Las mejoras se consolidan durante al menos cuatro años y, en muchos casos, se sostienen durante más tiempo. En todos estos casos se tuvieron en cuenta indicadores de medición de la calidad educativa y se controlaron con la permanencia o mejora de otros indicadores de acceso y trayectoria de los alumnos/as. Estos casos fueron, además, destacados por todos los expertos locales o por varios de ellos.

Casos tipo 2. Se trata de casos con procesos claros de mejora educativa en comunas pequeñas de Chile. Estos casos comparten con los de tipo 1 una serie de indicadores de mejora, pero al tratarse de sistemas más pequeños, se decidió agruparlos aparte para tomar en cuenta esta dimensión de magnitud del sistema como relevante.

Casos tipo 3. Se trata de sistemas subnacionales que han logrado mejoras promedio por encima de la media nacional durante el período estudiado en dimensiones relevantes dentro del modelo teórico propuesto. Es decir, que en estos casos puede haberse tratado de una mejora observable en indicadores de trayectoria de los estudiantes (disminución clara de abandono y/o repitencia, especialmente en el nivel secundario) sin disminución de los resultados en las evaluaciones de la calidad educativa, o viceversa (mejora en las pruebas sin empeorar en otros indicadores, siempre en comparación con la media nacional). Todos los entrevistados o varios de ellos también señalaron estos casos como destacados durante el período analizado.

Casos tipo 4. Se trata de casos que no logran mejoras constatables en los indicadores cuantitativos analizados, sino que se mantienen en la misma posición relativa en la comparación dentro del país, pero que fueron resaltados como destacados por varios o todos los entrevistados. No fueron considerados estrictamente como «casos de mejora», sino de «potencial mejora no medible a partir de los indicadores disponibles».

Los criterios de selección de los casos siguieron una lógica de igualdad de número por país: se eligieron dos casos por país. Este primer criterio estuvo vinculado con la prioridad de comprender la potencial mejora sistémica en la variedad de contextos que representa cada país.

Cuadro 5 - Casos de mejora educativa a nivel subnacional

País	Nombre del caso	Tipo de gobierno subnacional	Tipología	Número de alumnos/as	
Argentina	Córdoba	Provincia	Tipo 3 (Mejoras en varios indicadores + caso destacado por expertos)	668 161	
	Río Negro	Provincia	Tipo 3 (Mejoras en algunos indicadores + caso destacado por expertos)	140 020	
Brasil	Ceará	Estado	Tipo 1 (Mejoras muy destacadas + caso destacado por expertos)	1 960 384	
	Pernambuco	Estado	Tipo 1 (Mejoras muy destacadas + caso destacado por expertos)	1 962 610	
Chile	Loncoche	Comuna	Tipo 2 (Mejoras muy destacadas en un sistema pequeño)	3976	
	San Nicolás	Comuna	Tipo 2 (Mejoras muy destacadas en un sistema pequeño)	2585	
Colombia	Bogotá, D. C.	Entidad Territorial Certificada	Tipo 3 (Mejoras en algunos indicadores + caso destacado por expertos)	1 364 272	
	Boyacá	Departamento	Tipo 3 (Mejoras en algunos indicadores + caso destacado por expertos)	270 472	

	Dimensiones destacadas de mejoras
	Incrementó la cobertura escolar en la secundaria orientada en 12 p.p. entre 2006 y 2017. Aumentó el porcentaje de promovidos en primaria, pasando de 84 % a 99 % entre 2000 y 2017. Se redujo casi 15 p.p. la sobreedad en el mismo período. Mejoró 20 p.p. en Lengua y Matemática en sexto de la primaria entre la evaluación ONE 2013 y la evaluación Aprender 2018, posicionando a la provincia entre las cuatro con mejores resultados.
	Incrementó la cobertura escolar de la población en edad de asistir a la secundaria orientada en casi 20 puntos, pasando del puesto 15 al 7 entre los años 2006 y 2017. Disminuyó la sobreedad en primaria, reduciendo 26 puntos entre 2000 y 2018, lo que la ubica como la segunda jurisdicción con menor sobreedad del país. Mejoró sus logros de aprendizaje en primaria por encima del promedio nacional.
	Mejoró 18 p.p. entre 2011 y 2017 en la Prova Brasil en Matemática para el octavo grado de la enseñanza fundamental (fue el segundo estado que mejoró más en esta evaluación). Redujo el abandono en la enseñanza media en 9 p.p. entre 2007 y 2017. En este nivel también se incrementó la tasa de aprobación en casi 12 p.p., y pasó del puesto 8 al 3 entre 2007 y 2017.
	Redujo el abandono en enseñanza media del 22 % al 1,5 % entre 2007 y 2017: fue el estado que menos abandono tuvo en 2017 y el que más mejoró en toda la década. Incrementó la tasa de aprobación en enseñanza media 22 p.p., al mismo tiempo que redujo casi 33 p.p. los niveles de sobreedad, pasando del puesto 20 al 7 entre 27 estados.
	Redujo en 5 puntos el porcentaje de retirados entre 2002 y 2016 en educación media. Mejoró 20 p.p. en Matemática en octavo básico en la evaluación SIMCE, posicionando a la comuna entre las nueve mejores del país. Mejoró casi 40 p.p. en Matemática de segundo medio, muy por encima del promedio nacional.
	Tuvo importantes mejoras en todas las evaluaciones SIMCE. Los mayores logros se dieron en cuarto básico en Lectura, donde mejoró 76 puntos entre 2002 y 2018, lo que ubica a la comuna como la tercera con mejores resultados. Las evaluaciones de Matemática en cuarto y octavo básico, y en segundo medio también mejoraron 43, 83 y 113 puntos, respectivamente, ubicando a la comuna entre las tres con mejores resultados.
	Redujo la repitencia en secundaria básica y en secundaria media en 5 p.p. y 2,5 p.p., respectivamente, ubicando a la entidad territorial como la que más ha mejorado y como la que menos porcentaje de repitencia muestra. Mejoró en las evaluaciones SABER 11 en Lengua y Matemática. Para Lengua la mejora fue de 7 puntos y para Matemática fue de 10, lo que ubica a Bogotá, D. C. entre las dos entidades territoriales con resultados más altos.
	Redujo el porcentaje de abandono en el nivel primario, en secundaria básica y en secundaria media, ubicándose entre los estados que menos porcentaje de abandono tiene. Tuvo una marcada mejora en las evaluaciones SABER 3 y 5 para Lengua y Matemática. En Lengua la mejora fue de 20 p.p. para ambos grados, mientras que en Matemática fue de 24 para grado 3 y de 11 para grado 5. La mejora ubicó al estado como el que mejores resultados obtuvo en 2017.

Cuadro 5 (continuación) - Casos de mejora educativa a nivel subnacional

País	Nombre del caso	Tipo de gobierno subnacional	Tipología	Número de alumnos/as	
México	Guanajuato	Estado	Tipo 3 (Mejoras en algunos indicadores + caso destacado por expertos)	1 457 548	
	Puebla	Estado	Tipo 1 (Mejoras muy destacadas + caso destacado por expertos)	1 293 408	
Perú	Ayacucho	Departamento	Tipo 3 (Mejoras en varios indicadores. *Caso no destacado por expertos)	136 312	
	San Martín	Departamento	Tipo 4 (Sin mejoras destacadas + caso destacado por expertos)	177 652	

Como se analizó en el capítulo anterior, no se puede equiparar a los países, dado que tienen sistemas subnacionales muy distintos y contextos de política también muy disímiles. No se trataba de encontrar los que más mejoraron en toda la región, sino los dos casos más destacados en cada país, siguiendo el modelo teórico propuesto.

Un segundo criterio fue clasificar los casos destacados en nuestra tipología. En los países en los que hubiese dos o más casos «tipo 1 o 2», se seleccionarían entre ellos los que serían estudiados. En los que no hubiese dos o ningún caso «tipo 1 o 2», se buscarían casos «tipo 3». Solo en caso de no encontrar dos casos «tipo 3» se seleccionó casos «tipo 4», asumiendo que estos casos se distinguen de los anteriores en que no tienen evidencias empíricas de mejora y son tratados de esa manera.

Esta metodología tiene dos límites que deben ser explicitados. Por un lado, los indicadores y las mediciones existentes reflejan solo parcialmente los sentidos, las dinámicas y los efectos de los sistemas educativos. Bien pueden quedar fuera del radar sistemas que han mejorado, pero que no han sido bien captados por las mediciones disponibles. Por ejemplo, puede haber sistemas que hayan mejorado en áreas de contenidos, en aspectos o desde perspectivas no evaluados.

	Dimensiones destacadas de mejoras
	Incrementó su cobertura neta en la secundaria en 30 puntos, ocupando el quinto lugar entre los estados mexicanos. Mejoró la aprobación en primaria de 94 % a 100 %, y en secundaria, de 80 % a 95 %, lo que lo ubica entre los tres estados que mayor porcentaje de aprobados tiene. Mejoró 3 p.p. entre 2015 y 2018 en la prueba PLANEA en Lengua en sexto de primaria, ubicando al estado entre los 6 que más mejoraron sus resultados.
	Incrementó su cobertura neta en la secundaria media en 26 p.p., siendo el que más mejoró entre 2004 y 2016. Mejoró de manera muy marcada entre 2015 y 2017 en la prueba PLANEA en Matemática, ubicando al estado como el que mejor resultado obtuvo.
	Mejoró la tasa total de asistencia en el nivel inicial, pasando del 48 % al 91 % entre 2001 y 2017. Incrementó el porcentaje de alumnos/as que alcanzaron los objetivos de aprendizaje esperados en el área de Matemática. Este indicador creció más de 40 p.p. entre 2007 y 2016, ubicando al departamento como el tercero con mayor porcentaje y el segundo que más mejoró en el período.
	Incrementó la tasa total de asistencia en el nivel inicial en más de 30 p.p. entre 2001 y 2017. Redujo en 2 puntos el porcentaje de deserción en el nivel primario y en el secundario (fue uno de los cinco departamentos que más han reducido este valor). Se destaca el incremento en la tasa de aprobación en la primaria, pasando del 83 % al 96 % entre 2000 y 2017.

Por otra parte, hemos definido en nuestro triple filtro metodológico no seleccionar casos de mejora en los indicadores cuantitativos que no tengan respaldo en el testimonio de los expertos consultados. Algunos de ellos se describirán en este capítulo. Nos hemos apoyado en dos hipótesis para tomar esta decisión. La primera es que los instrumentos de medición de la mejora sistémica son débiles, especialmente cuando se les solicita que comparen rendimientos de aprendizaje en el tiempo. Es posible que algunas de las mejoras encontradas, sobre todo los grandes saltos de un año a otro, sean parte de un problema de medición y de comparación intertemporal de los instrumentos. La segunda es que sería extraño que un sistema subnacional hubiera tenido un gran salto de mejora si ningún especialista consultado conoce algún aspecto destacado de las gestiones del gobierno que ha estado a cargo de ese sistema educativo en el período analizado. Es posible que haya habido casos en los que los expertos consultados no conocieran una gestión destacada, pero hemos decidido evitar, en la medida de lo posible, seleccionar casos en los que la evidencia cualitativa no concuerda con la cuantitativa.

Una excepción a estos criterios fue el caso de Perú. Allí nos encontramos con la ausencia de casos que cumplieran los criterios cualitativos y cuantitativos definidos. Ante esta situación, tomamos dos casos muy distintos entre sí. El caso de San Martín lo definimos

como «tipo 4», ya que no tuvo mejoras por encima de la media del país en el período analizado, pero sí fue destacado como un caso relevante por los especialistas consultados. El otro fue el caso de Ayacucho: con mejoras muy salientes en los indicadores cuantitativos, pero no resaltado especialmente por los expertos, fue analizado como «tipo 3» (el asterisco marca esta excepcionalidad). Ante la ausencia de casos que cumplieran los dos criterios esperados, tomamos la decisión de seleccionar dos casos basándonos en criterios distintos para analizar cada uno en sus propios términos.

El modelo teórico de análisis de la mejora sistémica

Seleccionar casos subnacionales de mejora a partir de datos cuantitativos constituyó un desafío desde el punto de vista metodológico²⁴. Fue necesario elaborar un modelo lo suficientemente abarcativo para no reproducir miradas simplistas y sesgadas sobre los sistemas educativos subnacionales y que, a la vez, pudiera ser desarrollado a partir de la información existente y accesible, con los niveles de desagregación adecuados para los objetivos del estudio.

136

Partimos de la convicción de que un indicador único no permite dar cuenta de las diferentes aristas de un fenómeno tan complejo como el educativo y de que, incluso, podría habilitar lecturas sesgadas o erróneas. Identificar señales de mejora en los sistemas educativos a partir de indicadores cuantitativos requiere de una mirada que integre diferentes dimensiones asociadas con la escolarización y los aprendizajes de los estudiantes.

Los indicadores no son cifras aisladas unas de otras, sino que se encuentran relacionadas de maneras multicausales. Por esta razón es conveniente concebirlos en forma de *sistema de indicadores*. No se trata de un conjunto de datos independientes: el concepto de sistema implica que cada uno de ellos brinda información sobre un aspecto específico y, al mismo tiempo, caracteriza la interacción entre diferentes fenómenos para producir un determinado efecto.

Una definición inicial fue poner el foco en la educación primaria y secundaria²⁵. La educación inicial o preprimaria se incorpora como complemento. La segunda

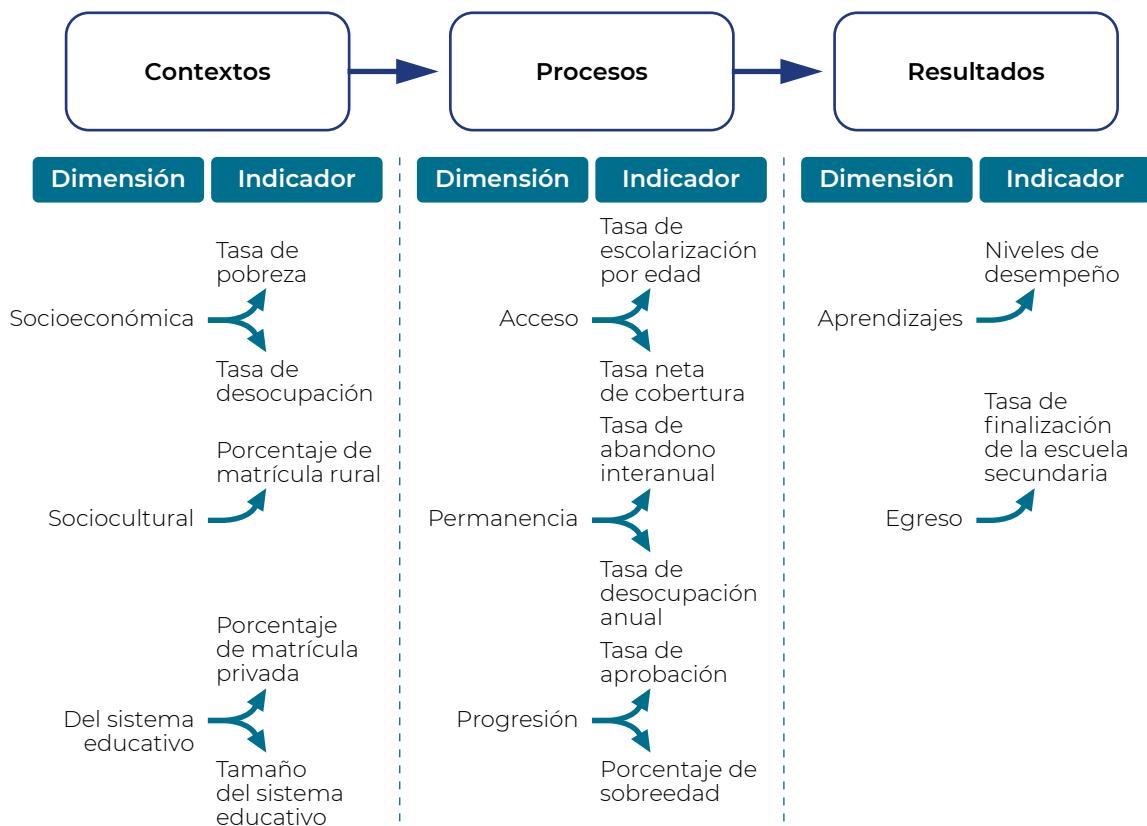
24. Se describen aquí las principales características del modelo, que se detalla en el anexo metodológico (véase <https://www.llavesdelaeducacion.org/>).
25. Se opta aquí por utilizar la definición coloquial de los programas educativos que corresponden a los niveles CINE 1, 2 y 3 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, 2011), que asumen distintos nombres y formatos en los países bajo estudio (UNESCO, 2011). En el anexo se encuentra un detalle de las equivalencias entre estructuras de niveles de los países.

definición fue adoptar el modelo CIPP como marco conceptual. Su nombre refiere a las cuatro grandes dimensiones con las que clasifica la mirada sobre el sistema educativo: contexto, insumo (o recursos), procesos y productos (o resultados) (Stufflebeam y Shinkiel, 1987; Morduchowicz, 2006).

Dados los objetivos del estudio, orientados a reconocer tendencias de mejora de los sistemas educativos, se priorizó la mirada sobre las dimensiones de *contextos* (características sociodemográficas de la población escolar), *procesos* (caracterización de las trayectorias escolares en términos de acceso y progresión) y *resultados* (culminación de los niveles educativos obligatorios con los aprendizajes esperados adquiridos).

Para cada una de estas dimensiones fue definido un conjunto de indicadores educativos que las caracterizan, considerando: a) la accesibilidad; b) la pertinencia; c) la consistencia y comparabilidad; d) la interdependencia; y e) la complementariedad de los indicadores.

Diagrama 6



a) El problema de la *accesibilidad* de la información ha sido un desafío enorme en este estudio, ya que el modelo de trabajo imprime un alto nivel de exigencia a la variedad de información requerida, con los niveles de desagregación adecuados para series de tiempo amplias.

Las fuentes de información consultadas han sido principalmente de cuatro tipos²⁶:

- Datos administrativos de las instituciones educativas, compilados por las oficinas de estadística educativa de cada país.
- Indicadores educativos producidos por las oficinas de estadística educativa o por los institutos de evaluación educativa.
- Resultados de las evaluaciones estandarizadas nacionales, producidos por las oficinas de evaluación de los Ministerios de Educación o por institutos de evaluación educativa.
- Datos recolectados a través de censos o encuestas muestrales a hogares, e indicadores derivados de ellos, producidos por las oficinas nacionales de estadísticas económicas y sociales.

La disponibilidad de esta información varía significativamente entre países y instituciones, e incluso en función de la naturaleza del indicador. En algunos pocos casos fue posible acceder a la información ya organizada y sistematizada, pero en la mayoría fue necesario un trabajo de compilación y sistematización; e, incluso, en ocasiones se trabajó con el procesamiento de bases de datos usuarias.

La disponibilidad de series temporales completas fue un requisito central, así como la posibilidad de contar con información para todos los años. La periodización anualizada del comportamiento de los indicadores no solo permite una reconstrucción más robusta de las tendencias, al permitir suavizar el efecto de *outliers* o valores anómalos, sino que también contribuye a construir una mejor relación entre el análisis cuantitativo y cualitativo.

b) Para abordar la *pertinencia* de los indicadores se tomó el criterio de reconocer bajo qué niveles de desagregación es necesario abordar la caracterización de un sistema subnacional para que la dimensión estudiada quede mejor reflejada.

Se consideraron los indicadores que tenían mayor capacidad de captar las diferencias entre los casos subnacionales para cada nivel. En este sentido, el caso de los indicadores

26. En el anexo se detallan todas las fuentes de datos utilizadas en este estudio.

Véase <https://www.llavesdelaeducacion.org/>

de cobertura del nivel primario es un buen ejemplo: los países bajo estudio han alcanzado niveles de cobertura cercanos a la universalidad en las edades que corresponden a la educación primaria. Prácticamente toda la población asiste a la escuela desde el inicio del período analizado, y no se observan variaciones relevantes. En cambio, en la educación secundaria se reconocen brechas de escolarización que representan a sectores de la población excluidos del acceso a estos niveles. Incluso si se abordan por separado la educación secundaria baja y alta, los niveles de cobertura y las tendencias son muy diferentes entre sí. Un mismo indicador toma diferente relevancia según el nivel educativo que caracteriza. Mientras que incorporar la cobertura en la educación primaria es poco relevante y hay riesgos de cometer errores, abordarla en la educación secundaria es relevante para los objetivos del estudio, incluso analizando por separado ambos ciclos. Este ejemplo subraya otro aspecto muy importante: allí donde los países han avanzado más es donde el margen de mejora es menor.

c) En el conjunto de indicadores analizados se controlaron dos aspectos básicos de *comparabilidad*: que el relevamiento estadístico que produce los datos para las diferentes unidades subnacionales sea el mismo, lo que garantiza equivalencia en el instrumento y en los criterios de producción del dato; y que la fuente de información responda a los dispositivos estadísticos de mayor tradición y regularidad (datos administrativos, estadísticas sociales, evaluaciones de aprendizajes), lo que favorece la existencia de condiciones para la comparabilidad a lo largo del tiempo.

Un problema particular se presenta al evaluar la comparabilidad de los resultados de las evaluaciones estandarizadas. Dada la compleja naturaleza del objeto que representa, el modelo matemático que subyace es más sofisticado y requiere de unas condiciones de aplicación replicables muy específicas. Para permitir una comparabilidad entre casos subnacionales, y también en series de tiempo, los instrumentos deben cumplir requisitos rigurosos tanto en el diseño como en la implementación de las pruebas, algo que no siempre se puede garantizar.

Tal es la complejidad que hasta las grandes evaluaciones internacionales como PISA tienen problemas de comparabilidad en América Latina, como hemos analizado en el capítulo 3. En las evaluaciones de la calidad de los países analizados la situación es incluso más problemática, ya que en la mayoría de los casos no se cuenta con ningún documento público que explique toda la información necesaria para dar cuenta de la comparabilidad de los resultados. En algunas de las evaluaciones se establecen documentos o anexos técnicos que indican la confiabilidad y la comparación intertemporal de las evaluaciones; pero, en otros casos, en los documentos oficiales solo se define que las pruebas son comparables en el tiempo, sin explicar ningún requerimiento técnico sobre las variaciones en el diseño y calibración de las pruebas, los ítems de anclaje, el muestreo o la implementación efectiva.

En este sentido, no es posible establecer una definición acabada del grado en que los resultados de las evaluaciones son comparables a lo largo del tiempo a nivel nacional e, incluso, subnacional. Esto pone de manifiesto que, a nivel regional, es necesario profundizar en el conocimiento de las condiciones que se requieren para realizar comparaciones en el tiempo y en los marcos adecuados para su interpretación.

A los fines específicos de este estudio, como punto de partida se optó por considerar comparables las evaluaciones en aquellos casos en los que los países asumen en sus informes oficiales que los datos que producen son comparables, ya sea explícitamente (enunciando la propiedad de comparabilidad) o implícitamente (al presentar cuadros o gráficos con resultados comparados entre años). Aun así, la información se analizó con cautela y, como se ha señalado previamente, en el marco de un modelo en el que se incorporaron diferentes dimensiones de análisis de la mejora de los sistemas educativos.

También se aplicaron ciertos controles metodológicos específicos. En los casos en que fue posible, en la comparación se incluyó una estimación del error para establecer la significancia estadística de la diferencia. Esto fue particularmente relevante en el caso de Chile, donde el trabajo a nivel de comuna requirió controlar más cuidadosamente el error de las estimaciones.

Por otro lado, algunos casos que aparecían destacados en las evaluaciones nacionales fueron descartados, por el conocimiento existente sobre algunos problemas que arrojaban dudas sobre la validez de la comparación. Tal es el caso de las evaluaciones ENLACE de México, que no solo adolecían de problemas de validación, escasez de evidencia sobre confiabilidad y calibración de los resultados, entre otros aspectos técnicos (Martínez Rizo, 2015), sino que también estuvieron atravesadas por sospechas de corrupción de los resultados (Backhoff y Contreras, 2014).

En el caso de las evaluaciones SABER 3, 5 y 9 de Colombia, se tomó conocimiento de que las aplicaciones son llevadas adelante por las escuelas. Considerando que es una evaluación de alto impacto para las instituciones escolares (Ferrer y Fiszbein, 2015) –y que, por lo tanto, puede ser susceptible de sesgo–, se priorizó el uso de la prueba SABER 11, ya que posee mayores controles en su aplicación porque es realizada por actores externos a las escuelas. También se consideró como indicador de calidad de la comparación el «factor copia» (véase ICFES, 2010). Este índice que produce el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) sobre los resultados de las pruebas analiza el patrón de respuestas de los estudiantes de una misma sección y formato de prueba para identificar similitudes que superan la probabilidad de coincidencia por azar.

En nuestra selección de los casos de Colombia se tuvo en cuenta este factor y, entre los criterios de selección, se incluyó el bajo nivel de copia detectado en estas pruebas;

también priorizamos casos con mejoras en las pruebas SABER 11, administradas directamente por el Estado y sin sospechas de copia.

d) Otro criterio considerado en la selección y análisis de los indicadores educativos del modelo fue la *interdependencia* entre los distintos datos y tendencias. Está claro que existen relaciones esperables entre diferentes indicadores que, analizadas en conjunto, permiten obtener conclusiones más robustas y potentes. Gracias a ellas se pueden realizar análisis de consistencia entre diversas fuentes e indicadores.

Estos indicadores refieren a que la información originada sea coherente con otras observaciones independientes del mismo fenómeno o de eventos relacionados (Guadalupe, 2015). Por ejemplo, la reducción del abandono en la secundaria debería incidir positivamente en los indicadores de cobertura.

El modelo CIPP permite abordar esta consistencia entre indicadores a partir de la construcción de relaciones hipotéticas esperables entre los distintos procesos educativos que caracterizan las trayectorias. Este abordaje permite reconocer algunas inconsistencias y relativizar la mejora cuando se concentra en un indicador único.

Por ejemplo, sabemos que existe una relación muy estrecha entre la tasa de aprobación y la sobreedad. La asistencia escolar con mayor edad a la que corresponde al grado en que un alumno/a está inscrito se genera y profundiza mediante tres mecanismos: el ingreso tardío, la repetición de grado y el abandono temporario (Scasso, 2015). El problema del ingreso tardío se concentra en el primer año de la educación primaria, mientras que las otras dos situaciones pueden darse a lo largo de toda la trayectoria escolar.

El incremento de la tasa de aprobación indica que una mayor proporción de estudiantes que inician un ciclo escolar logran aprobarlo, lo que implica necesariamente una reducción de la repitencia (al haber una menor proporción de no aprobados) o del abandono. Por lo tanto, es esperable que los dos indicadores se comporten de manera interdependiente²⁷.

e) Otra forma de establecer relaciones de retroalimentación entre indicadores es a través de la construcción de miradas *complementarias*. Cada indicador, tomado de forma

27. Por ejemplo, en Mato Grosso do Sul se reconoce una mejora en la tasa de aprobación a lo largo de todo el período en ambos niveles. Sin embargo, la sobreedad solo mejora en la enseñanza fundamental. Es un ejemplo en el que una tendencia muy positiva de un indicador se pone en duda al no verse reflejada en otro indicador con el que tiene relación de interdependencia. Un ejemplo opuesto es el caso finalmente seleccionado del estado de Ceará (Brasil), donde se observa una clara interdependencia: sube la tasa de aprobación y baja la sobreedad tanto en la enseñanza fundamental como en la media, con tendencias sostenidas a lo largo del tiempo.

aislada, refleja un recorte específico de una realidad compleja y multidimensional; es apenas una cara de un prisma. Si se analiza de forma individual, no solo limita la capacidad de análisis, sino que también puede promover lecturas sesgadas o erróneas.

Un ejemplo típico puede encontrarse en la relación entre resultados de aprendizaje y cobertura. Algunas evaluaciones de los países analizados se aplican en los últimos años de la educación secundaria. Si consideramos los niveles de abandono existentes, podemos asumir que solo son evaluados aquellos adolescentes que lograron transitar el sistema educativo sin abandonar hasta ese punto.

Aquí lo interesante es contextualizar los resultados bajo el siguiente interrogante: ¿qué resultados se habrían obtenido si se hubiese evaluado a la población que no asiste a la escuela? No se trata de promover evaluaciones estandarizadas a adolescentes que no asisten a la escuela, sino de incorporar esta variable como dimensión de la comparación. Dos unidades subnacionales podrían alcanzar desempeños muy similares, pero presentar marcadas diferencias en los niveles de cobertura.

Tampoco se trata aquí de caer en el falso dilema entre calidad e inclusión, sino de subrayar que los indicadores de desempeño de las evaluaciones no informan nada sobre la población que está excluida. Y si estos indicadores se analizan de forma aislada, puede cometerse el error de ponderar positivamente un sistema educativo con altos niveles de exclusión.

En la región existen experiencias interesantes de construcción de índices sintéticos que combinan información de las pruebas con indicadores de trayectorias. El caso más destacado es el IDEB de Brasil. El Índice de Desenvolvimento da Educação Básica combina resultados del SAEB con la tasa de promoción. El rol que ocupa el índice, en el contexto de la educación descentralizada de Brasil, es sumamente relevante (Buchmann y Côrtes Neri, 2009); incluso el Decreto Presidencial n.º 6094 establece que el IDEB es el indicador objetivo para la verificación del cumplimiento de metas de política educativa.

Otro caso relevante es el del indicador ISCE de Colombia. El Índice Sintético de la Calidad Educativa combina resultados de las pruebas, tendencia de los desempeños, aprobación y clima escolar. Se calcula para cada establecimiento educativo y se acompaña de metas de mejoramiento mínimo anual (MMA) que son únicas para cada escuela (ICFES, 2016).

Argentina avanzó en esta misma dirección al crear el Índice de Mejora de la Educación Secundaria Argentina (IMESA), aunque la experiencia duró pocos años. Se diseñó como un instrumento de autoevaluación y de diagnóstico con bajo impacto directo en las escuelas, combinando los desempeños de los estudiantes de las pruebas con mediciones sobre trayectorias y terminalidad (Subsecretaría de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación, 2014; Born y Scasso, 2019).

Un caso más sofisticado, dentro del universo que estamos analizando, es el de las Categorías de Desempeño de los establecimientos en Chile. Esta categorización combina la distribución de los estudiantes en los resultados de la evaluación SIMCE, los Indicadores de Desarrollo Personal y Social del establecimiento y su progreso en las últimas dos o tres mediciones, información que luego se ajusta en función de las características socioeconómicas de la población.

La selección de los casos subnacionales

El estudio se concentró en los procesos de mejora; es decir, en la película temporal, y no en la foto de los resultados del último año disponible. Esta mirada buscó captar el proceso de mejora y, de forma complementaria, evitar que el resultado del análisis fuera elegir las unidades con los indicadores más positivos, que son las regiones más ricas de los países y las que tienen las mejores condiciones de contexto.

En función de los objetivos de análisis que se presentaron anteriormente, los indicadores se utilizaron para observar las tendencias positivas más destacadas de las unidades subnacionales de un país. Esto permitió identificar indicios de mejoras destacadas y consistentes en el tiempo. Para reconocer una mejora destacada, también fue necesario asociarla con el punto de partida, asumiendo la naturaleza asintótica de las tendencias: a medida que mejoran los indicadores, el crecimiento se va desacelerando.

Una vez sistematizada toda la información para cada país, se calcularon coeficientes de regresión, que expresan la tendencia media de una variable por cada unidad de tiempo. Se compararon estos coeficientes entre todas las unidades de análisis, para cada indicador y nivel educativo. En función de estos valores, se definió cuáles habían mejorado más en cada caso y cómo quedaba ubicada cada unidad en cada indicador.

Luego se calcularon índices sintéticos con métricas que expresan la posición relativa de la mejora de cada unidad de análisis en el conjunto. El valor del índice varía entre 1 y n (donde n = cantidad de unidades subnacionales analizadas). Cuanto más se aproxima a 1 quiere decir que mejoró más que el resto.

Los índices sintéticos

Uno de los desafíos más complejos de este estudio fue elaborar una metodología de clasificación de las unidades subnacionales que contemplara la enorme cantidad de información disponible y las características del modelo conceptual.

Establecer un cierto ordenamiento y jerarquización es necesario para poder realizar una selección. Aunque ninguna clasificación está exenta de arbitrariedades, la elección de la estrategia es clave para que el resultado sea coherente con los objetivos.

Para ello fue necesario trabajar con herramientas con un alto nivel de abstracción que permitieran sintetizar en valores simples y comparables mucha información. Por esta razón se recurrió a los índices sintéticos.

Un índice sintético es un valor numérico abstracto que resume información de diferentes indicadores. Su gran ventaja es su capacidad de síntesis, y su enorme desventaja reside en que su interpretación es muy compleja.

Para construir un índice sintético para cada unidad subnacional se siguieron estos pasos:

1. Se calcularon las medias móviles de las series de tiempo de cada uno de los indicadores seleccionados para reducir el efecto de valores anómalos o «saltos» en las series.
2. Se calculó el coeficiente de regresión de la serie de tiempo para cada indicador. Este coeficiente representa el cambio medio del indicador para cada año de la serie. Es decir, representa la dirección resultante que asume el cambio en un período, considerando las variaciones que se observan en él.
3. Se estableció un *ranking* sobre este coeficiente, ordenando todas las unidades de un país de mayor a menor en función de la magnitud de la mejora. En ocasiones, esta mejora se relaciona con un incremento (como en los indicadores de cobertura); en otros casos,

con una reducción (como en los indicadores de sobrededad).

4. Se construyó un índice sintético que representa las diferentes posiciones que asume cada unidad subnacional para cada indicador. Este índice representa el promedio de las posiciones en las que se ubica cada unidad de análisis, con relación al resto de las unidades, para cada uno de los indicadores. Cuanto más se aproxima a 1 quiere decir que esa unidad subnacional estuvo en las primeras posiciones de mejora en la mayoría de los indicadores.
5. Para cada una de las unidades subnacionales se calculó un índice sintético general. Para hacer foco en las diferentes dimensiones de la mejora se calcularon otros índices complementarios con esta misma metodología. Los índices calculados fueron los siguientes:
 - Índice general: índice sintético que agrupa todos los indicadores analizados.
 - Índice por nivel y ciclo: índice sintético que agrupa los indicadores que corresponden a un mismo nivel educativo o ciclo (por ejemplo, índice de primaria, de secundaria, etc.).
 - Índice para las trayectorias: índice sintético que agrupa los indicadores que caracterizan las trayectorias escolares.
 - Índice para las pruebas: índice sintético que agrupa los indicadores que caracterizan los desempeños de los estudiantes en las evaluaciones estandarizadas.
6. Por último, para los casos en los que se contó con series de tiempo largas (circa 2000-2018), este mismo cálculo se replicó en periodizaciones más cortas (circa 2009-2018), de modo que fuera posible identificar mejoras más concentradas en los últimos años.

A continuación se ofrece a modo de ejemplo una representación del cálculo de los índices sintéticos para la periodización 2000-2018 de la región Ayacucho (Perú). El cuadro 6 es orientativo, ya que no se encuentran reflejados algunos pasos implicados en el análisis.

Con base en esta información, se procedió a un refinamiento de la metodología de selección a partir de:

1. El análisis de las tendencias en el tiempo de cada uno de los indicadores, para cada caso que se destacó en los índices. De esta manera se controló la consistencia de las tendencias, la periodización de la mejora y que no existieran «saltos» o comportamientos

anómalos que pudieran indicar problemas metodológicos.

2. El establecimiento del diálogo cualcuantitativo para la identificación de la información disponible en el relevamiento de campo acerca de las políticas educativas destacadas por los expertos.
3. La identificación de la tipología de casos posibles de ser elegidos para el estudio. Junto con el equipo coordinador, cada equipo local definió qué tipos de casos resultaban más pertinentes frente al cruce de información entre las referencias de los especialistas consultados y la realidad de sus indicadores educativos.

Cuadro 6

Dimensión	Indicadores seleccionados del modelo	Valores de cada uno de los indicadores seleccionados para la región Ayacucho																				Coef. regresión (sobre media móvil)	Ranking de mejora	
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018				
Acceso	Asistencia 6-11 años	96	95	98	91	96	97	98	99	99	98	100	99	99	98	99	99	100	100	100	100	0,3	5	
	Asistencia 12-16 años	92	90	94	81	90	91	92	92	94	93	95	93	93	94	95	95	98	97	97	97	0,5	12	
Permanencia	Abandono secundaria	8	7	8	10	10	8	12	9	9	9	8	7	6	7	6	7	7	7	7	-0,1	20		
	Aprobados primaria	75	75	76	77	79	80	82	83	84	86	86	89	90	91	95	97	98	98	98	98	1,5	1	
Progresión	Aprobados secundaria	80	79	80	81	79	81	83	80	82	81	81	83	82	85	87	93	92	93	93	93	0,7	4	
	Atraso escolar primaria	34	32	31	29	28	25	25	23	22	23	20	17	16	13	12	9	6	5	4	4	-1,7	3	
	Atraso escolar secundaria	49	47	42	41	39	34	34	29	29	29	29	28	26	25	24	21	16	13	11	11	-1,8	2	
Finalización	Tasa de conclusión secundaria 20-24 años	45	46	35	58	50	59	63	71	68	72	75	74	74	75	80	78	81	81	81	81	2,5	4	
Aprendizajes	Lengua segundo grado										8	9	10	11	12	14	22	35	48	52	52	5,0	3	
	Matemática segundo grado										6	9	8	7	5	4	10	26	30	49	49	3,8	3	
Todos los indicadores [Promedio (A) - (J)]																								6
Solo primaria [Promedio (D), (F), (I), (J)]																								3
Solo secundaria [Promedio (B), (C), (E), (G), (H)]																								8
Solo pruebas [Promedio (I) (J)]																								3
Solo trayectorias [Promedio (C) - (G)]																								6

Fuente: Elaboración CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de datos de ESCALE-Unidad de Estadística Educativa-Ministerio de Educación.

A continuación se presentan los resultados del análisis de los indicadores de las unidades subnacionales de cada país, donde se consignan los indicadores sintéticos calculados en cada caso y los criterios de selección de cada país.

Brasil: selección de los casos de Ceará y Pernambuco

La organización de la educación en Brasil presenta algunas particularidades que se tuvieron en cuenta a la hora de tomar decisiones sobre el análisis de la información y la selección de casos. Al seleccionar la unidad de análisis, el estudio cualitativo puso de manifiesto que existe una relación muy variable entre los gobiernos estaduales y municipales en torno a la gestión de la educación. Estas instancias de cooperación funcionan, en algunos contextos, de manera muy articulada, y en otros están atravesadas por la atomicidad o el conflicto. Existen indicios de que cuando esta cooperación funciona se manifiestan desempeños más destacados en las pruebas (Carnoy et al., 2017).

En este sentido, se optó por definir como unidad de análisis a cada uno de los estados federativos, priorizando los indicadores de la educación media, pero también contextualizando con los indicadores de la enseñanza fundamental, y considerando como marco los estados que tenían mayor injerencia en esta oferta, así como aquellos que llevaban adelante estas políticas de cooperación.

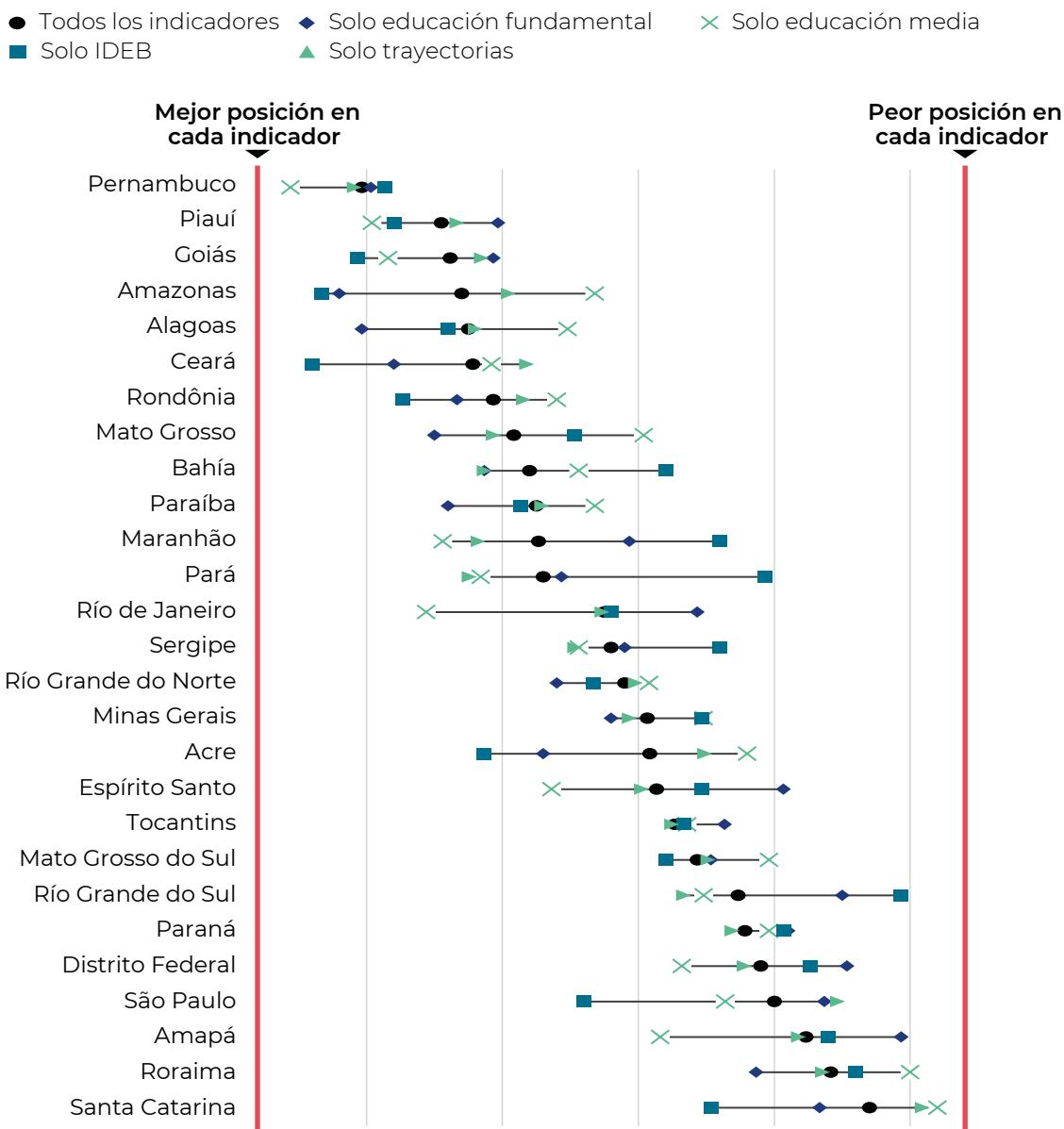
La decisión tomó en cuenta la dificultad adicional de procesar la información de los 5570 municipios. Ante esta complejidad, se decidió realizar una exploración del caso de Sobral, por tratarse del municipio que más mejoró en el IDEB, por situarse dentro del estado de Ceará y por ser un caso que antecede en términos de gestiones de gobierno a los que luego estarían a cargo del estado finalmente seleccionado. Por eso se elaboró un informe específico sobre el caso de Sobral (véase el capítulo 6) y del cual se extraen algunas conclusiones que se retoman al final de este libro.

En Brasil fue posible identificar dos casos subnacionales tipo 1, ya que tanto Ceará como Pernambuco muestran marcadas tendencias de mejora y, a la vez, existen evidencias del campo cualitativo que refieren a procesos políticos fuertemente orientados a la mejora.

Ceará y Pernambuco comparten varias características similares a partir de lo que puede deducirse del análisis de información. Ambos son estados de tamaño medio ubicados al noreste del país, con similar presencia de población rural y con unos indicadores de pobreza altos que han ido mejorando sustantivamente durante la última década, reflejando una mejora en las condiciones de vida de la población.

Pernambuco presenta las tendencias más positivas en los indicadores de educación media. Se reconoce una mejora en las tasas de asistencia, tendencia que reduce la brecha entre los valores del estado y el total nacional. Esta mejora tiene su correlato en una

Gráfico 20 - Índices sintéticos de periodización y de posición de las unidades subnacionales. Brasil



Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas.

reducción del abandono, lo que permite concluir que se lograron mejorar las condiciones de permanencia de los estudiantes en la escuela.

De forma complementaria, las tasas de aprobación mejoraron de manera muy sustancial. Esta mejora trae una reducción en el porcentaje de población que asiste con sobredad. Por último, el estado de Pernambuco muestra también una mejora en los

desempeños en la evaluación SAEB de tercer año de la enseñanza media: partiendo de valores inferiores, se iguala al total nacional. Como efecto combinado de estas tendencias, los resultados del IDEB muestran un crecimiento sostenido.

En síntesis, esta información permite reconocer que en este estado se logró de manera simultánea ampliar la cobertura reduciendo el abandono e incrementar la promoción de grado con trayectorias más oportunas, así como una mejora en los aprendizajes expresada en los desempeños en las pruebas.

Estas tendencias destacadas en la enseñanza media también pueden identificarse en la enseñanza fundamental: mejora la cobertura y reduce el abandono en los años finales del nivel, reduce las brechas vinculadas a los desempeños en SAEB y mejora la tasa de aprobación.

Por su parte, lo que destaca particularmente a Ceará es la mejora sostenida que muestra en los desempeños en las evaluaciones SAEB, a un ritmo de crecimiento muy superior al resto. Aunque inició el período con resultados por debajo del total país, en las evaluaciones de tercera serie de la enseñanza media logra una mejora en los desempeños que lo equipara a la media.

De forma complementaria se manifiesta un incremento sistemático del porcentaje de estudiantes aprobados durante todo el período, dando cuenta de una mejora de las trayectorias escolares. En 2017, la tasa de aprobación se situaba en torno al 90 % en la enseñanza media. Esto indica que la sobreedad se redujo sistemáticamente durante todo el período.

Ambas tendencias combinadas empujan la mejora del IDEB del estado. Dicho índice se calcula a partir de la combinación de resultados de SAEB y la tasa de aprobación, y se utiliza para monitorear las metas de política educativa.

Al mirar los indicadores de la enseñanza fundamental, también se reconocen logros destacados: Ceará es el estado en el que más se ha incrementado el IDEB tanto en el quinto como en el noveno año, alcanzando y superando la media nacional. La promoción también asume valores altos, situándose en torno al 95 %.

Tal y como se ha descrito en la metodología, la selección de casos no solo se basó en la evaluación de los índices sintéticos, sino que se complementó con una mirada enfocada en cada uno de los indicadores involucrados en el análisis.

A continuación se presentan, a modo de ejemplo, los indicadores analizados de Ceará, que reflejan las tendencias analizadas²⁸.

28. Los datos sobre los doce casos seleccionados se pueden ver en la página web del proyecto:
<https://www.llavesdelaeducacion.org/>

Gráfico 21 - Indicadores seleccionados. Ceará

— Unidad federativa — Total país

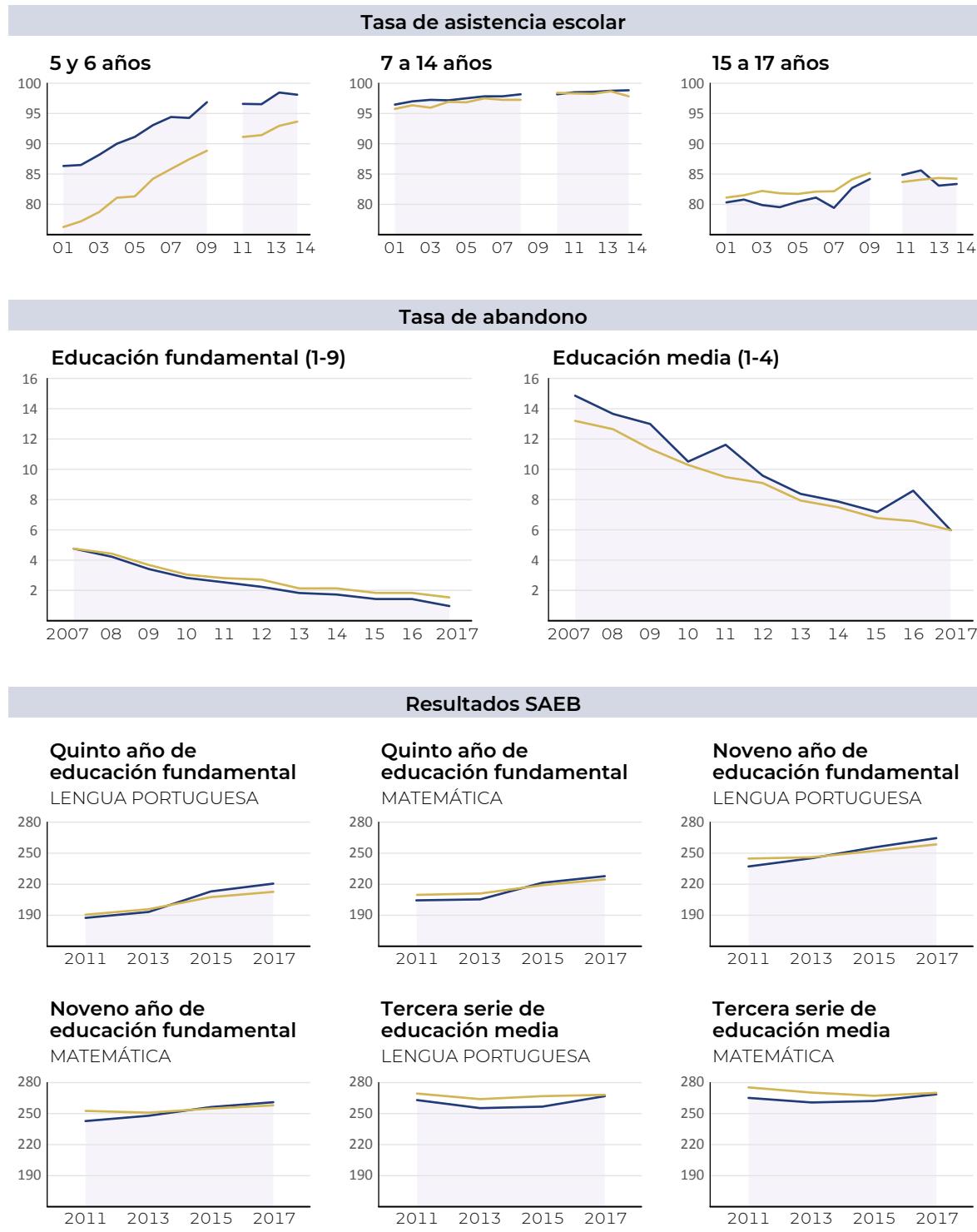
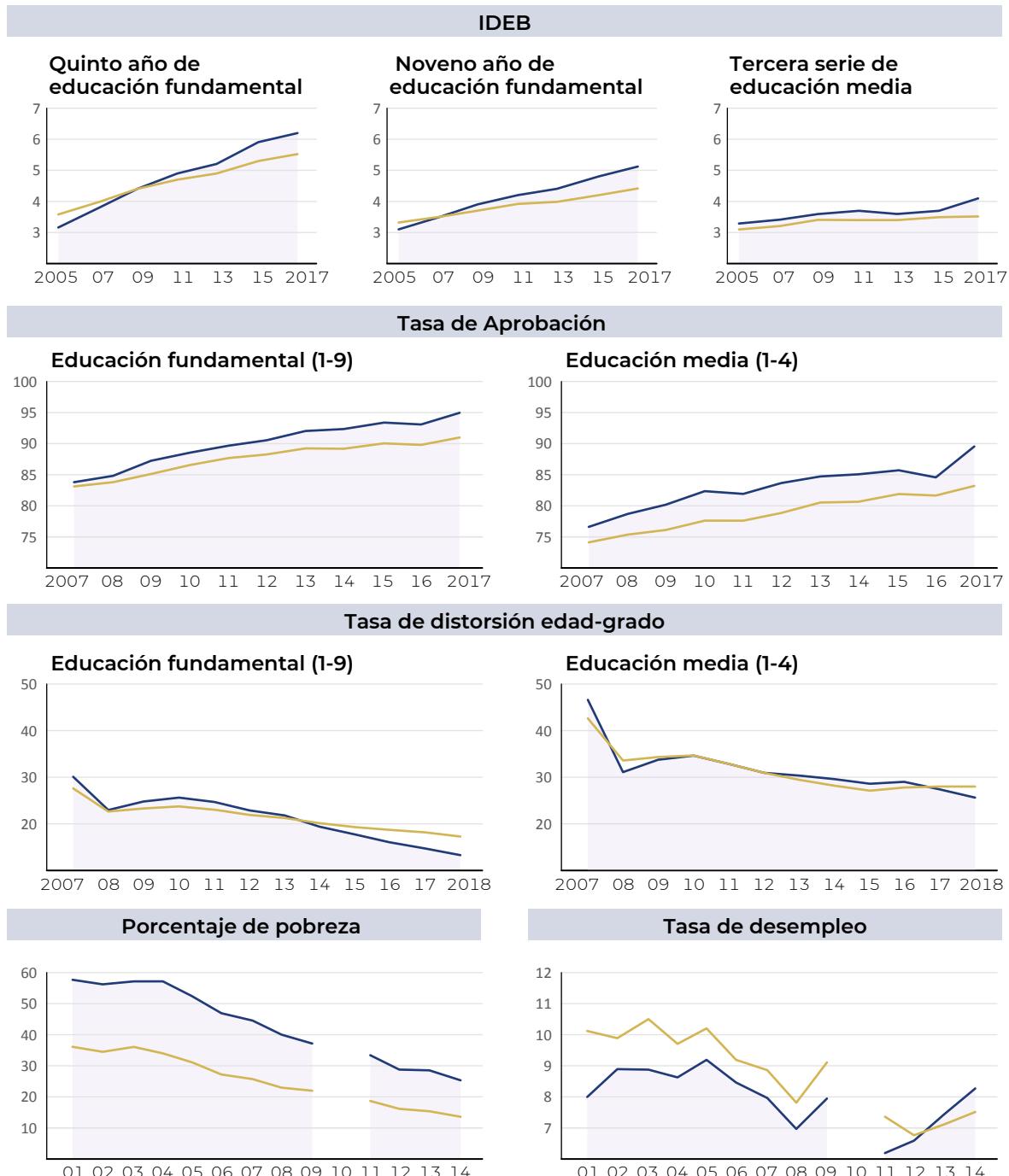


Gráfico 21 (continuación) - Indicadores seleccionados. Ceará

— Unidad federativa — Total país



Fuente: Procesamientos CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de Sinopse Estatística da Educação Básica 2007-2018 e Indicadores Educacionais 2007-2018. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira / Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), años 2001-2014 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Chile: selección de los casos de San Nicolás y Loncoche

Chile es otro caso que, por diversos motivos, demandó un tratamiento específico. En primer lugar, las unidades territoriales de administración de la educación del país son las comunas, divisiones geográficas mucho más pequeñas que las analizadas en otros países. Chile tiene 346 comunas; en promedio, su tamaño es de 50 000 habitantes, pero con un alto grado de dispersión: las comunas más grandes superan los 500 000 habitantes y las más pequeñas tienen menos de 1000.

Una segunda particularidad del país es el alto nivel de privatización de la oferta educativa, asociada al modelo de financiamiento educativo centrado en la demanda. El 62 % de la matrícula de educación básica y media de Chile asiste a escuelas privadas. En este marco, en este estudio se estableció como criterio de análisis centrarse exclusivamente en las escuelas de gestión municipal, de modo que fuera posible focalizar más claramente la relación del comportamiento de los indicadores a lo largo del tiempo con las políticas educativas locales.

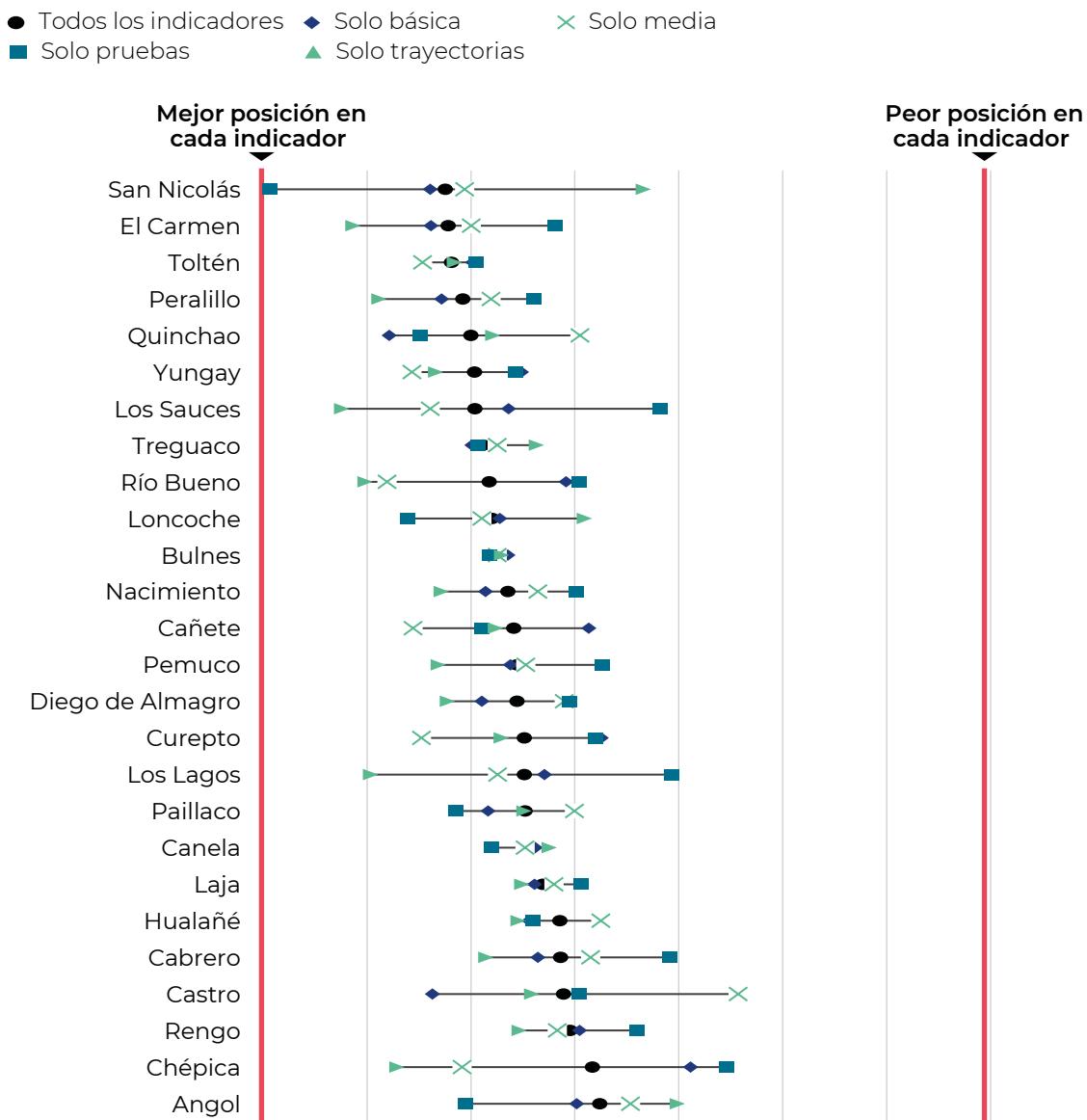
Para ello toda la información fue calculada exclusivamente para las escuelas municipales, a nivel de comuna. Este recorte conlleva un desafío específico para el abordaje estadístico en unidades territoriales pequeñas, ya que es necesario controlar con mucho cuidado el error estadístico de los indicadores y definir un tamaño mínimo de población que garantice cierta estabilidad en las series de tiempo.

Se optó por excluir las comunas que tuvieran concentración de oferta privada (menos del 50 % de la matrícula asiste a escuelas municipales) y aquellas que fuesen muy pequeñas (menos de 300 estudiantes, considerando la matrícula de básica y en media). En el caso de los resultados de las evaluaciones, para los casos preseleccionados se realizaron las estimaciones para establecer la significancia estadística de las diferencias observadas en el tiempo.

Los dos casos seleccionados son considerados de tipo 2, dado que muestran mejoras muy claras en varios indicadores. Pero, al tratarse de comunas pequeñas, se buscó crear una categoría específica que tomara en cuenta esta dimensión de magnitud del sistema para diferenciarlos de sistemas subnacionales mucho más grandes como los casos analizados en otros países.

San Nicolás es una comuna de tamaño entre mediana y pequeña del sur del país que logró garantizar una oferta exclusivamente municipal, en un contexto de alta ruralidad y nivel socioeconómico bajo. Lo que más hace destacar este caso es el marcado crecimiento de los resultados del SIMCE, que muestran una mejora en los desempeños muy por encima del total país, particularmente en las evaluaciones de octavo básico y segundo medio. En estas pruebas el país muestra tendencias estables entre 2000 y 2018, y en San Nicolás se reconocen mejoras muy destacadas.

Gráfico 22 - Índices sintéticos de periodización y de posición de las unidades subnacionales. Chile



Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas.

Esta mejora de los aprendizajes se manifiesta en un contexto en el que la comuna alcanza niveles de promoción por encima del total país. Esta combinación brinda indicios de la existencia de una mejora en los aprendizajes junto con una progresión oportuna de la educación básica y media. Finalmente aparece una mejora en la ratio de matrícula entre el primer y último año de estudio de cada nivel, que también puede asociarse a una reducción de los niveles de abandono escolar.

Loncoche es una comuna del sur, de bajo nivel socioeconómico y relativamente pequeña, con una participación de la oferta municipal que abarca cerca del 60 % de la matrícula de nivel básico y medio. En la mayoría de los indicadores, esta comuna muestra un comportamiento análogo al total país. Tiene niveles similares de porcentaje de aprobados y retirados, y la ratio de alumnos/as al inicio y fin de cada nivel no muestra indicios claros de una tendencia diferente a la del país en términos de conservación de estudiantes en el nivel. Algo similar ocurre en los resultados del SIMCE en cuarto básica.

Lo que destaca particularmente al caso de esta comuna es que presenta una mejora en los desempeños del SIMCE de octavo básica y, en menor medida, en segundo de media, lo que lo posiciona como uno de los que mejoraron más en los desempeños de estas pruebas en el período.

Las particulares características del contexto de este caso, junto con las evidencias recolectadas en el trabajo cualitativo, inclinaron la decisión de incorporar esta comuna sobre otras que mostraban un perfil similar (como el caso de Quinchao) o tendencias de mejora concentrada en los indicadores de trayectoria.

México: selección de los casos de Puebla y Guanajuato

La particularidad que se observa en México es que ningún estado presenta tendencias destacadas en el conjunto de indicadores analizados. Si algunos indicadores mejoran, otros tienden a estancarse o a empeorar. Esto se expresa en el hecho de que casi ninguno de los índices sintéticos se posiciona en valores cercanos a 1.

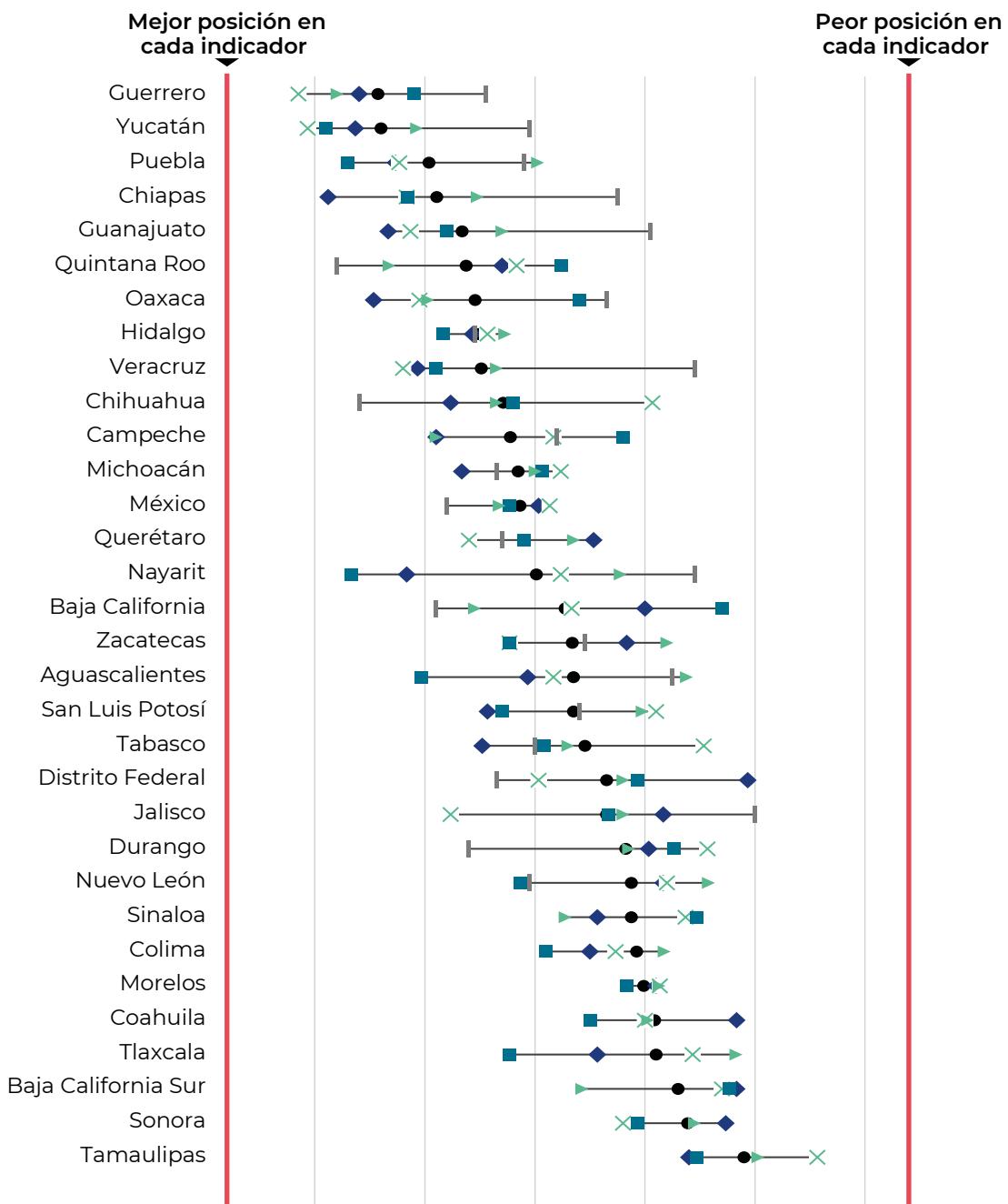
Esta ha sido una particularidad del país, lo que ha devenido en un desafío específico a la hora de seleccionar los casos y en una apuesta más fuerte por las evidencias provenientes de la consulta cualitativa a los expertos locales.

Sobre la base de la consulta realizada y de la evidencia encontrada en la sistematización de los indicadores estadísticos, Puebla ha sido seleccionado como un caso tipo 1. El estado se destaca por mostrar resultados de las evaluaciones con una mejora muy pronunciada que la distingue del promedio del país. Al mismo tiempo, en Puebla mejora la cobertura escolar, se reduce el abandono en secundaria y se mantienen niveles bajos de abandono en media. La promoción se sitúa por encima de la media nacional, lo que daría cuenta de trayectorias más oportunas al mismo tiempo que se incrementó la cobertura. A su vez, es un estado con muy altos niveles de pobreza, lo que pone en valor más aún esta tendencia de mejora.

Guanajuato, en cambio, es un caso tipo 3. También muestra mejoras, pero de menor intensidad y concentradas en indicadores específicos: en educación primaria, en las tasas de aprobación y en los resultados de las pruebas en sexto de primaria, y en secundaria, en cobertura, en la tasa de aprobación y en los resultados de Lengua de EXCALE.

Gráfico 23 - Índices sintéticos de periodización y de posición de las unidades subnacionales. México

- Todos los indicadores
- Solo pruebas
- ◆ Solo primaria
- ▲ Solo trayectorias
- ✖ Solo secundaria
- Solo media



En cambio, los indicadores en la educación media tienden a mostrar un bajo crecimiento y, a la vez, posiciones relativas por debajo de la media nacional. Otro elemento que se debe considerar en este caso es que Guanajuato es uno de los estados que más posiciones ha subido en la escala ICRE²⁹ entre 2016 y 2018, aunque aún se encuentra en lugares bajos.

Argentina: selección de los casos de Córdoba y Río Negro

En Argentina las tendencias observadas en las jurisdicciones no han permitido reconocer mejoras marcadas en el conjunto de indicadores analizados que permitan de manera complementaria perfilar un escenario tipo 1 o 2 (casos de mejora muy destacada de tamaño grande o pequeño). Algunas jurisdicciones mejoran solo en ciertas dimensiones y no todos los indicadores muestran tendencias consistentes. Al analizar las tendencias en el tiempo, los comportamientos no difieren marcadamente de los promedios nacionales.

Los dos casos analizados se clasifican como tipo 3, ya que existen evidencias de mejora en algunos indicadores, y referencias empíricas de políticas que podrían respaldarlas, pero estas no muestran un grado de contundencia que permita reconocerlos como casos notables. Sin embargo, la mejora lograda por la provincia de Córdoba se destaca más que la de Río Negro (que podría ser clasificado también como un caso 4, al igual que los casos de Colombia, que tienen mejoras por encima del promedio del país, pero no tan destacables).

155

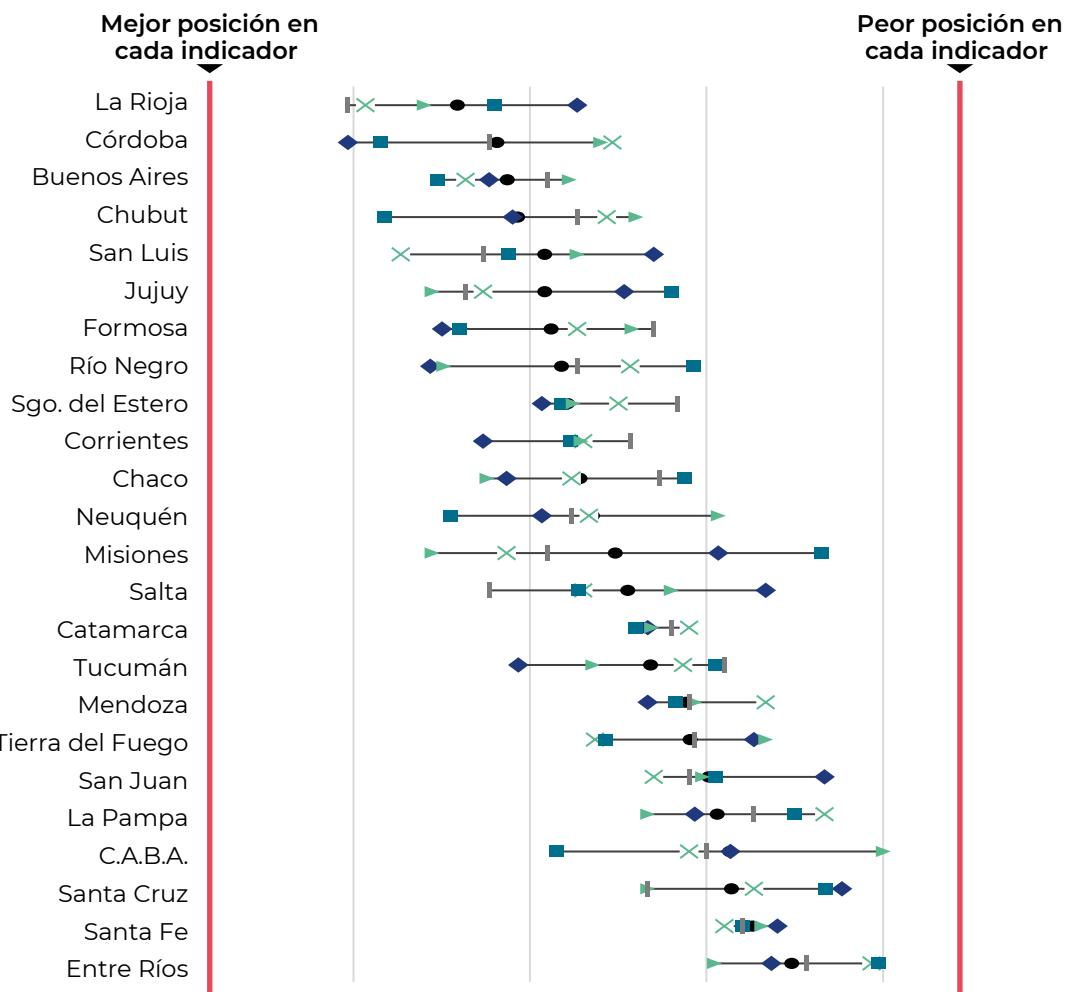
Amerita incluir una aclaración en el trabajo realizado con los indicadores de Argentina. Dado que sus evaluaciones son comparables en períodos más cortos de tiempo, se llevó a cabo un análisis específico de las tendencias de los resultados de las pruebas a lo largo del tiempo. Por un lado, se analizaron los resultados equiparados de las evaluaciones ONE y Aprender entre 2013 y 2017-2018. En la perspectiva de más largo alcance no existen resultados equiparados comparables en el tiempo, dado que las evaluaciones fueron cambiando sin garantizar la comparabilidad intertemporal.

Para tener referencias al menos parciales del período 2004-2013 se optó por realizar una aproximación indirecta a la identificación de casos destacados, reconociendo qué jurisdicciones fueron mejorando su posición relativa en las sucesivas evaluaciones nacionales en relación con el conjunto. La información que arroja este análisis es más limitada que en otros países, por lo que –a diferencia de los otros casos– esta dimensión tuvo un peso menor en la elección de los casos.

29. El ICRE es el Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa, elaborado por el organismo del tercer sector Mexicanos Primero. Incluye indicadores de estudiantes, docentes, escuelas y de la comunidad educativa. Para mayor información, véase https://s3-us-west-2.amazonaws.com/static-mexicanosprimero.org/investigacion/icre_2018.pdf

Gráfico 24 - Índices sintéticos de periodización y de posición de las unidades subnacionales. Argentina

- Todos los indicadores
- Solo pruebas
- ◆ Solo primaria
- ▲ Solo trayectorias
- ✖ Solo s. básica
- Solo s. orientada



Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas.

La provincia de Córdoba mostró claros indicadores de mejora y fue el primer caso seleccionado para el estudio, dado que, además, fue mencionado unánimemente por los expertos consultados. Se trata de la segunda jurisdicción en tamaño de Argentina: concentra aproximadamente el 8 % de la población.

Sí podemos observar dos comportamientos destacados que se manifiestan en simultáneo: en primer lugar, es una provincia que ha mejorado sistemáticamente los niveles de promoción, tanto en el nivel primario como en el secundario. En primaria, iniciando el período

bajo análisis en valores muy por debajo de la media nacional, llega a superarlos en los últimos años. En secundaria, las tasas de promoción se incrementan por encima de los valores nacionales. Como correlato de esas mejoras, se observa una reducción de la sobreedad.

De forma complementaria, Córdoba es una jurisdicción que manifiesta los más altos desempeños en las pruebas de aprendizaje en los últimos años, ocupando los primeros puestos. Si se observan las evaluaciones de años anteriores, la jurisdicción obtuvo desempeños intermedios en algunas áreas y años de estudio, lo que da cuenta también de una mejora relativa de los resultados.

El caso de Río Negro mantiene algunas similitudes y particularidades. Es una provincia del centro del país, con poca población (menos del 2 % de los habitantes del país) y amplias zonas rurales, también asociadas a los sectores más dinámicos de la economía.

En los indicadores, podemos reconocer un comportamiento de la cobertura similar al total nacional, excepto en los últimos años, en los que muestra un cierto incremento de mayor magnitud relativa, lo que permite inferir un proceso muy reciente de mejora en el acceso.

Aquí, los indicadores de mejora se concentran en el nivel primario: incremento de la tasa de promoción, que impacta fuertemente en la caída de la sobreedad (de un 30 % en 2000 a un 4 % en 2018). Esta se acompaña con una mejora en la posición relativa de la provincia en las pruebas nacionales: si para el año 2005 los desempeños posicionaban a la jurisdicción en lugares intermedios, en los últimos años se encuentra entre las cinco con mejores resultados. Estas tendencias positivas no son tan claras en el nivel secundario, donde los indicadores no brindan señales claras de procesos de mejora.

Colombia: selección de los casos de Bogotá y Boyacá

Una de las limitaciones que enfrentó el análisis cuantitativo de los casos subnacionales de Colombia es que la información disponible para analizar la periodización de los indicadores estuvo restringida al marco temporal 2010-2017. A diferencia del resto de los países, en este caso lo que se analiza es el comportamiento de los sistemas educativos en un plazo más corto de tiempo.

Otra de las características del caso es que, debido a las particularidades del país, se combinaron dos unidades territoriales de análisis: los departamentos y las Entidades Territoriales Certificadas (ETC). Las ETC son departamentos o municipios con más de 100 000 habitantes que puedan demostrar tener la capacidad técnica, administrativa y financiera para asumir la administración autónoma del servicio educativo.

Es decir, los departamentos tienen a su cargo la gestión de las escuelas emplazadas en municipios que no están certificados, y dentro de su territorio se encuentran, además, municipios que son ETC y que, por lo tanto, cuentan con su propia Secretaría de

Educación y poseen autonomía en las decisiones de política educativa. El país posee 32 departamentos y 96 ETC.

Frente a este escenario, se optó por realizar dos evaluaciones de los territorios a partir de la información disponible. Uno de los análisis se centró en un departamento –dado que la información agregada permitía un mayor nivel de confianza en la comparación intertemporal de los datos–, y el otro, en una ETC que es el Distrito Capital. En un primer momento se analizaron los departamentos, incluyendo el Distrito Capital (Bogotá), y en un segundo momento se sistematizó la información sobre las ETC.

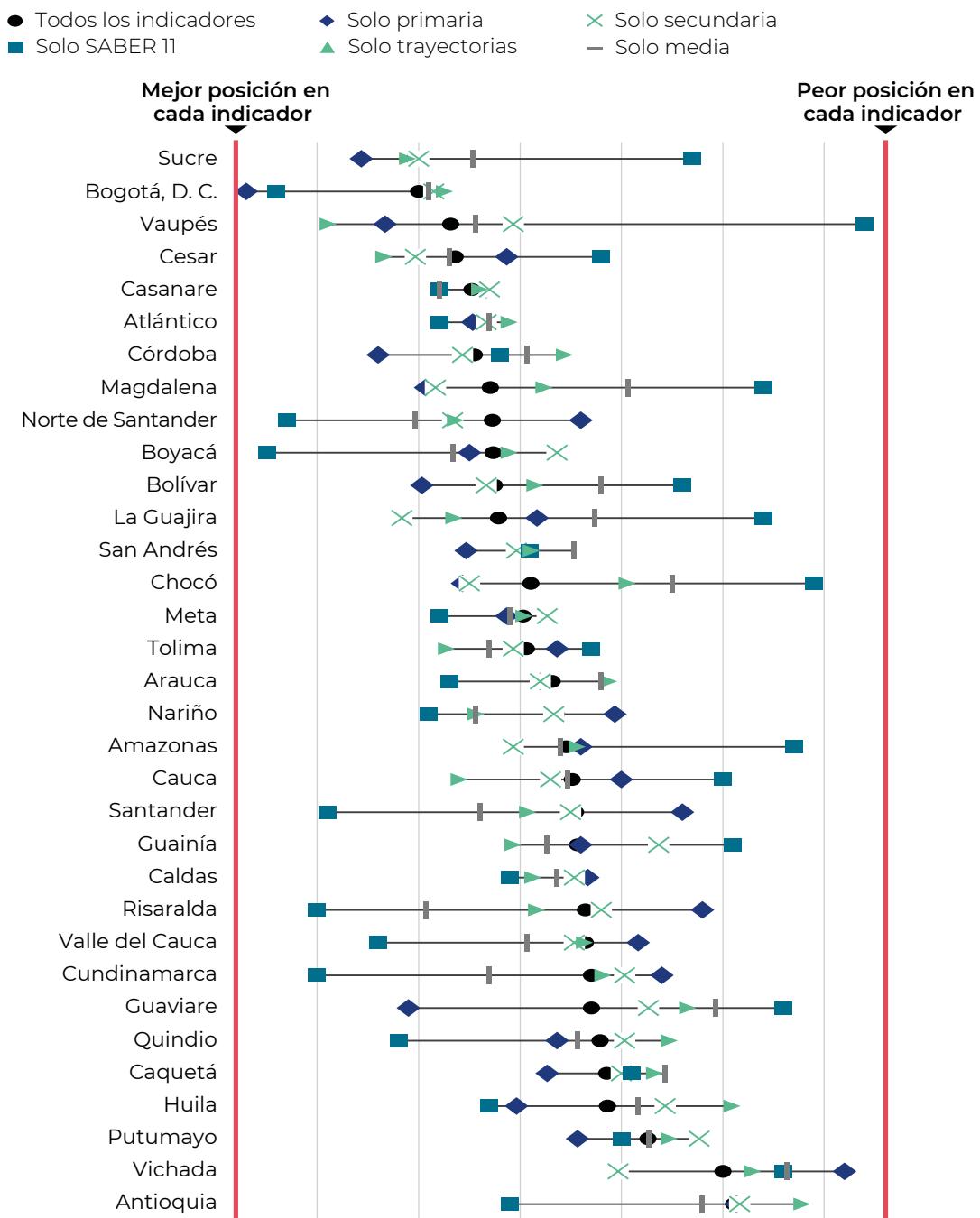
De esta forma fue posible trabajar en dos niveles para obtener información desagregada a nivel de las ETC, pero se mantuvo como una de las unidades de análisis a los departamentos. Como resultado se seleccionó un departamento (Boyacá) compuesto por cuatro ETC, de las cuales, la mayoría presentaban tendencias destacadas, y el Distrito Capital (Bogotá).

Dado que no se hallaron casos destacados del tipo 1, en Colombia se combinó el análisis cuantitativo de los datos con las opiniones de los expertos consultados por el equipo local. No fue fácil seleccionar casos que reunieran las condiciones de haber mejorado de manera consistente en el tiempo y que fueran mencionados como destacados en sus gestiones por los expertos consultados. El período de tiempo más corto de datos disponibles y el hecho de la multiplicidad de fuentes de gobierno hicieron más problemática la selección de los casos. Tanto Boyacá como Bogotá presentan mejoras por encima del promedio y fueron mencionados como destacados por los expertos consultados. En nuestra tipología los hemos ubicado como casos tipo 3, pero se encuentran entre aquellos con mejoras menos destacadas y también podrían clasificarse como casos tipo 4.

Boyacá es un departamento de tamaño medio, con un porcentaje de población rural levemente más alto que en el resto del país. Al inicio del período de análisis, mostraba niveles de pobreza superiores al promedio país, y en los últimos años ha mejorado sustancialmente las condiciones de vida. Muestra niveles de cobertura escolar muy altos, por encima de la media, tanto en el nivel secundario como en medio superior. Además de lograr escolarizar a un porcentaje más alto de la población, logró sostener altos niveles de calidad: los resultados de las pruebas SABER 3, 5 y 9 son superiores a la media, tanto en Lengua como en Matemática, siendo uno de los departamentos que tiene el índice del «factor copia» más bajo del país. En las pruebas SABER 11, para las que se dispone de una tendencia más larga de tiempo (2000-2018), presenta una mejora sostenida en relación con el promedio del país, especialmente en Matemática.

Dentro de Boyacá se destacan Sogamoso y Tunja como las ETC con mejoras muy marcadas en SABER 11. Resulta interesante señalar la diferencia entre ambas: mientras que en el primer caso la mejora es generalizada en distintos indicadores, en Tunja se focaliza

Gráfico 25 - Índices sintéticos de periodización y de posición de las unidades subnacionales, por departamento e incluyendo el Distrito Capital*. Colombia



* Se incorpora el Distrito Capital como una unidad aparte, ya que si bien pertenece al departamento de Cundinamarca, posee un régimen especial establecido por el Decreto 1421, donde se establece que las disposiciones de la Asamblea y de la Gobernación de este departamento no rigen en el territorio del Distrito Capital, el cual posee las mismas atribuciones administrativas que la Constitución y las leyes confieren a los departamentos.

Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas.

casi exclusivamente en las pruebas SABER 11. En los indicadores de trayectorias muestra cierto retroceso, lo que se constituye en una alerta. En cambio, en Sogamoso se reconoce, junto con una mejora en SABER 11, un incremento de la cobertura, una caída del abandono, tanto en secundaria como en media, y niveles de promoción estables.

Bogotá es la capital de Colombia y pertenece al departamento de Cundinamarca. Posee la particularidad de ser el único distrito que tiene las mismas atribuciones administrativas que los departamentos. Como la mayoría de las capitales, está compuesta por una metrópolis que concentra la actividad política y económica del país. Concentra el 13 % de la población total de Colombia.

Los indicadores muestran que Bogotá alcanza niveles de cobertura por encima de la media nacional, en un sistema educativo que se caracteriza por ser urbano prácticamente en su totalidad y por concentrar un porcentaje muy alto de oferta privada (el 38 % de la matrícula de educación primaria, secundaria y media asiste a escuelas no oficiales).

Se destaca por mostrar en el período dos tendencias conjuntas positivas: ha mejorado sustancialmente la promoción en primaria, secundaria y media, situándose en los tres casos muy por encima de la media nacional. El hecho de que paralelamente se reduzca el porcentaje de repitentes refuerza la tendencia. Esto representa mayores oportunidades para que los estudiantes transiten por los niveles educativos sin interrupciones en sus trayectorias.

De forma complementaria a mejores tasas de aprobación, se observa una mejora en los desempeños en las pruebas. En las pruebas SABER 3, 5 y 9, este distrito mostraba valores muy por debajo de la media al inicio del período analizado, pero fue mejorando en sus desempeños de forma sostenida, reduciendo la brecha que la separaba del promedio. En el caso de SABER 11, la tendencia es aún más destacada, porque arrancó el período con valores similares al total país y fue mejorando a un ritmo más alto hasta alcanzar resultados superiores en los últimos años.

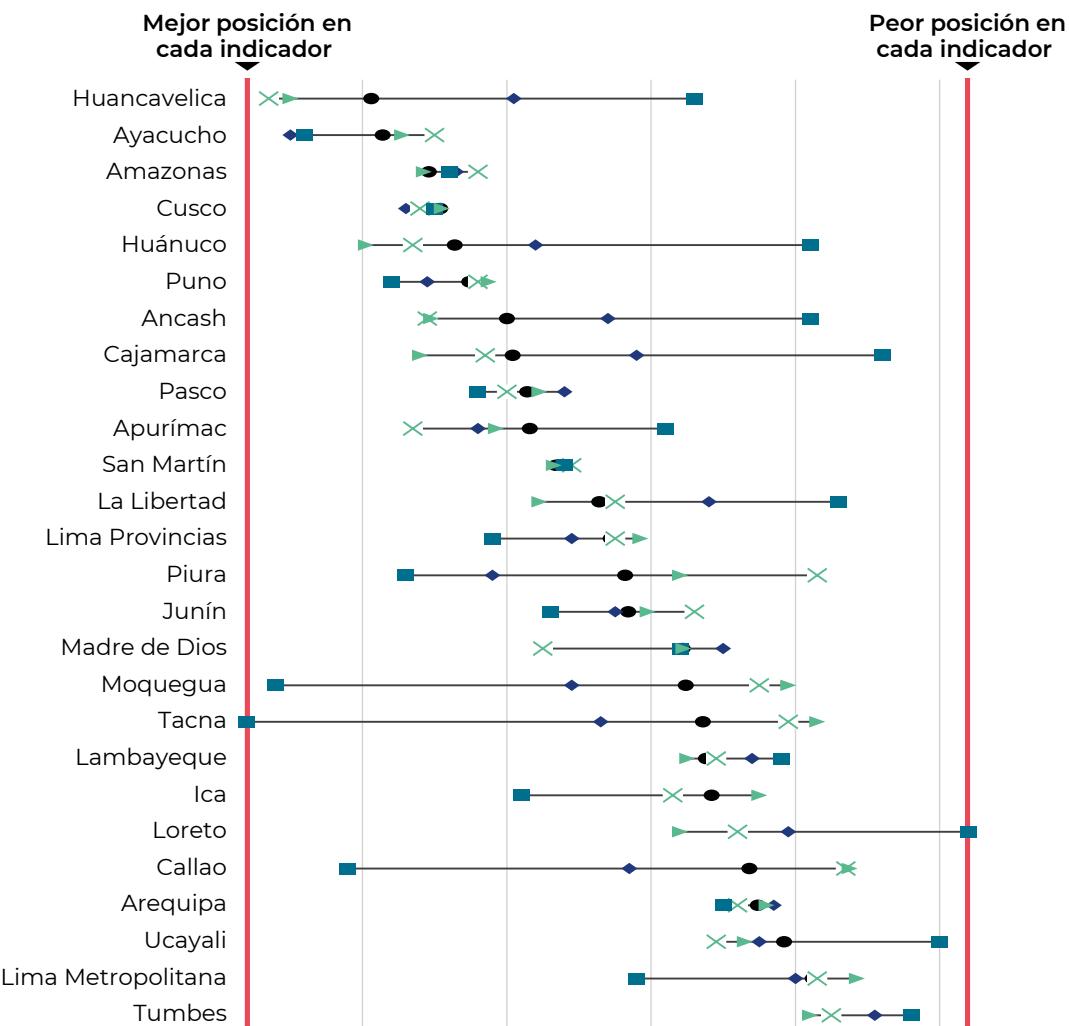
Perú: selección de los casos de Ayacucho y San Martín

En Perú se tomaron criterios distintos para seleccionar los casos, como se indicó anteriormente. Ayacucho fue seleccionado por mostrar mejoras observables en los indicadores, aunque no se ha logrado sistematizar información cualitativa que respalde esa mejora con acciones de política. Por esta razón se define como un caso tipo 3 con un asterisco, ya que es el único caso seleccionado que tiene mejoras en distintos indicadores pero no fue resaltado por los expertos locales consultados.

Los indicadores muestran una sostenida mejora de la región en el contexto nacional, especialmente en algunas dimensiones. Al inicio del período se encontraba en una situación de desventaja, y ha logrado equipararse e incluso superar al promedio país. En el

Gráfico 26 - Índices sintéticos de periodización y de posición de las unidades subnacionales. Perú

● Todos los indicadores ● Solo primaria ✕ Solo secundaria
 ■ Solo pruebas ▲ Solo trayectorias



Fuente: CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas.

período analizado incrementó la cobertura en educación secundaria y paralelamente redujo el abandono de manera similar a la media. Complementariamente, mejora mucho la promoción en secundaria. Este comportamiento combinado impactó en el incremento del porcentaje de población con secundaria completa, llegando desde un punto muy rezagado a valores similares al promedio nacional. A la vez, Ayacucho tuvo una mejora en la reducción de la sobreedad, lo que da cuenta de una mejora de las trayectorias oportunas. Finalmente, la región también muestra una mejora muy marcada en los resultados de las evaluaciones nacionales que se toman en el segundo grado del nivel primario.

Un elemento adicional que se debe considerar en este caso es que se trata de una región con indicadores de pobreza por encima del promedio país, pero logró reducirlos de manera notable en el período estudiado.

San Martín, en cambio, es un caso tipo 4. Esta región no manifiesta en sus indicadores comportamientos destacados por encima del país. Todos los indicadores muestran tendencias a la mejora, a ritmos que en su mayoría son similares a los valores nacionales. Su dato más destacado posiblemente sea que, a pesar de tratarse de una región pobre, muestra altos niveles relativos de aprobación (mejora en primaria), cercanos al promedio nacional.

Esta región fue seleccionada debido a ciertas particularidades destacadas que se detectaron en la investigación cualitativa. Fue un caso referido por varios expertos y resultó una experiencia significativa a analizar, aunque no presentara indicadores destacados.

Los casos seleccionados: una síntesis

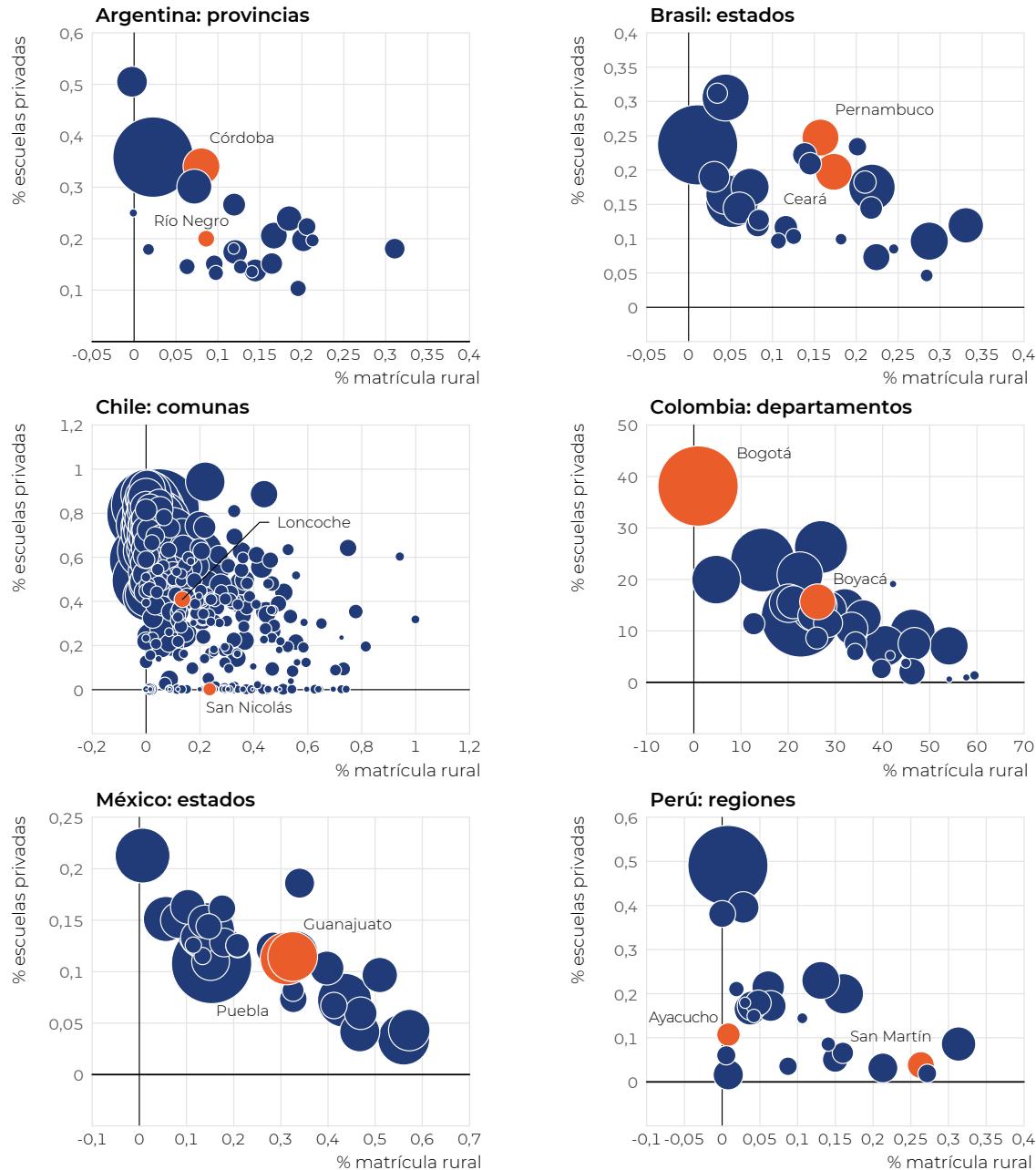
Para abordar la caracterización subnacional es central asumir la diversidad como una dimensión crítica de análisis. Las divisiones territoriales de un país son establecidas con criterios administrativos, lo que delimita el área de incidencia de los gobiernos subnacionales. Cada una de ellas presenta desafíos específicos asociados al tamaño de los sistemas educativos, la densidad demográfica, las características socioeconómicas y culturales de la población o la geografía y accesibilidad, entre otros aspectos. Esto permitió una mayor variedad de casos para favorecer el análisis de los contextos y comprender mejor la complejidad y especificidad de cada territorio.

Un aspecto que caracteriza la selección de los casos de estudio es su diversidad. Constituye uno de los elementos más ricos del estudio, ya que se analizan distintas configuraciones de gestión territorial en marcos políticos, geográficos y sociales sumamente diversos.

En el gráfico 27 hemos seleccionado tres variables básicas para perfilar las coordenadas de los sistemas educativos subnacionales: tamaño (diámetro de las burbujas, que representa la matrícula en educación primaria y secundaria, o su equivalente en cada sistema); porcentaje de matrícula en escuelas de gestión privada (eje vertical); y porcentaje de matrícula en escuelas rurales (eje horizontal). Los casos subnacionales seleccionados se representan en naranja.

Una primera dimensión relevante es la concentración de población en algunas regiones. Si bien el tamaño de las burbujas no es comparable entre diferentes países, dentro de cada uno de ellos puede reconocerse la existencia de casos con una concentración muy

Gráfico 27 - Matrícula total, porcentaje de matrícula en escuelas de gestión privada y porcentaje de matrícula en escuelas rurales, por unidad subnacional.
Países seleccionados



Fuente: Procesamientos CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de datos de Argentina: DiEE, Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos. Año 2018. Brasil: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse Estatística da Educação Básica 2019. Chile: Bases de Rendimiento Escolar 2002-2018 por estudiante, Centro de Estudios MINEDUC. Colombia: Microdatos de matrícula estadística 2015. Ministerio de Educación Nacional. México: Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras 2018-2019, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2010. Perú: Censo Educativo. Ministerio de Educación. Año 2018.

alta de población en una unidad subnacional que se presenta como un gran centro urbano (como pueden ser Argentina, Perú y, en menor medida, Brasil) de aquellas en las que la población está más distribuida.

El gráfico 27 permite también reconocer cierta relación que se manifiesta en la mayoría de los países entre las tres variables: las unidades subnacionales de mayor tamaño suelen concentrar población urbana y tener mayor porcentaje de oferta privada. Esto permite dar cuenta de que, en general, en la mayoría de los países los estados nacionales o subnacionales son responsables directos de la provisión del servicio educativo en las zonas rurales.

En lo que respecta al contexto socioeconómico de la población, se puede aproximar también a la diversidad de situaciones que enmarcan la selección de casos. En esta ocasión, se utilizan indicadores de desocupación y de pobreza. En el tamaño de la burbuja se mantiene el mismo criterio.

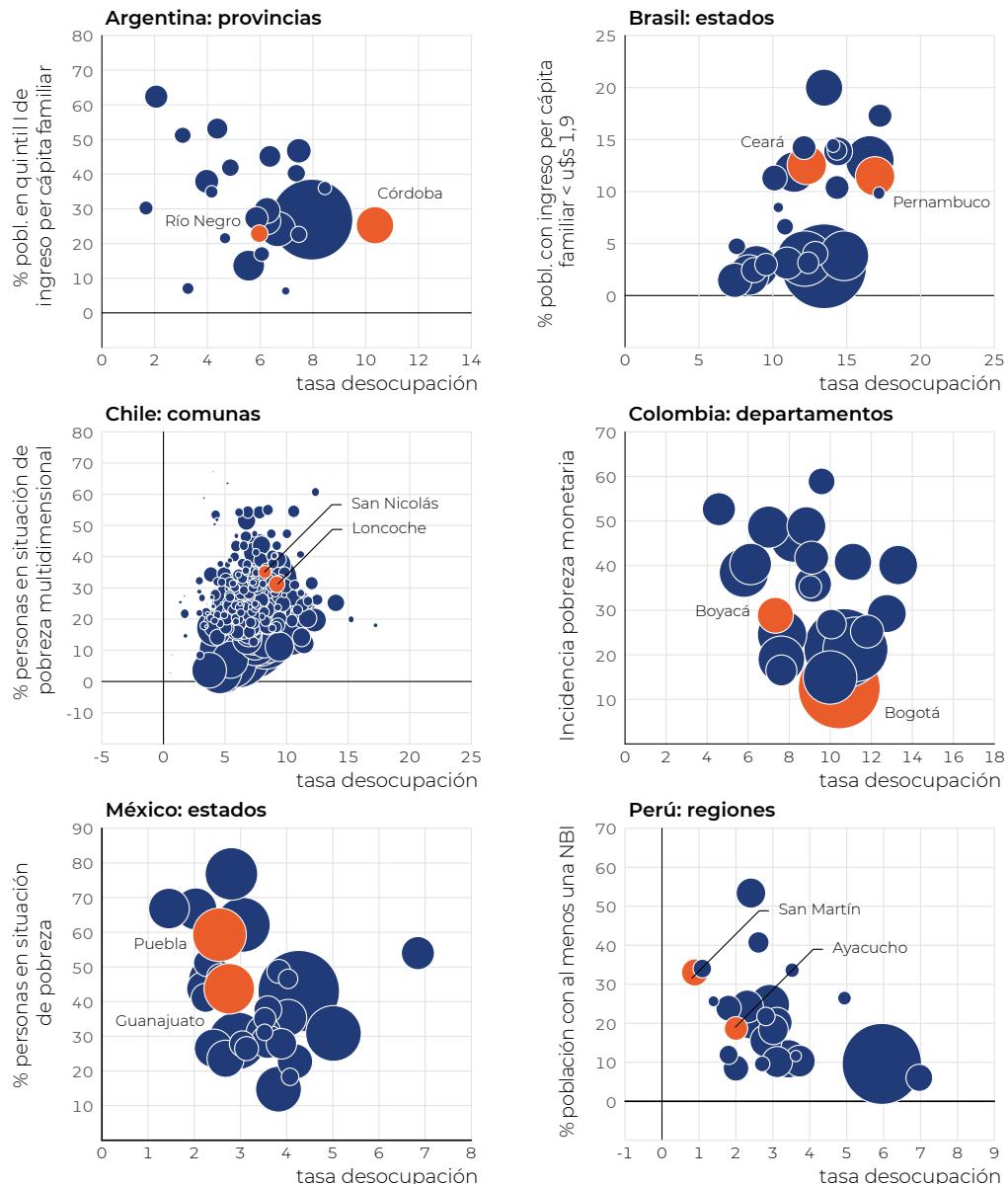
Los casos seleccionados para el estudio abarcan situaciones de contexto, que se analizan en profundidad en los estudios de casos³⁰. Ceará y Pernambuco, los dos estados seleccionados para la profundización del estudio en Brasil, muestran características muy similares. Estados con un tamaño del sistema educativo cercano al promedio se posicionan con altos niveles de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. Poco más del 20 % de la matrícula asiste a escuelas urbanas, y presentan niveles similares de penetración de la oferta de educación privada.

En Perú, los datos muestran que las regiones seleccionadas para el estudio son marcadamente diferentes entre sí. Si bien poseen un tamaño similar del sistema educativo, Ayacucho es una región del centro del país, situada en la región de la sierra, con una población mayoritariamente urbanizada que tuvo un fuerte crecimiento económico y reducción de la pobreza. En cambio, San Martín es en su mayor parte una región de la selva, con una presencia muy intensa de matrícula rural y con niveles de pobreza muy por encima del total nacional.

En Argentina, Córdoba es la segunda jurisdicción en términos de población y de tamaño del sistema educativo, luego de Buenos Aires. Es una provincia con centros urbanos muy importantes (su capital es la segunda ciudad más grande del país), pero que a la vez posee un porcentaje de matrícula rural similar al total nacional. Es la jurisdicción que presentaba los indicadores de desocupación más altos del país. Su sistema educativo presenta una de las participaciones más altas del sector privado. En cambio, Río Negro es una jurisdicción relativamente pequeña del sur del país. En este caso, la matrícula tiende a mostrar similar proporción de ruralidad que el promedio país, pero con una participación del sector privado baja.

30. Véase <https://www.llavesdelaeducacion.org/>

Gráfico 28 - Matrícula total, tasa de desocupación y medidas de incidencia de la pobreza, por unidad subnacional. Países seleccionados



Fuente: Procesamientos CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de datos de Argentina: DiEE, Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos. Año 2018, Encuesta Anual de Hogares Urbanos (INDEC), año 2014. Brasil: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse Estatística da Educação Básica 2019, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), año 2017. Chile: Bases de Rendimiento Escolar 2002-2018 por estudiante, Centro de Estudios MINEDUC, Estimaciones de Tasa de Pobreza Multidimensional por Comuna, considerando Entorno y Redes y Aplicación de Metodologías de: Estimación para Áreas Pequeñas (SAE), Ministerio de Desarrollo Social – Casen y Censo de Población y Vivienda 2017. Colombia: Microdatos de matrícula estadística 2015. Ministerio de Educación Nacional, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), año 2017. DANE. México: Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras 2018-2019, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2010 y series de desocupación calculadas por métodos econométricos a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH, año 2018. Perú: Censo Educativo. Ministerio de Educación. Año 2018; y Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENEI) 2018.

En Chile, como mencionamos previamente, la selección de casos tomó en consideración la comuna como unidad de análisis. Con la particularidad de que se puso el foco exclusivamente en las escuelas de gestión municipal, excluyendo del análisis toda la oferta privada. En este caso, fueron seleccionadas las comunas de Loncoche y San Nicolás. Ambas presentan características similares: situadas en el centro-sur del país (la primera en la región de Araucanía y la segunda en Ñuble), son comunas pequeñas (23 000 habitantes en el primer caso y 11 000 en el segundo), con valores de pobreza relativamente altos. La oferta de educación básica y media de San Nicolás es municipal en su totalidad, y cerca al 60 % en Loncoche, lo que da cuenta de una concentración importante de educación de gestión estatal (en el total país, el 38 % de la matrícula asiste a escuelas municipales). En Loncoche, un 34 % de la población se considera perteneciente o descendiente de pueblos indígenas; este porcentaje desciende al 3 % en San Nicolás.

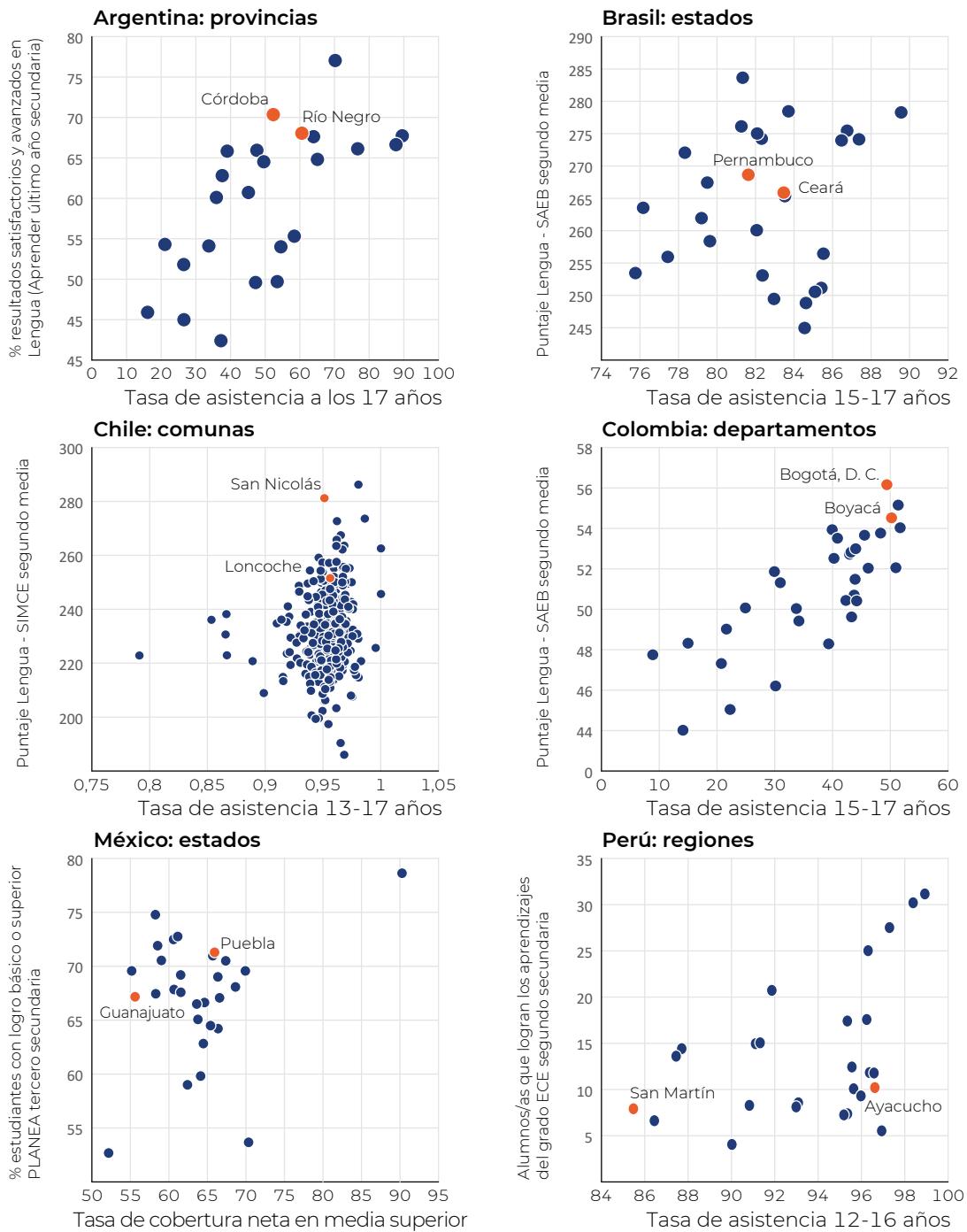
México también es un país con una muy alta concentración geográfica de la población (el 13 % de la matrícula se concentra en una de las 32 entidades federativas, que corresponde a su ciudad capital). Puebla es el quinto estado en tamaño del sistema educativo, situado en el centro del país. Es uno de los estados con mayores niveles de pobreza (el 58,9 % de la población se encuentra en esta situación). En términos de participación de la oferta privada en educación (11,3 %) y del porcentaje de matrícula rural (28,2 %) se asemeja al promedio nacional.

En Colombia, una de las unidades seleccionadas para el análisis ha sido Bogotá, la capital del país. De forma similar a las restantes de los otros países, es un departamento que concentra una parte importante de la población (el 13 % de la matrícula total de primaria, secundaria y media del país asiste a escuelas de Bogotá), esencialmente urbana (el 99,2 % de la matrícula asiste a escuelas urbanas) y con alta presencia de oferta privada. En cambio, Boyacá es un departamento relativamente pequeño (concentra el 2,6 % de la matrícula), con niveles de pobreza y desocupación relativamente bajos. Posee una población rural de similar participación que el conjunto del país (el 26,1 % de la matrícula asiste a escuelas rurales, algunos puntos por encima del total nacional) y la participación del sector privado también asume valores cercanos al total país.

Otra información significativa para contextualizar las unidades seleccionadas es la relación entre los desempeños de las evaluaciones en el año de estudio más alto en el que se aplican y los indicadores de cobertura. La vinculación entre ambos indicadores permite visualizar en conjunto coordenadas relacionadas con la dimensión de resultados: que la población culmine la educación secundaria habiendo adquirido los aprendizajes esperados.

Cabe resaltar que los casos no fueron elegidos por su posición en el *ranking* de los indicadores del último año disponible (que se presentan en el gráfico 29), sino por sus procesos de mejora a lo largo del tiempo. De todas formas, resulta relevante para contextualizar

Gráfico 29 - Tasas de asistencia en edades cercanas al fin de la educación secundaria y desempeños en las evaluaciones, por unidad subnacional. Países seleccionados, circa 2017



Fuente: Procesamientos CIAESA, Universidad de San Andrés y Quántitas, sobre la base de datos de Aprender 2017 y Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos 2010-2017, Ministerio de Educación.

la caracterización de los casos seleccionados mostrar su posición en estos indicadores claves para el último año disponible.

En Argentina, los casos seleccionados corresponden a jurisdicciones que tienen niveles altos de desempeño en las pruebas Aprender para el último año de la secundaria (se encuentran entre las que alcanzan un mayor porcentaje de resultados satisfactorios y avanzados), y a la vez presentan valores medio-altos de cobertura, lo que permite representar los desafíos que afrontan en términos de inclusión de toda la población adolescente.

Pernambuco y Ceará, en Brasil, también se ubican en lugares similares. En este caso, se posicionan en el punto medio de ambas coordenadas: como resultado de los avances logrados en términos de cobertura y calidad, alcanzan valores medios en ambos casos en relación con el resto de los estados analizados.

En Chile, la gran mayoría de las comunas –excepto algunos casos– evidencian niveles muy altos de cobertura en la educación media. La principal diferencia se encuentra en los desempeños de las evaluaciones. En la evaluación SIMCE de segundo media, San Nicolás alcanzó desempeños muy altos en relación con el resto de las unidades analizadas, mientras que Loncoche se posiciona en lugares altos pero no tan destacados.

En Colombia, las dos unidades estudiadas combinan altos niveles de cobertura y desempeños destacados en las pruebas SABER 11. Claramente se trata de dos casos que, como consecuencia de la mejora y/o sus contextos favorables, alcanzaron logros destacados por sobre el resto.

El caso de México es interesante, porque la situación de cada estado es bien diferente. Puebla se encuentra entre los estados que alcanzaron desempeños medio-altos en la evaluación PLANEA respecto al resto. Si bien es un estado que ha mejorado en la cobertura, aún muestra deudas pendientes en términos de inclusión de población fuera de la escuela. Guanajuato, en cambio, tiene niveles de cobertura bajos y desempeños intermedios. Aunque mejoró en ambos indicadores, se trata de un caso que se encontraba muy rezagado en el inicio del período.

Otro caso con unidades heterogéneas es el de Perú. Ambas regiones muestran desempeños bajos en la prueba ECE de segundo año de la secundaria (cuyos resultados no se utilizaron para el análisis, ya que la evaluación comenzó a aplicarse en 2015). Mientras que Ayacucho presenta niveles de cobertura altos (asociados a la mejora en el acceso), las tasas en San Martín son las más bajas del país (seguramente vinculado a su contexto de alta pobreza).

Otros casos destacados no seleccionados

Las unidades subnacionales incluidas en el análisis no han sido las únicas que se han identificado como destacadas y, en ocasiones, tampoco han sido las que mostraban las tendencias más relevantes. El criterio utilizado de triangular información cuantitativa y cualitativa ha generado que se hayan priorizado algunos casos sobre otros, y han quedado fuera del marco algunos sistemas educativos que presentaban tendencias interesantes. Los alcances del estudio no permitieron ampliar el universo de análisis, pero esto no quita que existan otros casos que ameriten un estudio en profundidad que ayude a complementar y ampliar los hallazgos de esta investigación.

A continuación se ofrece una lista de algunos de los casos más relevantes de cada país que no han sido incluidos en el estudio, agrupados en función de ciertas características.

Mejora gradual global. Casos en los que se observa una mejora sostenida de indicadores en diferentes dimensiones de análisis. Podrían haber formado casos de estudio de esta investigación, aunque no se recolectó información cualitativa suficiente en la consulta con los expertos como para ser priorizados sobre otros.

- Piauí (Brasil): es un estado con niveles de pobreza superiores al promedio del país. Este estado ha mejorado simultáneamente en todos sus indicadores: mejora la cobertura en la enseñanza media, reduce el abandono, mejora en el IDEB e incrementa la promoción. Hay indicios claros de que amplió las oportunidades de acceso y de que mejoró la calidad de los aprendizajes, junto con trayectorias más oportunas. También muestra indicios claros de mejora en la enseñanza fundamental en las mismas dimensiones: cobertura, calidad, trayectorias. Las tasas de aprobación también estaban por debajo del promedio en secundaria y ha ido reduciendo la brecha respecto del promedio. Algo similar ha ocurrido con la sobreedad. Es decir, ha mejorado también las trayectorias.
- El Carmen (Chile): es una comuna relativamente pequeña de la región de Ñuble, en la zona sur del país. Se destaca por mostrar una mejora en las trayectorias escolares. Se incrementa el porcentaje de aprobados, de manera sostenida en la educación básica y de forma más irregular en la educación media. También mejora la relación de matrícula al inicio y final de cada nivel, lo que refleja una mejora en la conservación de estudiantes dentro del sistema educativo. Donde presenta logros menos destacados es en los desempeños del SIMCE. La tendencia es positiva solo en cuarto año de básica; tanto en octavo como en el segundo año de la media, los resultados muestran un comportamiento estable o, incluso, levemente hacia la baja.

Mejora gradual específica. Son casos de unidades subnacionales en los que la mejora se focaliza en una o algunas dimensiones, mientras que otras permanecen estancas. Demandan la necesidad de identificar la existencia de políticas que sean consistentes con esa dimensión. Podrían haber sido parte del estudio como casos tipo 3, aunque también aquí se careció de evidencia cualitativa suficiente para seleccionarlos.

- La Rioja (Argentina): esta provincia de Argentina concentra mejoras muy marcadas en las trayectorias escolares. Tiene una mejora destacada en la cobertura, muestra una tendencia a la disminución en el abandono. La promoción crece sostenidamente en el nivel primario y secundario. Como resultante, es una de las provincias de Argentina que al final del período presenta las condiciones más propicias para el desarrollo de trayectorias escolares regulares. Sin embargo, sus desempeños en las evaluaciones son marcadamente bajos; tiende a ocupar los lugares más bajos en comparación con el resto, tanto en las evaluaciones más recientes como en las de más larga data. Los avances en la inclusión y en las trayectorias escolares no han logrado acompañarse de un fortalecimiento de los aprendizajes.
- Amazonas (Brasil): este es un caso muy interesante de ejemplo de mejora focalizada. Este estado se destaca particularmente por evidenciar un incremento marcado en el IDEB; claramente es uno de los estados que más ha mejorado en este índice. En la combinación entre desempeños en las pruebas SAEB y la tasa de aprobación (que son los dos componentes del IDEB) se observa la tendencia creciente. Ahora bien, al analizar los indicadores de cobertura y abandono, se pueden reconocer los principales desafíos. Amazonas no evidencia avances en la cobertura del sistema educativo, y particularmente los indicadores de abandono de la enseñanza media se han quedado estancados en el período analizado. Es uno de los estados que menos ha reducido la deserción en el nivel: mientras que en 2007 el indicador se situaba por debajo de la media nacional, para 2017 asume uno de los valores más altos del país. Del mismo modo, es uno de los estados con los valores más altos de abandono en la enseñanza fundamental.
- Yucatán (México): es un estado con niveles de pobreza superiores al promedio en el período inicial, que fueron mejorando sustantivamente. Tiene niveles de cobertura en secundaria que arrancan debajo del promedio y han ido mejorando. Muestra un salto en los resultados de calidad entre 2008 y 2012 en las pruebas EXCALE, aunque los desempeños recientes en PLANEA no han sido muy destacados. Las tasas de aprobación también estaban por debajo del promedio en secundaria y ha ido reduciendo la brecha respecto del promedio. Algo similar ha ocurrido con la sobreedad, que ha ido mejorando en relación con el promedio del país. Este es un caso

de un estado que, aunque inició el período en una posición relativa muy rezagada, ha logrado reducir esas brechas. Aunque la «foto» de los datos recientes no lo posicen en un lugar destacado, la mirada en el tiempo pone de relieve cómo ha ido mejorando.

- Barrancabermeja (Colombia): esta entidad territorial del departamento de Santander presenta indicadores destacados en todas sus dimensiones: mejora sistemáticamente la cobertura en la educación secundaria y media, y en 2019 alcanza uno de los valores más altos en el conjunto de las ETC. En SABER 11 perfila una tendencia de mejora, tanto en Lengua como en Matemática, ubicándose entre las 10 ETC que han mostrado una tendencia de crecimiento más sostenida. También mejora los niveles de promoción, particularmente en el nivel medio. Sin embargo, en este caso, los valores al final del período la posicionan como una ETC con bajos niveles de aprobación. La combinación de estos elementos perfila un escenario en el que se ha mejorado la calidad de los aprendizajes y se ha expandido el acceso a la educación secundaria, pero en un marco en el que se manifiestan importantes cuellos de botella en la progresión. Si bien es necesario un estudio en profundidad, una hipótesis posible es que los adolescentes permanezcan varios años en el sistema acumulando experiencias de repitencia antes de culminar el nivel o abandonar.

Mejora de la calidad con mayor exclusión. Aquí se hace referencia a casos en los que la mejora en los resultados de las evaluaciones se acompaña con el empeoramiento de otros indicadores. Son casos que alertan sobre los riesgos de utilizar exclusivamente el desempeño en las pruebas como indicador único para evaluar un sistema educativo.

- Floridablanca (Colombia): este caso es un buen ejemplo de las implicancias de trabajar con un sistema de indicadores que aborde diferentes dimensiones. Esta entidad territorial del departamento de Santander presenta mejoras muy destacadas en SABER 11. Es la segunda entidad con mayor crecimiento en Lengua, y la octava en Matemática; en ambos casos muestra un despegue muy significativo. Sin embargo, al analizar los indicadores de trayectorias, se observa en el mismo período un retroceso en la promoción: la tasa de aprobación en el nivel primario era del 97,5 % en 2011 y cae al 92,7 % en 2018. En secundaria es aún más alarmante: del 96,2 % al 83,4 % en el mismo período. Y, en media, del 95,1 % al 89,7 %. Estas tendencias abren la puerta a interrogarse acerca del tipo de políticas que se asocian a la mejora de los desempeños. ¿En qué medida hay una relación entre la mejora en SABER 11 y una reducción de las oportunidades para acceder al último año de la educación media?

Mejoras con saltos abruptos. Casos de unidades subnacionales que muestran mejoras muy destacadas, con saltos de mejora en cortos plazos de tiempo y muy por encima de la media. Aquí, el abordaje cualitativo fue clave, ya que permitió reconocer si existieron políticas consistentes con esos saltos o si podría tratarse de problemas de comparabilidad en las mediciones.

- Huancavélica (Perú): es una región pobre que ha ido mejorando sus condiciones relativas. Incrementa sostenidamente la cobertura en secundaria (paralelamente reduce el abandono, lo que corrobora las tendencias) por encima de la media, lo que impacta en un mayor porcentaje de población con secundaria completa, llegando desde un punto muy rezagado a valores similares al promedio nacional. A la vez, esta mejora en la inclusión se acompaña con una mejora en la aprobación y reducción de la sobreedad, lo que da cuenta de una mejora de las trayectorias oportunas. En primaria también hay una fuerte mejora en la reducción de la sobreedad, junto con una mejora en las evaluaciones de primaria (sobre todo en Matemática). Es una región que arranca en desventaja y se equipara e incluso supera al promedio país. Lo que llama particularmente la atención de esta región es el enorme salto que muestra en los desempeños en las evaluaciones. Por ejemplo, en el segundo año de la primaria, pasa de un 7,9 % de estudiantes que manifiestan logros de Matemática adecuados para el grado en 2012 al 40,5 % en 2016. En el trabajo cualitativo no ha sido posible identificar señales de la existencia de políticas educativas que se puedan asociar a un crecimiento de esa magnitud y por eso no fue seleccionado como caso de análisis.

6

Estudios de casos: sistemas educativos subnacionales destacados

173

La mejora en su contexto

El proceso de selección de los casos no permitió identificar sistemas subnacionales fácilmente agrupables. En algunos países se encontraron casos destacados por los especialistas consultados que no mostraban mejoras en los indicadores disponibles. En otros, los casos salientes en los indicadores no parecían tener hipótesis claras de políticas educativas. La tipología diseñada para albergar los doce casos finalmente seleccionados nos permitió agruparlos, pero con fronteras porosas y grandes distinciones entre ellos aun dentro de una misma categoría. Las características de cada país, tanto en las atribuciones de los niveles subnacionales como en las políticas nacionales, sumadas al tamaño y contexto social de cada caso nos mostraron que eran más bien ejemplos interesantes de procesos de mejora muy diferentes entre sí.

Por eso este capítulo comienza con una breve relatoría de cada caso, buscando captar las propiedades del contexto y la trayectoria de los ciclos de políticas específicas. Esta mirada introductoria se puede expandir con la lectura de cada caso que se presenta en los documentos elaborados en el marco del proyecto de investigación Las Llaves de la Educación y, específicamente, en el segundo libro de la colección, que reúne los doce casos estudiados en profundidad.

Ceará (Brasil): la mejora sistémica sostenible en articulación con los municipios

El estado de Ceará, al que todos los entrevistados han reconocido como un caso evidente de mejora, se encuentra en el nivel más alto de resultados del Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para los años iniciales de enseñanza fundamental; y se destaca no solo por su resultado actual, sino también por su clara evolución desde 2005. Cabe señalar que se trata de uno de los estados con mayores niveles de pobreza y desigualdad económica del país.

Ceará mejoró 18 p.p. entre 2011 y 2017 en la Prova Brasil en Matemática para el octavo grado de la enseñanza fundamental (fue el segundo estado que más mejoró en esta evaluación). Redujo el abandono en la enseñanza media en 9 p.p. entre 2007 y 2017. En este nivel también se incrementó la tasa de aprobación en casi 12 p.p., y pasó del puesto 8 al 3 entre 2007 y 2017.

El caso de Ceará está estrechamente vinculado al municipio de Sobral, dado que las autoridades que estuvieron a cargo del municipio luego pasaron al gobierno del estado. Las extraordinarias mejoras de Sobral se reseñan en este libro en un recuadro, ya que no se analizó con tanto detalle como los otros doce casos seleccionados, dado que el estudio no abarcó las redes municipales de Brasil, sino sus estados.

La mejora educativa en esta región se explica, en gran medida, por la alianza entre el Estado y los municipios, que constituyó una de las prioridades en la agenda del gobierno estatal. Teniendo en cuenta que la oferta de los primeros años de escolaridad está a cargo de las administraciones municipales, el Estado necesitó del apoyo de los municipios para desarrollar e implementar las políticas centradas en el proceso de mejora de la Lectoescritura en los primeros años de la educación primaria. Desde un punto de vista formal, la política pública instituida a través del pacto entre la entidad estatal y municipal –y en la que también tuvo un rol central la Unión Nacional de Directores de Educación Municipal (UNDIME)–, se denominó Programa de Alfabetización en la Edad Correcta (PAIC).

Una vez formalizado el pacto entre las entidades, el gobierno estatal actuó principalmente en dos frentes: por un lado, comenzó a elaborar y a distribuir materiales didácticos a todos los municipios; por otro, estableció un sistema de incentivos para la mejora de la gestión tanto en las escuelas como en los Departamentos de Educación municipales. Una de las herramientas fundamentales utilizadas fue el cambio de reglas para la distribución de recursos relacionados con el Impuesto sobre Circulación de Bienes y Servicios (ICMS). La distribución de gran parte de estos recursos pasó a vincularse al Índice de Calidad Educativa (IQE), un indicador elaborado por la Secretaría de Educación del

Estado de Ceará (SEE-CE) centrado en los resultados de los alumnos/as de las escuelas municipales. Por lo tanto, para recibir más recursos económicos de parte del estado, los municipios debían lograr mejoras en los indicadores educativos del índice, que incluye tanto la mejora de las trayectorias escolares como los resultados de aprendizajes medidos en las pruebas.

Además de promover la reformulación de los criterios de distribución del ICMS, el gobierno estatal creó un mecanismo de incentivo a las escuelas. Con base en el Índice de Desempeño Escolar, las escuelas públicas que obtuvieron resultados satisfactorios fueron distinguidas recibiendo recursos financieros directamente del Estado. Como contraparte, la recepción de dichos recursos estaba condicionada al compromiso formal de establecer acciones cooperativas con las escuelas que presentaban bajos resultados educativos. De este modo no solo se favorecía la cooperación entre estados y municipios, sino también entre escuelas de mejor y peor desempeño, lo que a su vez contribuía a la reducción de las desigualdades educativas.

Más allá de que a nivel estatal se llevaran a cabo una serie de iniciativas de apoyo a los municipios, estos siempre gozaron de una amplia autonomía política y administrativa que se vio reflejada, por ejemplo, en las políticas de formación docente continua. No obstante, el estado trabajó en colaboración con aquellos municipios que demandaron apoyo por no contar con su propia estructura o capacidad general/pedagógica para desarrollar sus proyectos. Esta iniciativa resultó ventajosa desde el punto de vista financiero, ya que permitió que el gobierno estatal pudiera concentrar sus esfuerzos en acompañar a los municipios que lo requerían (Vieira, Plank y Vidal, 2019).

Otro factor que permite explicar la mejora educativa refiere a una serie de iniciativas implementadas por la SEE-CE. Entre ellas, se destaca la definición de criterios técnicos para la elección de dirigentes regionales de educación, líderes máximos de los Centros Regionales de Desarrollo Educativo (CREDE). Esta medida reveló la preocupación por la calidad del órgano de gestión responsable de conducir las políticas educativas del estado, reconociendo que el desempeño de los coordinadores regionales es fundamental en la articulación con las redes de enseñanza municipal.

Por otra parte, el desarrollo de acciones para monitorear y evaluar las iniciativas implementadas también tuvo un rol central en la evolución de la calidad educativa. En lo referido al PAIC, tanto el estado como sus municipios contaron con mecanismos para monitorear no solo los resultados relacionados con la alfabetización de los alumnos/as, sino también los niveles de participación en las pruebas estandarizadas y el porcentaje de alumnos/as para cada nivel de aprendizaje. Esto favoreció el desarrollo de acciones enfocadas a cada alumno/alumna con estándares de desempeño considerados insatisfactorios, lo que a su vez contribuyó a hacer más iterativo el enfoque de las intervenciones, con consecuencias positivas sobre la calidad del servicio educativo. Entre las acciones destacadas por los

entrevistados se encuentran la formación de docentes responsables de la alfabetización, la disponibilidad de materiales pedagógicos para los municipios y el pago de becas, por parte del gobierno estatal, a los docentes que participaron en el programa.

De acuerdo con lo planteado, la hipótesis de mejora del caso de Ceará se basa en la alianza entre el estado y los municipios para desarrollar acciones pedagógicas; en el uso constante de pruebas de aprendizaje estandarizadas, poniendo mucho foco en los avances concretos medibles; en un sistema de rendición de cuentas que premia a los municipios y a las escuelas en función de los resultados obtenidos; en la definición de parámetros técnicos para la elección de dirigentes regionales de educación y en la revisión permanente de las iniciativas y programas implementados. Estas prácticas encontraron un contexto político favorable y se han implementado desde 2007 –con revisiones, pero sin interrupción– hasta el presente (2020).

Sobral: el municipio de la mejora extraordinaria

Sobral se considera uno de los casos de éxito más salientes de Brasil y de América Latina a nivel subnacional. Esto se destaca, además, por ser un municipio con altos niveles de pobreza. Pese a tener el quinto menor PBI per cápita de todos los municipios de Brasil, es el municipio con los mejores resultados de todo el país en el IDEB, que mide la trayectoria de los alumnos/as y la calidad de los aprendizajes en la enseñanza fundamental (Cruz y Loureiro, 2020).

En el año 2005, Sobral ocupaba el puesto 1366 entre los 5570 municipios del país. Su ascenso fue constante y extraordinario: pasó al puesto número 1 en 2017, tanto en los años iniciales (de primero a quinto año) como en los años finales de la enseñanza fundamental (de sexto a noveno año).

Nuestro estudio indagó las claves de la mejora de una manera más exploratoria que en otros casos. A modo de hipótesis se encuentran cuatro puntos centrales:

- La priorización de acciones pedagógicas basadas en la evidencia de

sus logros en las evaluaciones, focalizando la enseñanza en las habilidades fundamentales de cada año de estudio.

- El fortalecimiento de la gestión escolar, con concursos de directivos seleccionados por criterios profesionales.
- La puesta en valor de la relevancia social de los docentes por medio de una capacitación intensiva y un aumento salarial paralelo a una mayor eficiencia en la distribución de los cargos.
- La autonomía y poder que se les otorgó a las autoridades educativas locales, que lograron crear una visión muy clara, con metas concretas, mucho profesionalismo y persistencia en su tarea durante veinte años consecutivos de gestión.

Sobral también parece haber aprovechado al máximo la autonomía que tienen los municipios para decidir sus políticas y para apropiarse

Pernambuco (Brasil): la mejora integral de la educación media

A igual que Ceará, Pernambuco fue reconocido por todos los entrevistados como un caso destacado y presentó mejoras contundentes en los indicadores educativos. Entre los factores que parecen explicar la evolución de los resultados se identifican cuatro ejes principales de políticas sobre los que el gobierno estatal concentró sus esfuerzos: a) las escuelas de tiempo integral de enseñanza media; b) la reorganización pedagógica; c) la gestión por resultados; y d) las mejoras en la infraestructura escolar. Lejos de ser iniciativas aisladas, estos factores confluyeron para el desarrollo de la educación pública en el estado. Así, Pernambuco pasó de ubicarse, en el año 2007, en el puesto 22 en el IDEB a estar entre las tres unidades federativas

Gráfico 30 - IDEB de Sobral y de Brasil, entre 2005 y 2019



Fuente: Elaboración propia de los autores/INEP.

de las políticas nacionales. En particular, el municipio puso mucho foco en mejorar la trayectoria de los alumnos/as y en concentrar todas las miradas en el primer grado del nivel primario, en el que se potenciaron las estrategias de enseñanza de la Lectoescritura para no generar un desfasaje temprano y el problema de la repetición posterior.

Estas reformas fueron generando un efecto de expansión sistémica que contagió a todos los actores de las escuelas. Ninguna escuela

se encuentra hoy con resultados por debajo del promedio del país. El proceso de decisión política con capacidades técnicas, escuchando las voces del sistema, valorando el rol de los docentes y mucho foco y continuidad en el tiempo fue creando un efecto sistémico «bola de nieve» que se fue haciendo cada vez más grande a medida que mejoraban los resultados. Sobral es un ejemplo de construcción de una plataforma de gobierno de la educación a nivel municipal para apoyar a las escuelas y generar foco en la mejora.

mejor posicionadas en el año 2017, considerando la enseñanza media. Este dato adquiere mayor relevancia cuando se considera que se trata de uno de los estados más pobres del país.

Pernambuco también redujo el abandono en enseñanza media del 22 % al 1,5 % entre 2007 y 2017 (fue el estado que menos abandono tuvo en 2017 y el que más mejoró en toda la década). Incrementó la tasa de aprobación en enseñanza media 22 p.p., al mismo tiempo que redujo casi 33 p.p. los niveles de sobreedad, pasando del puesto 20 al 7 entre 27 estados.

El primer eje, referido al modelo de educación de tiempo integral, se extiende por todos los municipios de Pernambuco, acercándose a la meta del 70 % de la red pública estatal respecto de la oferta de la última etapa de la educación básica.

Este modelo, iniciado en 2004, tuvo como primera y fundamental medida la ampliación de las horas lectivas, que pasaron de 25 horas semanales con un formato tradicional a un total de 45 horas con múltiples innovaciones curriculares. La nueva propuesta no se limitó a la extensión de las actividades educativas diarias, sino que propuso la inclusión de contenidos más convocantes y cercanos a la realidad de los jóvenes; por ejemplo, aquellos orientados al desarrollo integral de los estudiantes, como «protagonismo juvenil» y «proyecto de vida», además del desarrollo de principios relacionados con la dimensión socioemocional, considerada un importante atributo contemporáneo para el pleno desarrollo de los ciudadanos. La institucionalización de este modelo integral también supuso cambios sustantivos en la organización de las escuelas respecto de la distribución de las clases en turnos, ya que el período académico más largo implicaba ofrecer educación a los mismos estudiantes en más de una jornada.

Entre los principales beneficios percibidos por esta propuesta se destacó la mejora en los procesos de enseñanza y aprendizaje, con consecuencias positivas sobre el desempeño de los estudiantes en las evaluaciones, y la reducción de las tasas de reprobación y deserción, tan comunes en este nivel educativo en todo el territorio brasileño. Estos resultados positivos iniciales fueron tenidos en cuenta por la Secretaría de Educación del Estado de Pernambuco (SEE-PE), que decidió ampliar la oferta de escuelas que ofrecían enseñanza media de tiempo completo.

Cuando Eduardo Campos inició su mandato como gobernador del Estado en 2007³¹, una de sus prioridades educativas fue, precisamente, incrementar el número de estas escuelas. Su gestión empezó con 20 instituciones de educación de tiempo completo y finalizó, en

31. Es importante resaltar la continuidad de los gobiernos de Pernambuco. Luego del período de Eduardo Campos, el gobernador que lo sucedió en 2015, Paulo Camara, y que sigue hasta la fecha es también del Partido Socialista Brasílero.

2014, con un total de 300. Así, la oferta de educación de tiempo completo se convirtió en una política de Estado –y no solo de gobierno–, ya que en 2008 se aprobó una ley específica que oficializó su provisión. Es decir, su oferta quedó relativamente inmune a la voluntad política más inmediata.

Los esfuerzos de la SEE-PE por fortalecer este modelo educativo no se limitaron al incremento de la cantidad de escuelas, sino que también se destinaron a realizar cambios en los planes de carrera de los profesionales de la enseñanza. Paralelamente a la oferta de una educación más atractiva, se reconoció la necesidad de establecer un régimen de dedicación exclusiva para los docentes de estas escuelas, y se desarrolló un modelo de retribución acorde con la propuesta, principalmente mediante ventajas económicas para los profesionales adheridos al modelo. Asimismo, se definieron procesos de selección específicos para el ingreso de los profesionales a tales instituciones educativas.

Cabe destacar que, a finales de 2016, con miras a seguir mejorando la propuesta de un recorrido educativo de 45 horas semanales, fue creado un puesto denominado «asistente de gestión». El objetivo principal era brindar apoyo a los directores de escuela, especialmente en lo que respecta a las prácticas de gestión administrativa, para que pudiesen concentrar sus esfuerzos en las prácticas pedagógicas.

El éxito de la educación de tiempo completo y su creciente demanda fueron superando la capacidad de la SEE-PE para ofrecer plazas en estas escuelas. Esto llevó a la creación de un modelo de instituciones educativas semiintegrales³², con una carga semanal de 35 horas lectivas, cuyo propósito no fue solo reducir el costo fiscal en relación con el modelo integral, sino también flexibilizar su implementación para reducir las dificultades logísticas de la reorganización escolar. En la actualidad existe incluso una adaptación de este modelo intermedio mediante la oferta de educación semiintegral en dos turnos: mañana-media tarde y media tarde-noche.

El segundo eje que permite explicar la mejora educativa en Pernambuco refiere a la reorganización pedagógica iniciada en 2011. En esta línea se destaca el desarrollo de una nueva matriz curricular que sirvió de parámetro para orientar otras iniciativas educativas como el desarrollo de evaluaciones a gran escala, la mejora de las actividades docentes y el establecimiento de una métrica común para medir lo que un alumno/a necesita aprender en cada nivel o etapa. Otra iniciativa importante que favoreció fue la mejora de las acciones relacionadas con la formación continua de los profesionales de la cartera educativa conforme a esta nueva matriz curricular.

32. De hecho, según la legislación nacional, se trata de escuelas de tiempo completo, ya que ofrecen 35 horas de clase a la semana, lo que se traduce en 7 horas diarias. Pernambuco usa el nombre «semiintegral» para diferenciarlas de las escuelas que ofrecen 45 horas de clase por semana.

Estas medidas deben ser analizadas de manera complementaria al tercer eje: el desarrollo de un modelo de gestión por resultados. La propuesta, también iniciada en 2011, buscó mejorar el enfoque de las acciones y llevar un adecuado seguimiento de las iniciativas implementadas. Entre otras medidas, instituyó una dinámica de trabajo que incluyó, además de una reunión bimestral con el gobernador, reuniones a nivel regional en las que se debía dar cuenta de las metas que habían acordado las administraciones regionales. Por su parte, las escuelas también debían desarrollar e implementar planes de acción específicos para monitorear más de cerca las que presentaban peores resultados.

En consecuencia, tanto la reorganización pedagógica como la gestión por resultados permitieron que la SEE-PE pudiera identificar escuelas prioritarias, así como estudiantes prioritarios, y, de este modo, orientar mejor sus intervenciones.

El cuarto y último eje de los principales factores que explican la mejora refiere a la infraestructura escolar. Respecto de este tema, en el período bajo estudio se llevaron a cabo una serie de acciones enfocadas no solo a construir nuevas escuelas, sino también a mejorar las existentes como modo de garantizar las condiciones mínimas necesarias para el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Para finalizar es preciso destacar que una de las razones que mejor explican el patrón de crecimiento observado en Pernambuco, particularmente en la enseñanza media, es la continuidad de las políticas públicas durante el período analizado, en el que, más allá de los recambios de gobernadores, continuó el Partido Socialista Brasílico en el gobierno. Esto permitió que fuera posible implementar, sostener, evaluar y mejorar las iniciativas desarrolladas en relación con los cuatro ejes presentados en este trabajo.

San Nicolás (Chile): estabilidad, confianza y apoyo multidimensional por las necesidades del contexto

San Nicolás es una comuna pequeña de la región del Ñuble que, al igual que Loncoche, se caracteriza por concentrar altos índices de pobreza. En 2017, el 22 % de sus habitantes se encontraba en esta situación.

Su selección como caso destacado se basa en la notable mejora en sus resultados educativos, que la ubican por encima de los promedios nacionales desde 2009. Cabe señalar que, además, fue documentado en estudios previos externos como un municipio de alto interés en educación (Contreras y Bellei, 2020; García Huidobro, 2019).

La comuna de San Nicolás tuvo importantes mejoras en todas las evaluaciones SIMCE. Los mayores logros se dieron en cuarto básico en Lectura, donde mejora 76 puntos entre 2002 y 2018, lo que la ubica como la tercera comuna con mejores resultados. Las evaluaciones de Matemática en cuarto y octavo básico y en segundo medio también mejoraron 43, 83 y 113 puntos, respectivamente, ubicándola entre las tres con mejores resultados.

En San Nicolás no existe oferta de educación privada y, por lo tanto, toda la matrícula se concentra en el sector público, que está compuesto por 8 escuelas: 6 rurales multigrado y 2 liceos. En conjunto, las escuelas rurales representan el 9,5 % de los alumnos/as de la comuna, mientras que los liceos concentran poco más del 90 % del total de la matrícula, siendo el Polivalente el de mayor relevancia con más del 76 % del total de los estudiantes del territorio.

En base a la investigación realizada, se destacan seis factores que parecen explicar la mejora del desempeño del sistema escolar comunal de San Nicolás. El primero es el eje central de considerar la educación como un derecho social, y el servicio público como su garante. Esto se tradujo en un segundo factor referido a la prioridad política otorgada a la educación.

El tercer factor refiere al fortalecimiento de los equipos directivos y de los proyectos pedagógicos. Esto implicó, entre otras iniciativas, la selección cuidada de directores, la transferencia de directores y docentes entre establecimientos y la profesionalización de plantas directivas y docentes; aumentos de jornadas de trabajo, expansión de equipos y creación de nuevos roles. Asimismo, se les dio autonomía pedagógica y para la contratación, esta última, a los equipos fortalecidos con capacidades demostradas.

La formulación de objetivos y lineamientos claros, con apertura a la innovación desde dentro, comprenden el cuarto factor. Si bien los lineamientos fueron instaurados, desde 2008-2010, por el Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM), el «cómo» lograr estos propósitos en términos de estrategias y metodologías concretas surgió de las propias comunidades educativas, particularmente del equipo de uno de los liceos. Entre las iniciativas implementadas se promovió un sistema de enseñanza por agrupaciones flexibles; se favoreció la diversidad curricular y la especialización en los ámbitos de la educación artística, musical y deportiva; se definieron metas personalizadas centradas en cada estudiante y se promovió la enseñanza de idiomas. En general, los establecimientos contaron con amplia libertad para diseñar y probar estrategias nuevas, así como con la confianza, el tiempo y los recursos para hacerlo.

El quinto elemento que explica la mejora es la alta confianza y las expectativas cruzadas dentro del sistema escolar. La principal premisa que sustenta el modelo educativo comunal es que todos los alumnos y alumnas pueden aprender, y que todos a su vez

tienen múltiples talentos, independientemente de su nivel sociocultural de origen. Existen altas expectativas sobre lo que pueden lograr los estudiantes, los docentes y las comunidades educativas. Este principio se refleja en todo el sistema, desde el alcalde hasta los estudiantes.

El sexto, y último factor, refiere a la optimización de los recursos, a la búsqueda permanente de redes externas y a la inversión al servicio de los estudiantes. La educación se financia solamente a través de las diferentes subvenciones y recursos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP). El municipio está saneado y no transfiere recursos al Departamento de Educación. Adicionalmente se recibieron fondos públicos especiales y, en los últimos años, aportes de fundaciones y empresas. Además, se establecieron convenios con numerosas instituciones de idiomas, empresas, universidades y centros de formación técnica en la búsqueda de mayores oportunidades para el alumnado.

La inversión al servicio de los estudiantes implicó, por ejemplo, el subsidio para parkas, zapatos y uniformes escolares, así como para materiales, útiles escolares y transporte. Se gestionaron planes de atención médica y dental, múltiples programas de becas internas y un internado escolar para los alumnos/as que necesitaban alojarse en una residencia cerca del liceo. Además, los presupuestos se focalizaron fundamentalmente en infraestructura, plantas docentes y recursos para el desarrollo de todas las áreas del conocimiento, incluyendo deportes, artes y cultura.

El estudio realizado permite ver que la mejora educativa del caso de San Nicolás es consecuencia de una serie de políticas que tuvieron como base el fortalecimiento de los equipos directivos; la formulación de objetivos y lineamientos claros; la confianza y las expectativas hacia y entre los diferentes actores del sistema; la optimización de los recursos; la búsqueda continua de redes externas y la inversión centrada en los estudiantes.

Por último, cabe señalar que estos elementos se dieron en el contexto de una comuna que cuenta con el mismo alcalde desde 1996, quien ha dado gran preponderancia al desarrollo y bienestar de la infancia; y que, a su vez, el jefe del Departamento de Administración de Educación Municipal ocupa el cargo desde 1992. Esto, sin duda, favoreció la estabilidad, la continuidad y la consolidación de la política educativa comunal.

Loncoche (Chile): selección profesional, continuidad y confianza en las escuelas

Loncoche es una pequeña comuna del sur de Chile con altos índices de pobreza. De acuerdo con la última medición nacional, en 2017 el 30 % de la población se encontraba en esta situación. A nivel educativo, cuenta con 26 escuelas, de las cuales 15 corresponden a establecimientos públicos administrados por la municipalidad. Un aspecto importante es que el 50 % de los estudiantes se concentra en dos centros educativos (el Liceo Bicentenario Padre Hurtado y la Escuela Básica Alborada), por lo que el desempeño general del sistema educativo local se explica en gran parte por los resultados que obtienen estos dos centros.

Loncoche fue seleccionada, principalmente, por la evolución de los indicadores educativos. En un escenario general de reducción de la matrícula pública en el sistema escolar chileno, la comuna logró sostener, e incluso aumentar, la presencia de la educación pública. Redujo en 5 puntos el porcentaje de retirados entre 2002 y 2016 en educación media. Mejoró 20 p.p. en Matemática en octavo básico en la evaluación SIMCE, posicionando la comuna entre las nueve mejores del país. Mejoró casi 40 p.p. en Matemática de segundo medio, lo que implica que se encuentra en el puesto 36 de entre 348 comunas.

183

A partir de la investigación realizada se identificaron tres elementos centrales que permiten explicar la mejora en los resultados de la comuna. Lejos de ser hitos aislados responden a una agregación de factores, algunos de los cuales comenzaron a producirse hace más de tres décadas.

El primer aspecto, reconocido por todos los entrevistados, tiene que ver con la apuesta por el cuerpo docente y directivo, y la confianza en lo que ellos saben hacer. Esto se traduce, desde hace más de una década, en una cuidada selección del cuerpo docente y de los directivos escolares, y en un estilo de gestión que entrega a los profesionales de las escuelas el poder de decisión de las cuestiones fundamentales del proceso educativo. Entre ellas se encuentran las definiciones asociadas con las contrataciones y movimientos de docentes y asistentes de la educación, así como el uso de los recursos provenientes de la SEP. También son ellos quienes definen los enfoques pedagógicos, la oferta curricular y extracurricular o el desarrollo profesional docente, entre otros aspectos.

Desde una perspectiva histórica, si bien esta lógica de trabajo tiene sus orígenes a mediados de los años ochenta, se fue consolidando desde la década del 2000, gracias a la profesionalización directiva que promovió la política educativa nacional (los directores se eligen por un sistema de alta dirección pública) y a que las autoridades comunales de turno respetaron este marco de trabajo de alto protagonismo de los directores y directoras.

En definitiva, la comuna ha optado por desarrollar el «capital profesional» (Hargreaves y Fullan, 2015) en sus establecimientos y alojar en las comunidades educativas la responsabilidad de tomar las decisiones clave del proceso escolar, apoyando a los directivos y cautelando que esas definiciones se hagan en un marco general coherente y equitativo para todas las escuelas que conforman el sistema local.

Un segundo factor que explica el buen desempeño de la comuna refiere a la inversión de los recursos. Además de haber crecido significativamente en la última década para las escuelas más vulnerables, se han invertido en el desarrollo de capacidades y condiciones internas que permiten que sean las propias comunidades escolares las que se fortalezcan. Este principio fue aplicado principalmente para la SEP, que se usó priorizando las condiciones de impacto directo en los niños/as (como útiles escolares) y para ofrecer una multiplicidad de talleres y alternativas de formación integral para las escuelas y liceos de la comuna, generalmente implementados en el marco de la jornada escolar completa.

De acuerdo con la percepción de los actores entrevistados, los elementos anteriores fueron posibles gracias al progresivo fortalecimiento del nivel intermedio desde los años noventa en adelante. Esto se vio reflejado en una ampliación lenta pero permanente de los equipos técnicos que trabajan en este nivel. Este fortalecimiento contribuyó a que el municipio comprendiera mejor las necesidades de las escuelas (además de favorecer la conexión entre ambos) y a una mayor legitimidad del nivel intermedio frente a los docentes y directivos.

Un criterio que ha guiado la operación de este nivel intermedio en la última década ha sido la «prescindencia política», aplicada sobre todo a los nombramientos de los equipos y al uso de los recursos financieros (algo que se identifica como un problema generalizado y fuente de corrupción en muchos municipios de Chile). Las autoridades vigentes, a pesar de pertenecer a un partido específico, se refieren permanentemente a la importancia de evitar que la política «entre» en las escuelas. Los actores entrevistados valoran que las autoridades comunales nunca hayan interferido en las decisiones de personal y que siempre se haya privilegiado la visión de los profesionales de la educación.

La mejora de los resultados educativos en Loncoche parece explicarse como resultado de un gobierno local con un fuerte liderazgo distribuido y amplia continuidad en el tiempo que se caracterizó por confiar en los profesionales de las escuelas como el «motor» de la mejora educativa; por priorizar la inversión efectiva de los recursos públicos en áreas de alto impacto educativo, con foco en los estudiantes; y por llevar a cabo un proceso de fortalecimiento del nivel intermedio con alta estabilidad de sus definiciones de política educativa que sobrevivió a los ciclos políticos.

Puebla (México): la vía acelerada hacia la mejora de la calidad

En el caso de México parece existir consenso entre los expertos en política educativa respecto al caso de Puebla como el estado que más se ha destacado en la última década en la mejora de los aprendizajes. Esta percepción se sustenta, fundamentalmente, en los avances que, en un corto plazo de tiempo, logró en los resultados de las pruebas estandarizadas de calidad de la educación. El estado incrementó su cobertura neta en la secundaria media en 26 p.p., siendo el que tuvo el mayor crecimiento entre 2004 y 2016. Asimismo, mejoró de manera muy marcada entre 2015 y 2017 en la prueba PLANEA en Matemática, ubicando al estado como el que mejor resultado obtuvo.

Este ascenso «meteórico» supuso que en los años que siguieron a 2011, cuando se produjo la alternancia que puso fin a la hegemonía del partido que había gobernado el estado durante décadas, Puebla pasara de ubicarse en los últimos lugares según los resultados de las evaluaciones a ocupar la posición más alta para algunas de las disciplinas y de los niveles educativos evaluados. Este avance resultó relevante si se considera que el estado registra importantes niveles de pobreza y un contraste importante entre la capital y el polo industrial que la rodea y otras regiones en las que prevalecen condiciones históricas de marginación.

Diferentes factores se conjugaron para lograr este cambio tan rápido. En un plano más general es posible identificar algunos elementos que crearon las condiciones para que se pudiera desarrollar la visión educativa particular que hizo posible el cambio³³. Por un lado, la presencia de un gobernador que buscó consolidar una gestión «modernizadora» para proyectar su figura al ámbito político nacional. Estos mismos intereses le llevaron a construir un vínculo importante con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que permitió que este no se convirtiera en un obstáculo para las reformas que se ensayaron en el plano educativo. También fue relevante que los intereses propugnados por el estado coincidiesen con la lógica que atravesó a la Secretaría de Educación Pública federal durante dichos años; en ambos casos destaca el énfasis que se puso en la medición de la calidad. Asimismo, desde el estado se consolidaron relaciones con organismos internacionales como la OCDE o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para buscar no solo financiamiento, sino también apoyo técnico y recomendaciones en el plano de las políticas públicas.

33. Cabe destacar también la relevancia de un informe de la OCDE (2013) que ofrecía un diagnóstico del sistema educativo poblano y una serie de recomendaciones para el desarrollo de la política educativa del estado que tuvo una influencia notable en la posterior agenda de políticas educativas.

En el plano propiamente vinculado con la gestión del sistema educativo, la mejora fue posible, por un lado, por una combinación de factores que propiciaron la gobernabilidad del sistema y un funcionamiento más consolidado de la Secretaría de Educación del Estado, y por otro, por un modelo educativo propio y centrado en objetivos muy claros y medibles.

En relación con la primera cuestión, parece haber sido clave la existencia de un liderazgo sólido que, además, optó por evitar que la dinámica política se entrometiera en la gestión pedagógica; la consolidación de espacios de trabajo coordinados entre quienes se encontraban al frente de los distintos niveles educativos; la permanencia durante cierto tiempo de un grupo de funcionarios y funcionarias con perfil técnico en puestos clave y una reingeniería de la Secretaría de Educación del Estado que supuso, entre otras cosas, la creación de la Subsecretaría de Educación Obligatoria, que logró conjuntar por primera vez bajo una misma órbita los niveles que van desde la educación preescolar hasta la media superior.

En cuanto al segundo punto, el modelo educativo poblano (conocido popularmente como APA por sus tres pilares: Asistencia, Permanencia y Aprendizaje) se construyó en función de tres objetivos fundamentales: incrementar la asistencia, sostener la permanencia y mejorar el aprendizaje, focalizando los esfuerzos en aquellas escuelas en condiciones de mayor rezago. La base del modelo era suponer que la mejora sostenida de la educación podía lograrse con pocos objetivos que resultaran claros para el conjunto de los actores del sistema, y que los recursos y las energías se concentraran en los establecimientos educativos con peores resultados.

Es importante destacar que el modelo APA no nació de un día para otro ni se diseñó de manera completa antes de ser implementado. A lo largo del tiempo se fueron desarrollando diferentes acciones, convergiendo todas en los objetivos generales. Las primeras acciones para promover este modelo se llevaron a cabo en el marco de la educación media-superior y luego se extendieron al resto del sistema.

Para materializar la estrategia se utilizaron diferentes herramientas. Por ejemplo, vincular las escuelas con mayores problemas con aquellas en una mejor situación para que estas últimas funcionaran como «apadrinadoras»; fortalecer el rol de los supervisores como agentes pedagógicos y desarrollar un sistema de información que, entre otras actividades, generaba reportes por escuela para que estas pudiesen llevar a cabo estrategias pedagógicas «a medida». A esto se sumó el trabajo de la Unidad de Promoción al Derecho a la Educación, que asumió como uno de sus compromisos monitorear los casos de estudiantes con riesgo de abandonar el sistema educativo. Para el desarrollo de estrategias como las anteriores se puso particular énfasis en el trabajo con los supervisores y directores. Desde los puestos más altos de la Secretaría, el cuerpo de supervisores (compuesto por unos 900 funcionarios/as) se concebía como la estructura de conexión entre

las instancias de toma de decisión y las escuelas, una suerte de correa de transmisión tanto para «bajar» las acciones hasta su espacio concreto de implementación como para «subir» las demandas y necesidades de los docentes. Esto suponía redefinir la figura del supervisor para que fortaleciera su perfil pedagógico y abandonara el rol de «auditor» que se había priorizado en el pasado. Con este objetivo, la Secretaría de Educación desarrolló distintas iniciativas para trabajar con los supervisores, la más importante, la creación de lo que se llamó la Academia Poblana de Supervisores.

La rápida mejora de los resultados de las evaluaciones estandarizadas legitimó el modelo dentro y fuera del estado. El hecho de que Puebla pasara a ocupar el primer lugar se convirtió en un logro exhibido por el gobernador en su intento de consolidar su imagen a nivel nacional, y tanto el gobierno federal como otros gobiernos estatales comenzaron a prestar atención a lo que se hacía en el estado e, incluso, intentaron replicarlo³⁴.

El caso poblano deja al mismo tiempo en evidencia que los modelos que producen efectos rápidos pueden carecer de sustentabilidad y ser abandonados cuando sus principales impulsores dejan sus cargos. En particular, la salida en 2018 de quien entonces estaba al frente de la Secretaría de Educación y de su principal asesor marcó el inicio de una paulatina descomposición del modelo APA. El cambio en la visión educativa del gobierno federal que se dio con la llegada a la presidencia de López Obrador en diciembre de 2018 y la victoria en las elecciones poblanas del mismo partido en 2019 consolidaron en la nueva administración una visión crítica del modelo anterior, alegando que el énfasis que se había puesto en los resultados había hecho que se perdiera de vista la concepción de la educación como derecho. Este giro copernicano en la visión de la política educativa se tradujo en un nuevo modelo que desestimó muchas de las acciones emprendidas en el pasado y que ganó institucionalidad al ser plasmado en una nueva ley de educación estatal sancionada en 2020.

34. Un detallado análisis del modelo educativo aplicado por el estado puede verse en UNESCO, 2017.

Guanajuato (México): eficiencia en la gestión de las acciones con continuidad e impacto en la inclusión educativa

El caso de Guanajuato presenta algunas diferencias importantes respecto al de Puebla. En primer lugar, porque las mejoras no fueron tan rutilantes como las mencionadas para el caso poblano y, además, estas se dieron de manera más gradual a lo largo del tiempo. En segundo lugar, porque los avances se observaron particularmente en los indicadores de inclusión, más que en los de calidad. El estado incrementó su cobertura neta en la secundaria en 30 puntos, ocupando el quinto lugar entre los estados mexicanos, y mejoró la aprobación en primaria del 94 % al 100 %, y en secundaria, del 80 % al 95 %, lo que lo ubica entre los tres estados que mayor porcentaje de aprobados tienen.

En este estado, el origen de las transformaciones debe buscarse más atrás en el tiempo, en particular, en la primera parte de la década de los noventa. En dichos años coincidieron dos procesos importantes para Guanajuato: por un lado, la descentralización educativa que transfirió responsabilidades a los gobiernos estatales; por el otro, el fin de la hegemonía del partido que había gobernado el estado desde hacía décadas y la llegada de una nueva fuerza que ha permanecido en el poder desde entonces³⁵. La forma en la que las autoridades estatales encararon la transferencia de los servicios educativos fue señalada por los entrevistados como fundamental para entender las dinámicas que atravesaron el sistema local desde entonces. Desde la Secretaría de Educación se apostó por integrar la porción del sistema hasta entonces en manos del gobierno federal en la que ya se había desarrollado de manera paralela en el estado. Este proceso se vio beneficiado por las capacidades técnicas y administrativas que se habían consolidado en el estado en años previos.

En los años que siguieron la permanencia del mismo partido al frente del gobierno estatal generó un cierto marco de estabilidad que no se hubiese conseguido de haber tenido lugar alternancias periódicas en el poder. En el ámbito propiamente educativo, lo anterior se tradujo en la permanencia de un funcionariado de perfil técnico en diversos puestos de la Secretaría. En la visión política del gobierno uno de los elementos centrales fue poner a la escuela como centro de la política educativa, no solo dotándola de mayores responsabilidades, sino también generando reformas en la burocracia del sistema para promover instancias de toma de decisión más cercanas a lo local que

35. Cabe destacar que el avance en la consolidación del sistema educativo de este estado había comenzado en la década de los ochenta, con un secretario de Educación que permaneció en el puesto dos sexenios y parte de un tercero, incluyendo el último gobierno del PRI y el primero del PAN. Esto indica que las continuidades políticas no se dan únicamente con gobiernos del mismo signo.

asumieran el peso de la mayor parte de la gestión administrativa, que hasta entonces recaía en los centros escolares. Lo anterior propició y dio fundamento a una regionalización del estado y a la creación de delegaciones con jurisdicción sobre diferentes zonas de su territorio. Al mismo tiempo se intentó aumentar la participación de los municipios (que, sin embargo, fue parcial) y crear instancias de carácter local para coordinar la capacitación, adaptándola a las necesidades de las distintas regiones.

Por otra parte, lo anterior también procuró generar un andamiaje burocrático que liberara a los supervisores de muchas de las tareas administrativas para avanzar en un modelo que privilegiara sus funciones pedagógicas y de acompañamiento a las escuelas y a los y las maestras. Esto supuso, al mismo tiempo, fortalecer la sistematización y procesamiento de la información, lo que hizo posible que se consolidara el Sistema Integral de Información Educativa (SIIE). De esta manera, fue el primer estado que registró las calificaciones de los estudiantes a través de sus trayectorias escolares para proporcionar información estadística e indicadores actualizados para ayudar a identificar los niveles de aprovechamiento y los riesgos de deserción, al posibilitar la identificación pertinente de posibles repetidores.

Al igual que en Puebla, en Guanajuato se observan importantes desigualdades regionales, particularmente marcadas entre las zonas que forman parte del «corredor industrial» (conformado por aquellos municipios donde se concentran polos o clústeres en los que conviven empresas de diverso tipo) y aquellas fundamentalmente rurales que presentan mayores niveles de marginación. Más allá de las líneas de acción mencionadas anteriormente, una parte importante del esfuerzo en el plano educativo se ha concentrado en estas últimas, con el resultado de que ha sido en ellas en las que se han incrementado los niveles de inclusión.

Por otro lado, las políticas educativas en Guanajuato han sostenido la importancia de la evaluación. En el estado, aparte de las pruebas estandarizadas aplicadas al alumnado en el ámbito nacional, la Secretaría de Educación también aplica una prueba de elaboración propia llamada RIMA (Recopilación de Información para la Mejora de los Aprendizajes) a los estudiantes de quinto y sexto grado de primaria, y de segundo y tercer grado de secundaria.

Córdoba (Argentina): las capas crecientes de la mejora sistémica

El caso de la provincia de Córdoba, la segunda más poblada de Argentina, destaca en el escenario federal por unas trayectorias sostenidas tanto en materia de evolución de sus indicadores educativos como de la continuidad del liderazgo político educativo. Tanto en primaria como en secundaria, Córdoba se ha ubicado en los primeros puestos del orden interprovincial en Lengua y Matemática en las evaluaciones estandarizadas de 2016 y 2017, con una clara mejora desde 2013. Esta mejora se dio en paralelo a un incremento de la cobertura escolar en la secundaria orientada en 12 p.p. entre 2006 y 2017. También aumentó el porcentaje de promovidos en primaria, pasando del 84 % al 99 % entre 2000 y 2017, y la sobreedad se redujo casi 15 p.p. en el mismo período.

En los trece años de gestión estudiados (2007-2020), todos bajo la misma dupla de liderazgo ministerial al frente del sector, ha habido tiempo para el despliegue de una agenda educativa en extensión y profundidad, atravesada por un entramado de modos de hacer política educativa que combinó, atendiendo a la complejidad de los desafíos del sector, la progresión de una serie de anillos o capas crecientes de políticas educativas: la creación de condiciones mínimas; el sostentimiento de equipos y líneas de acción orientados a apoyar la tarea pedagógica de las escuelas; las políticas estratégicas, orientadas a traccionar la mejora educativa a medio y largo plazo; y las innovaciones disruptivas implementadas a pequeña escala con paulatino crecimiento.

Una doble agenda de institucionalización y expansión de oportunidades marcó los comienzos de la gestión del ministro Walter Grahovac. Un hito fue la aprobación de la Ley de Educación Provincial en 2010, que estableció la meta de la universalización de la jornada extendida y la obligatoriedad de la sala de 4 años, al tiempo que fijó un porcentaje mínimo de inversión provincial para el sector. Fueron tiempos de expansión del sistema educativo: entre 2007 y 2019 fueron creados 1252 cargos docentes; y la matrícula pasó de 104 000 a 134 000 alumnos/as en el mismo período. En el nivel primario creció el tiempo escolar: en 2019 todas las escuelas primarias urbanas contaban con jornada extendida.

Los esfuerzos de expansión del sistema educativo no fueron en detrimento de la atención a la dimensión pedagógico-curricular. En el período estudiado Córdoba encaró reformas curriculares en todos los niveles del sistema educativo e implementó diversas iniciativas para la mejora de la enseñanza y el aprendizaje. Bajo el liderazgo de una unidad que reunía equipos estables de especialistas, se desarrolló una verdadera «usina» de desarrollo curricular en el seno del Ministerio de Educación. Esto favoreció un proceso de definición de políticas curriculares coherentes, respaldadas en unas claras visiones pedagógicas; se consiguió que llegaran a las escuelas por varias vías simultáneamente y

se fortaleció a los actores clave de los procesos de recepción de las políticas y de su traducción en el terreno escolar: los directivos escolares.

Diseños curriculares actualizados, materiales impresos de apoyo curricular de alta calidad, instancias de formación docente continua construidas a partir de estos materiales, formación específica para aspirantes al cargo directivo y una ley que organiza los concursos por escuela y solicita la presentación de un proyecto institucional parecen configurar un círculo virtuoso con alta capacidad para llegar al corazón de los sistemas educativos: las prácticas de enseñanza. Con ello, la provincia estaría asegurando un mínimo nivel de coherencia y calidad en el circuito básico de la política educativa: la comunicación del currículum desde la esfera de las políticas a la de las prácticas.

Más allá de este circuito, la provincia buscó operar cambios en la matriz organizacional del nivel secundario. Para encarar tamaño desafío, llevó adelante una estrategia que permitió disminuir al mínimo el riesgo de fracaso. A la hora de definir el diseño de la reforma, se permitió ensayar distintas alternativas en condiciones favorables para luego extraer las lecciones aprendidas que pudieran alimentar el diseño de una nueva escuela secundaria para todo el sistema.

En paralelo, el fortalecimiento de la función de producción de evidencias para la toma de decisiones revitalizó los procesos de diagnóstico, formulación de respuestas, intervención y monitoreo/evaluación realizados desde las distintas áreas del Ministerio. La posibilidad de tener acceso a unos diagnósticos fundamentados sobre las distintas dimensiones de la realidad educativa, o de elaborarlos, pudo haber favorecido la precisión de las respuestas y, a su vez, haber propiciado la mejora.

Así, la mejora cordobesa parece haberse montado sobre un menú de dispositivos que se articulan en un engranaje puesto al servicio de un currículum por capacidades y unas prioridades pedagógicas definidas sobre la base de un diagnóstico riguroso y una visión clara de política educativa. Los dispositivos priorizados fueron el currículum, la producción de materiales, la formación docente continua, la evaluación y los concursos directivos. En particular, el canal de la formación docente continua se vio fortalecido mediante la creación del Instituto Superior de Estudios Pedagógicos (ISEP), que pronto comenzó a posicionarse como nodo acelerador de las distintas transformaciones educativas provinciales. Su alta capacidad técnica combinada con su capilaridad territorial lo convierten en un caso destacado de institución a medio camino entre la formación docente inicial y continua, esquivando los desafíos de gobernabilidad que encierran las transformaciones en el sistema de institutos de formación docente.

La hipótesis de mejora por la vía de los dispositivos necesita complementarse con una hipótesis institucionalista de la mejora que ponga el énfasis en el papel de ciertas condiciones institucionales para posibilitar o potenciar los efectos de las políticas. Un conjunto

de elementos merece ser destacado aquí: la prioridad dada al sector desde la gobernanza; un marco legal actualizado y legitimado entre la comunidad educativa; un consejo consultivo participativo para la formulación de políticas educativas; un sólido sistema de información y gestión educativa; y la garantía de un presupuesto educativo fijado por ley.

A estos elementos se suma un liderazgo ministerial fortalecido en su arista política y pedagógica, con una historia de continuidad excepcional en el país que ha permitido que los cambios puedan probarse, asentarse y corregirse. Tal es así que el ministro y la viceministra de Educación, una dupla muy consolidada de liderazgo compartido en el sistema, continuaron ejerciendo sus funciones pese a las transiciones de dos gobiernos distintos en los últimos años.

Río Negro (Argentina): la mejora como resultado de un ecosistema en constante evolución

192

Río Negro, ubicada en la Patagonia argentina, fue seleccionada por evidenciar una trayectoria de mejora integral en el nivel primario, en el que los procesos educativos mejoraron sensiblemente y no se produjeron retrocesos en materia de aprendizajes. La provincia incrementó la cobertura escolar de la población en edad de asistir a la secundaria orientada en casi 20 puntos, pasando del puesto 15 al 7 entre los años 2006 y 2017. Mejoró también la sobreedad en primaria, reduciendo 26 puntos entre 2000 y 2018, lo que la ubica como la segunda jurisdicción con menor sobreedad del país. En los resultados de aprendizaje, la provincia evidencia una mejora en las evaluaciones de nivel primario, por encima del promedio del país.

A su vez, se tuvo en cuenta que varios de los entrevistados señalaron Río Negro como una provincia destacable por la continuidad de sus políticas, la fortaleza de su sistema de formación docente y su trayectoria de innovación en la educación secundaria.

Un balance de las políticas educativas llevadas a cabo en Río Negro durante el período estudiado muestra que los esfuerzos se concentraron en implementar la jornada extendida en el nivel primario, en transformar integralmente el nivel secundario y, en menor medida, en una renovación curricular del nivel inicial. Como había ocurrido en los años ochenta (Oyola, 1998), Río Negro se ubicó a la vanguardia de sus pares provinciales con la puesta en marcha a escala universal de una reforma que alteró simultáneamente varias de las dimensiones claves de una agenda compartida a nivel nacional de reforma del nivel secundario (Steinberg, Tiramonti y Ziegler, 2019).

Los efectos de las modificaciones operadas en la organización curricular e institucional de este nivel educativo seguramente podrán evaluarse más adelante. En el momento de escribir esta investigación solo habían transcurrido dos años de implementación completa de la reforma, un período demasiado breve para poder vislumbrar tendencias de mejora en los indicadores. De hecho, las mejoras observadas en el proceso de selección de casos se concentran en el nivel primario. Esto vuelve necesaria la construcción de una hipótesis que exceda la novedad de la transformación de la secundaria y a donde en los procesos de mejora que puedan haber tenido lugar en la escuela primaria.

Si ponemos la lupa sobre las políticas para el nivel primario, podemos identificar que la mejora se inscribe, probablemente, en un período más extenso del que fue estudiado en profundidad a propósito de esta investigación. Algunas políticas específicas que siguen vigentes en el nivel se remontan a gestiones anteriores: la renovación del diseño curricular (2011), la expansión del alcance de la jornada extendida a partir del año 2006 y el Programa de Fortalecimiento de la Alfabetización Inicial (2008) son algunas de ellas (Veleda, Coria y Mezzadra, 2012).

Asimismo, el rol del sistema formador es de suma relevancia para formular una hipótesis de mejora sobre Río Negro. En una provincia que consagra la autonomía pedagógica a su cuerpo docente, el trabajo de fortalecimiento de la enseñanza podría tener una mayor incidencia desde el apoyo horizontal de los referentes pedagógicos de las distintas localidades en las que funcionan los institutos formadores que desde las acciones de prescripción curricular provenientes del nivel central. Una estructura institucional robusta en cada instituto podría colaborar con la posibilidad de que sus referentes ejerzan funciones que vayan más allá de la formación inicial estricta, desarrollando proyectos de acompañamiento a escuelas, produciendo materiales didácticos e, incluso, interviniendo en las reformas curriculares cuando sean convocados por la provincia. El rol de los institutos como nodos de apoyo pedagógico podría ser una hipótesis interesante para explicar las tendencias favorables que viene registrando el nivel primario.

Esto podría verse favorecido por la existencia de diversas políticas de fortalecimiento de la formación docente en la provincia: tanto las disposiciones históricas sobre la organización académica como las políticas actuales que cuidan la expansión territorial del sistema para asegurar la calidad de las instituciones, al tiempo que intentan extender el alcance de la oferta de formación, dan cuenta de esto.

Así, en Río Negro estarían operando con fuerza una serie de dispositivos de política educativa que se complementan los unos a los otros: la formación docente inicial, la formación docente continua y los procesos de acompañamiento a escuelas. En torno a la formación docente continua se definen unas líneas prioritarias que refuerzan el alineamiento curricular de las propuestas. Como actores centrales aparecen los institutos de formación docente, cuyos actores son participantes relevantes de los procesos de

construcción del currículum. Una combinación de estos dispositivos estaría llegando a las escuelas con orientación pedagógica de tipo horizontal, teniendo en cuenta el escenario de valoración de la autonomía docente. El hecho de que la mejora se concentre en el nivel primario resulta congruente con esta hipótesis, dado que, en el nivel secundario, el sistema formador presenta un menor desarrollo y puede que allí este dispositivo no esté funcionando con la frecuencia y el alcance con que lo hace en el nivel primario.

Por lo tanto, la mejora rionegrina se erigiría sobre un modelo horizontal, con las influencias pedagógicas distribuidas entre el gobierno central y los institutos de formación docente como piezas clave de la arquitectura del gobierno educativo. Esto se complementó con distintas gestiones que han sido criteriosas, con equipos técnicos muy capacitados y liderazgos coherentes. La capacidad de gestión, la creación de espacios de confianza con el sistema y la solidez de las últimas gestiones de gobierno parecen haber dado un buen terreno a la expresión de las capacidades del sistema y a la articulación de las políticas puestas en juego en el período analizado. A su vez, esto ha propiciado una mayor inversión educativa para consolidar las reformas del nivel secundario.

San Martín (Perú): la descentralización como vía para mejorar la articulación local

El caso de San Martín aparece en la mirada de los expertos consultados como una de las regiones emblemáticas de mejora sistémica en la que se identifican factores de nivel subnacional que explican las mejoras logradas. Si bien en el análisis de los datos estadísticos no aparece entre los casos más destacados del país, se distingue por ser una suerte de laboratorio y un modelo de gestión educativa descentralizada, principalmente durante la primera parte del período bajo estudio.

San Martín fue una de las regiones que más rápida y sostenidamente avanzaron en el proceso de descentralización, lo que se explica por el fuerte dinamismo y la vocación descentralista de la región (Pezo, 2012). Esto se hizo evidente no solo en los avances en el proceso de transferencia de funciones y competencias desde el MINEDU hacia el gobierno regional (GORE), sino también a partir de la elaboración, en 2007, de un Proyecto Educativo Regional (PER) que guio los procesos de mejora educativa. En el caso de San Martín, el PER no fue una mera declaración de intenciones, como ocurrió en otras regiones, sino una hoja de ruta concreta que se tradujo, en 2010, en la formulación de un Modelo Educativo Regional de carácter descentralizado que se enfocó en la mejora pedagógica y en los logros de aprendizaje. Asimismo, la elaboración del PER se distinguió por favorecer la movilización de diversos actores que fueron convocados para pensar en las necesidades educativas de la región, lo que contribuyó a consolidar el compromiso de la sociedad civil con la mejora educativa.

Este proceso también se vio fortalecido, durante la primera mitad del período bajo estudio, por la estabilidad y el compromiso con la educación del gobierno regional, que tuvo como prioridad la capacitación docente, el fortalecimiento de los equipos técnicos, la articulación entre las diferentes instancias de gobierno y una buena coordinación intersectorial con aquellos sectores clave para el avance en la mejora educativa (Salud, Vivienda, Transporte y Comunicaciones y el MINEDU). Además se pusieron en marcha diversos proyectos articulados intersectorialmente y que contaron con el apoyo de la cooperación internacional (Meléndez et al., 2017; Muñoz, 2017).

Desde su instalación en el año 2003, el gobierno regional de San Martín se comprometió con la estrategia integral para la erradicación de la hoja de coca. El Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) extendió su área de influencia a 379 comunidades que comprenden más de 28 000 familias que voluntariamente decidieron implementar cultivos alternativos en sus tierras (UNODC, 2012). En el marco de las acciones aplicadas, y con el financiamiento de USAID, también se pusieron en marcha grandes proyectos de desarrollo social, como fueron, en el ámbito de la educación, los proyectos AprenDes y SUMA, que desempeñaron un rol importante en la mejora educativa de la región.

A decir de los entrevistados, un elemento importante para lograr el compromiso tanto del GORE como de los actores de sociedad civil fue que el PER y el proceso de descentralización en general posibilitaron la adaptación de los lineamientos del MINEDU en función de las necesidades regionales y dieron flexibilidad para manejar el presupuesto de acuerdo con las prioridades definidas en el PER.

Sin embargo, estos avances fueron experimentando un debilitamiento paulatino, desde 2011 en adelante, conforme la conducción de la política educativa en el país se fue recentralizando en los grandes programas presupuestales diseñados y gestionados desde el nivel central de gobierno.

El estudio realizado muestra que el caso de San Martín logró poner en marcha una reforma de la educación a nivel regional muy efectiva. El caso permite observar cómo el liderazgo político del gobierno regional, en combinación con una agenda clara de objetivos educativos regionales consolidados en el PER, y la asistencia técnica de la cooperación internacional confluyeron para cambiar la realidad del servicio educativo en toda la región. Parte de este éxito se debe a que la región contó con flexibilidad no solo presupuestaria, sino también para desarrollar iniciativas pedagógicas locales que respondieron a los retos de cada localidad. A pesar de estos logros, el proceso de «recentralización» va en una dirección contraria a la establecida durante la primera mitad del período estudiado, lo que podría explicar también el porqué de la desaceleración en la mejora educativa en la región.

Ayacucho (Perú): ¿mejora social y mayor impacto de las políticas nacionales?

Los indicadores educativos de Ayacucho muestran que la región ha tenido una mejora sostenida importante, en especial durante la segunda mitad del período estudiado. Entre 2001 y 2017 mejoró la tasa total de asistencia en el nivel inicial, pasando del 48 % al 91 %. A su vez, se incrementó el porcentaje de alumnos/as que alcanzaron los objetivos de aprendizaje esperados en el área de Matemática. Este indicador creció más de 40 p.p. entre 2007 y 2016, ubicando al departamento como el tercero con mayor porcentaje y el segundo que mejoró en el período.

Sin embargo, a pesar de que entre 2001 y 2004 las instancias regionales y locales de gestión educativa, de la mano de la sociedad civil, trabajaron en la formulación de proyectos educativos, no se identifican políticas educativas de nivel subnacional que expliquen la mejora. El caso fue seleccionado por la mejora en los indicadores más que por las referencias de los expertos consultados. Eso lo hace específico entre los casos seleccionados en todos los países, pero nos permite analizar una hipótesis diferente, vinculada con el impacto de la mejora del contexto social y los efectos específicos de las políticas nacionales en una región.

A diferencia de San Martín, Ayacucho no tuvo un liderazgo fuerte del gobierno regional, marcado, más bien, por discontinuidades y ciertos indicios de corrupción. Lo que las entrevistas realizadas y la información documental disponible sugieren es una hipótesis bastante más dispersa que explica la mejora por la confluencia de tres grandes factores que refieren al contexto socioeconómico, al rol de las organizaciones de la sociedad civil y al impacto del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA) implementado desde el MINEDU.

En lo que respecta al contexto socioeconómico, es importante considerar la situación de la que partía la región a comienzos del siglo XXI. Al finalizar el conflicto armado, cuyo epicentro estuvo justamente en Ayacucho, la región fue superando paulatinamente el impacto causado, mejoró la calidad de vida de la población (medida en términos del crecimiento del PBI, las tasas de pobreza y pobreza extrema y el Índice de Desarrollo Humano en la región) y fue evidenciando mejoras educativas importantes. Los datos revelan que, en los últimos quince años, casi el 50 % de la población salió de la pobreza. Este escenario, común en todo el país, pero más acentuado en esta región específica, parece ser la base que permitió que los demás factores confluieran en crear un ambiente propicio para la mejora en el sector educativo.

Por su parte, la iniciativa y el interés liderados por las organizaciones de la sociedad civil fue un factor clave en la regeneración del tejido social de la región (Gálvez, 2016; Reynaga, 2011). En lo que se refiere a la implementación de políticas o programas educativos,

estos asumieron un rol de fiscalización y seguimiento. Asimismo, a través de espacios como el Consejo Participativo Regional (COPARE) y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), facilitaron la articulación con las instancias locales y regionales de la gestión educativa para establecer las metas y objetivos que se debían alcanzar durante cada año escolar. Cabe destacar que sus esfuerzos por sostener y favorecer los espacios de diálogo mantuvieron vigentes las aspiraciones educativas y colaboraron para que fueran llevadas a la práctica. En definitiva, las organizaciones de la sociedad civil se destacaron por desempeñar un rol fundamental a la hora de asegurar la alineación de los actores regionales y locales hacia el logro de resultados consensuados.

El tercer factor que explica la mejora en el caso de Ayacucho refiere a la puesta en marcha de grandes programas nacionales de políticas educativas y de acompañamiento pedagógico desde el gobierno central (MINEDU). Un claro ejemplo es el PELA, implementado desde 2008. Si bien ha tenido desde entonces algunas modificaciones, se reconoce como uno de los programas que ha provisto de mayor continuidad a las políticas educativas en el período estudiado.

Originalmente, en la versión del PELA implementada entre los años 2008 y 2012, las estrategias planteadas se concentraron en mejorar la dotación y el uso de los materiales educativos. El programa también se enfocó en mejorar la práctica docente a través de iniciativas de acompañamiento pedagógico que funcionaron como estrategias de formación continua para los docentes en servicio. Además, como parte del rediseño del PELA se introdujeron estrategias con el objetivo de brindar soporte pedagógico a escuelas de diversas modalidades educativas, de donde nacen intervenciones como Soporte Pedagógico Urbano, Soporte Pedagógico Intercultural y Soporte Pedagógico Multigrado. En Ayacucho estos programas parecen haber tenido un especial impacto por incidir especialmente en contextos rurales interculturales con una amplia proporción de población indígena.

Este último factor da cuenta de que, en el caso de Ayacucho, la mejora parece vincularse con la implementación de políticas de alcance nacional. Entre ellas, además del inicio de programas como el PELA, se reconoce el impacto de la Ley de Reforma Magisterial. Esta normativa, aprobada en el año 2012, propuso un régimen único y obligatorio para la carrera docente, y estableció la obligatoriedad de las evaluaciones docentes, así como una estructura salarial progresiva. Además, en el marco de esta ley se definió que el acceso a los cargos del área de gestión institucional de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) debía realizarse mediante un concurso público meritocrático.

Varios entrevistados coincidieron en que esta ley tuvo repercusiones importantes en la educación en Ayacucho. Por un lado, supuso que las plazas se otorgasen a los docentes mejor calificados y, por otro, que el proceso de contratación fuese más transparente, lo cual mejoró la imagen de la gestión pública.

En conclusión, a pesar de tener resultados notables, Ayacucho no muestra una tendencia clara en cuanto a acciones emprendidas desde el nivel regional que expliquen la mejora educativa. La recentralización de la gestión educativa, que en el caso de San Martín llevó al desmantelamiento de las capacidades y procesos emprendidos en la primera mitad del período, en el caso de Ayacucho parece más bien haber dotado de coherencia a las acciones de nivel regional, que no contaban con una conducción clara y coherente. Esto confluyó con la existencia de organizaciones de la sociedad civil fuertemente comprometidas con la mejora educativa que contribuyeron al monitoreo y avance hacia el logro de las metas establecidas en los grandes programas nacionales de mejora en los logros de aprendizaje. Estas políticas combinadas con el contexto de notable mejora social de la población parecen ser las causas más probables de la mejora educativa.

Bogotá (Colombia): una visión más amplia de la calidad educativa

Bogotá está estratégicamente ubicada en el corazón de América Latina y en el centro del país. Tiene alrededor de dos millones de niños, niñas y jóvenes en edad escolar, y cuenta con 383 colegios públicos y 1853 privados. Durante el período estudiado, el distrito redujo la repitencia en secundaria básica y en secundaria media en 5 p.p. y 2,5 p.p., respectivamente, ubicando a la entidad territorial como la que más ha mejorado y como la que menos porcentaje de repitencia muestra. Mejoró en las evaluaciones SABER 11: en Lengua la mejora fue de 7 puntos y para Matemática fue de 10, lo que la ubica entre las dos entidades territoriales con los resultados más altos de Colombia.

Bogotá también se puede considerar como un caso relevante en la mejora en la calidad educativa en el período 2004-2019, al haber sido pionera en implementar políticas educativas con un enfoque de inclusión y con un concepto más amplio de la calidad educativa (Sandoval, 2016; UNESCO, 2016).

Son múltiples los logros destacables de su política educativa en los últimos quince años. Estos se relacionan con el acceso universal al derecho a la educación; la consolidación de un modelo de alimentación escolar de calidad; la apuesta por una educación inclusiva y por entender la educación como un proceso permanente a través de los ciclos vitales; con actividades «extraescolares» de la mano de un esfuerzo, en las tres últimas administraciones, por alcanzar modelos de ampliación de la jornada escolar con una visión amplificada de la calidad desde el desarrollo integral; y la alta inversión en la formación, en todos los niveles, de los docentes. En este momento, Bogotá tiene el mayor número de docentes con estudios de posgrado y, en particular, de doctorados en el país.

La continuidad de Abel Rodríguez en la Secretaría de Educación de Bogotá, así como la permanencia de gobiernos de izquierda en la administración distrital, permitieron consolidar algunas apuestas educativas que, en retrospectiva, parecen haber mostrado resultados destacados. Durante más de doce años existió una continuidad en las políticas educativas, algo que en muchas partes de Colombia y en América Latina es la excepción y no la regla.

De la misma manera, Bogotá ha tenido un importante papel como promotor de las políticas educativas en un diálogo permanente con el Ministerio de Educación Nacional (MEN). Muchas de las iniciativas que se desarrollaron en la ciudad resultaron ser «casos piloto» de intervenciones gubernamentales que orientaron las decisiones a escala nacional. Por ejemplo, el modelo de gratuidad educativa implementado en Bogotá; la propuesta de ampliación de la jornada escolar, que se materializó con el modelo del currículum 40 x 40 desde 2013; o el modelo de alimentación escolar con pertinencia y calidad. Este modelo generado en las primeras administraciones se fue consolidando hasta llegar a convertirse, con el gobierno de Peñalosa, en una experiencia institucional reconocida internacionalmente.

En resumen, hay que destacar algunas condiciones y acciones políticas que distinguen el caso de Bogotá del resto del país. Primero, el presupuesto invertido en el sector educativo y la maniobrabilidad presupuestal le permiten tomar decisiones con un margen de autonomía que materializa apuestas de ciudad. El segundo aspecto determinante en la consolidación de la política educativa en Bogotá es el alto nivel de su comunidad académica. El tercer aspecto es la continuidad de un agenda política y de ciertos enfoques que durante doce años permitieron consolidar algunos resultados interesantes en términos de inclusión y calidad. Un último aspecto podría ser la ampliación de los marcos interpretativos de la calidad educativa, entendida como un proceso integral de formación.

Boyacá (Colombia): una red de entidades, actores e instituciones

Al hablar de la mejora de la calidad en Colombia entre 2004 y 2019, resuena el nombre del departamento de Boyacá, tal y como indicaron varios de los expertos consultados. Esto se debe a múltiples factores, principalmente a la importancia que históricamente se le ha dado a la educación y a la solidez educativa de sus instituciones formadoras de docentes. A lo largo de este período, el departamento muestra una reducción del porcentaje de abandono en el nivel primario, en secundaria básica y en secundaria media, ubicándose entre los estados que menos porcentaje de abandono tiene. Hubo también una marcada mejora en las evaluaciones SABER 3 y 5 para Lengua y Matemática. En Lengua la mejora fue de 20 p.p. para ambos grados, mientras que para Matemática fue de 24 p.p. para grado 3 y de 11 p.p. para grado 5. La mejora ubicó al departamento como uno de los que mejores resultados obtuvieron en 2017.

Boyacá cuenta con 123 municipios, de los cuales Tunja (su capital), Duitama y Sogamoso son Entidades Territoriales Certificadas (ETC); y, al igual que el departamento, poseen autonomía en el gobierno de la educación. Es de destacar su población rural, que representa el 40,7 % del total (506 107 personas).

Al analizar los indicadores educativos de manera desagregada por ETC, se evidencia que Tunja y Sogamoso aportan de manera significativa en estos resultados con una mejoría destacable en la evolución temporal. En lo que respecta a los resultados de las pruebas SABER tienen una tendencia de mejora superior al promedio nacional, especialmente en Tunja; y, en lo que respecta al resto de los indicadores, Sogamoso presenta una mejora más integral.

Al ahondar en las razones de estos avances, se evidencian dos grandes ejes que han incidido en el mejoramiento de la calidad educativa en Boyacá: el papel que desempeñan los docentes en todos los niveles y la valoración social que tienen; y unas políticas públicas diseñadas e implementadas para garantizar calidad, cobertura y equidad.

Un aspecto que destaca con respecto al papel del docente en Boyacá es la alta valoración social de la educación. Por un lado, la formación docente se basa en una amplia diversidad institucional, presencia territorial y colaboración entre las instituciones, lo cual genera oportunidades para desarrollar un saber integral-pedagógico práctico, disciplinar y teórico; el aprovechamiento de las becas para la formación continua de docentes repercute en las prácticas pedagógicas en el aula; y la tradición de reflexión pedagógica se traduce en la organización de congresos de pedagogía y en una investigación que cuenta con comunidades de aprendizaje y pasantías entre las Escuelas Normales.

Por otro lado, cabe señalar la importancia de ver la escuela y el cambio educativo como procesos históricos, sociales y culturales complejos y diversos, en los que convergen el prestigio social de los docentes, condicionado por el contexto cultural y las condiciones demográficas específicas de Boyacá; o el sentido de pertenencia y el compromiso del docente con sus territorios y pueblos, que le permiten establecer otra serie de dinámicas con las comunidades educativas.

Por su parte, la gestión de las políticas públicas educativas ha sido efectiva y continua, gracias a una serie de factores: prioridad de la educación en los planes y presupuestos; implementación efectiva de la agenda política a lo largo del tiempo; distribución de los recursos sin que interfieran intereses políticos diferentes a los educativos y con equidad en los municipios; infraestructura básica asegurada y recursos educativos que llegan a los centros escolares; capacidad técnica para dar seguimiento y recolectar datos del sistema a través de sistemas de gestión de la información para utilizarlos en los planes de mejoramiento. Estas políticas han logrado fuertes sinergias con las reformas del MEN. Además, el caso se destaca por el liderazgo de gobernadores y

secretarios de Educación que han orientado estas políticas de la mano de sus equipos y han impregnado la cultura y tradición pedagógica del departamento en sus planes de desarrollo.

Por lo tanto, estas son algunas de las hipótesis clave para este cambio educativo:

- Garantizar las necesidades básicas y dignificar la educación pública, gracias a una distribución más equitativa y eficiente de los recursos, lo cual podría atribuirse a un desarrollo más uniforme y homogéneo; menos intereses políticos y criterios más públicos, transparentes y técnicos; seguimiento de la implementación de las políticas; un control social que ha reducido la corrupción y la apropiación indebida de fondos; y menos barreras para acceder y permanecer en la escuela.
- Promover la creación de capacidad colectiva entre distintos actores combinada con incentivos individuales como la divulgación de buenas prácticas, incentivos para escuelas, docentes y estudiantes destacados, o la capacidad técnica del funcionariado de las Secretarías de Educación.
- Cambio en la cultura de evaluación (en las Secretarías, las escuelas y los docentes) para utilizar los datos y las pruebas para identificar deficiencias y poner en marcha estrategias de mejora.
- Colaboración intersectorial, entre gobierno, Secretarías de Educación de Boyacá, Tunja, Sogamoso y Duitama, sindicatos y academia; y comunicación estratégica, directa y continua de los diversos gobernadores.
- Desarrollo profesional docente basado en el contexto con la articulación entre la teoría y la práctica en la profesionalización docente; y el trabajo conjunto entre Escuelas Normales y universidades pedagógicas.
- La tradición y el capital social vinculados con la educación, es decir, el aprovechamiento de los elementos culturales de manera efectiva en los procesos de reforma educativos.

Dado que el caso de Boyacá también se explica por la mejora de las ETC que conforman el departamento, se analizó con más detalle el caso de Tunja, que fue la ETC que evidenció una mejora muy pronunciada en las pruebas SABER 11. En particular, se destaca la continuidad de dos gestiones de gobierno consecutivas del secretario de Educación, Víctor Manuel Leguizamo, y del que luego fue secretario de Educación de Boyacá, Juan Carlos Martínez. Estas dos figuras expresan una clara continuidad de las políticas con unos liderazgos muy centrados en la gestión educativa.

En Tunja se trabajó especialmente en el seguimiento de los resultados de las pruebas SABER por escuela y se creó un mecanismo de apoyo a las escuelas para mejorar sus procesos de enseñanza y gestión. Gran parte de esas políticas se llevaron luego, a mayor escala, al departamento de Boyacá.

Las políticas de la mejora

En la comparación de los doce casos estudiados, tomando especialmente en cuenta aquellos que lograron procesos más consistentes de mejora, encontramos distintos puntos de enlace. Más allá de las inmensas diferencias de morfología, contexto y atribuciones de los sistemas educativos subnacionales analizados, ciertas políticas educativas muestran las primeras llaves hacia la mejora de la educación a escala sistémica. En este apartado se analizan las políticas más salientes que comparten, con diversos estilos y modalidades, varios de los casos estudiados.

Las políticas de ordenamiento del sistema

Varios de los casos analizados han dedicado esfuerzos de política en la gestión, organización y macrorregulación de los sistemas. Al parecer, no se puede gobernar lo que no se conoce o controla. Los sistemas de gestión administrativa han sido bastiones importantes en varios casos.

La provincia de Córdoba en Argentina intensificó en el período analizado la producción de documentos con estadísticas educativas y evaluaciones de las principales líneas de política, haciendo pública la información sobre el sistema. A su vez, creó un Sistema de Gestión de Estudiantes que permitió el seguimiento digital de la trayectoria nominalizada de los alumnos/as. Este tipo de políticas es una expresión de la doble faceta del gobierno de la educación: la información permite controlar al sistema y el monitoreo del propio gobierno.

Para varios de los sistemas estudiados, la gestión de la información resultó central en las estrategias de política. En Puebla se desarrolló el Sistema de Control Escolar (SICEP), con una lógica de monitoreo constante de todos los indicadores educativos, tanto a nivel macro como en cada escuela. A su vez, se creó la Unidad de Promoción al Derecho a la Educación, que desarrolló un sistema de monitoreo de los estudiantes en riesgo de abandonar el sistema educativo.

En Guanajuato también se usó la información para realizar un seguimiento de los alumnos/as y crear mecanismos de recuperación de los que abandonan el sistema para disminuir la exclusión educativa. Esto se combinó con una gestión más eficiente de las tareas administrativas a partir de la regionalización del sistema educativo.

En Ceará y Pernambuco la gestión basada en resultados fue un eje central del gobierno y supuso la construcción de una infraestructura de datos educativos y acuerdos de resultados con las gerencias regionales.

Una mirada más amplia del ordenamiento del sistema es el establecimiento de marcos legales generales que orientan el rumbo y dan centro a las políticas. En el caso de Córdoba, la sanción de la Ley de Educación Provincial en 2010 fue un gran eje de la construcción del camino ya recorrido, una puesta a prueba de la capacidad de articulación y consensos, y un ordenador del rumbo de los años siguientes. Allí se establecieron metas que mostraron las prioridades de inversión y los compromisos de la gestión en los años por venir.

En la provincia de Río Negro también se sancionó la Ley de Educación Provincial en 2012, realzando el peso político de la educación en la provincia y generando compromisos con nuevas pautas de organización del sistema. En Pernambuco, el gran impulso inicial que había cobrado la política de tiempo integral de las escuelas fue consolidado por una ley específica en 2008. Esto indica el poder que tienen los marcos legales cuando se combinan con políticas bien direccionaladas para hacer más robusto el proceso de construcción de las capacidades de gobierno y el rumbo institucional del sistema.

Las políticas de expansión de la oferta educativa

203

Las políticas de expansión de la oferta educativa requieren inversión y capacidad de gestión para lograr que se construyan nuevas escuelas, mejorar la infraestructura, brindar servicios gratuitos al alumnado y potenciar el bienestar social de las poblaciones más vulnerables. Sin duda, estas políticas se pueden encontrar en numerosos sistemas educativos de América Latina, y no podría decirse en este estudio si la magnitud y relevancia en los casos estudiados fue particularmente destacada; para eso, serían necesarios otros estudios más profundos comparados, como ocurre en todas las dimensiones analizadas, pero particularmente en este eje de políticas.

En casi todos los casos estudiados se destacó la inversión en políticas de primera infancia y en la expansión de la cobertura en el nivel inicial. En algunos casos, la gestión del presupuesto implicó garantizar condiciones básicas fundamentales para los estudiantes. En Bogotá se avanzó, en la primera etapa analizada (2004-2008), en la gratuidad de los servicios educativos, que hasta entonces no estuvo garantizada por completo. En las sucesivas gestiones se potenció el servicio alimentario de las escuelas, que llegó al 100 % de los estudiantes en la gestión 2016-2020.

En el caso de la comuna de San Nicolás, la cercanía y el conocimiento directo de las necesidades de la población hizo que las políticas tuvieran un efecto notable en la mejora de las condiciones socioeducativas para el aprendizaje, incluyendo no solo las básicas de ropa, transporte y vivienda, sino también las de alto impacto educativo, como

materiales, equipamiento y una enorme diversidad de recursos para el aprendizaje, especialmente en las artes.

La división de atribuciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en el financiamiento de la oferta educativa es difusa y muchas veces está solapada. En los países federales los gobiernos subnacionales tienen más poder y recursos (aunque muy desiguales), mientras que en los países unitarios, en general, las administraciones locales dependen más de los fondos nacionales.

Un caso más específico en que el crecimiento de la oferta se combinó con una notable mejora social fue el de Ayacucho en Perú. Allí nuestra hipótesis central de la mejora educativa es la disminución de los indicadores de pobreza extrema y el contexto de salida de las situaciones de conflicto y violencia que habían dominado la vida social de la región. Las organizaciones de la sociedad civil fueron destacadas como actores relevantes de ese proceso de recuperación, al llevar a cabo acciones de coordinación en espacios como el Consejo Participativo Regional y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. Las políticas nacionales tuvieron especial impacto en Ayacucho, dado su alto porcentaje de población rural e indígena, que fue beneficiaria de las acciones de educación intercultural bilingüe.

Las trayectorias de los alumnos/as: un camino decisivo

Las políticas que han buscado modificar la trayectoria de los alumnos/as combinan distintas dimensiones y establecen bisagras entre las acciones socioeducativas y pedagógicas. Son estrategias diversas y complejas que a veces pueden ser simplificadas a partir de los cambios más visibles en los regímenes académicos que regulan el tránsito de los alumnos/as dentro de un sistema educativo. Estas políticas han sido clave en algunos de los casos estudiados y son parte de nuestras hipótesis explicativas parciales de la mejora combinada en indicadores de trayectoria y calidad de la educación.

En todos los países analizados se logró reducir de manera notable la repetición en el nivel primario (véase el capítulo 3). Estos esfuerzos nacionales formaron parte de una inmensa transformación cultural, organizacional y pedagógica de los sistemas educativos latinoamericanos. La idea de que la repetición era una medida evidente frente a los problemas de aprendizaje se vio profundamente alterada por la evidencia de la investigación y la consolidación de nuevas perspectivas didácticas para la integración de las diferencias en aulas comunes. La evidencia a primera vista parece contundente: en la región se redujo notablemente la repetición escolar en el nivel primario y en la mayoría de los países se mejoró al mismo tiempo la calidad de los aprendizajes (LLECE-UNESCO, 2014).

Varios de los casos subnacionales analizados aceleraron estos procesos y les dieron más sentido, logrando probablemente una mejor traducción en prácticas de enseñanza

Cuadro 7 - Principios generales de la Reorganización Curricular por Ciclos

CICLOS	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO	QUINTO
Ejes de desarrollo	Estimulación y exploración	Descubrimiento y experiencia	Indagación y experimentación	Vocación y exploración profesional	Investigación y desarrollo de la cultura para el trabajo
Impronta del ciclo	Infancias y construcción de los sujetos	Cuerpo, creatividad y cultura	Interacción social y construcción de mundos posibles	Proyecto de vida	Proyecto profesional y laboral
Grados	Preescolar, primero y segundo	Tercero y cuarto	Quinto, sexto y séptimo	Octavo y noveno	Décimo y undécimo
Edades	5 a 8 años	8 a 10 años	10 a 12 años	12 a 15 años	15 a 17 años

Fuente: Foro Educativo Distrital; citado por Rincón, 2010.

que potencien los aprendizajes en contextos de integración de las diferencias en aulas comunes, sin repetición. El trabajo basado en ciclos fue fundamental en Bogotá. La Reorganización Curricular por Ciclos buscó traducir en las prácticas más claramente la integración de los años (véase el cuadro 7).

Este modelo permitió reducir la repetición con el desarrollo de un acompañamiento a los alumnos/as y nuevas estrategias didácticas y organizacionales. A su vez, se fortaleció la articulación entre niveles educativos, un tema central pocas veces abordado en las políticas educativas de la región.

En Puebla la estrategia de ciclos también se fomentó con la priorización de la capacitación docente de los dos primeros grados/años de primaria y de secundaria. Con una impronta muy centrada en el desarrollo de competencias de Lengua y Matemática, se focalizó la formación pedagógica en estas áreas y se priorizó el trayecto de los alumnos/as en un ciclo integrado. Esto se combinó con un trabajo colegiado con los funcionarios a cargo de cada ciclo. También hubo una política de vincular las escuelas secundarias con aquellas primarias de las que recibían la parte más importante de su matrícula.

La reducción o eliminación de la repetición en el primer grado de primaria fue un punto nodal en muchos países y subsistemas analizados. En Ceará, la aplicación del Programa de Alfabetización en la Edad Correcta (PAIC) se propuso la meta de lograr que el 100 % de los alumnos/as aprendieran a leer y escribir en los dos primeros grados. La combinación de estrategias e incentivos para los municipios permitió avanzar de manera notable en esta dirección, creando las condiciones más favorables para el tránsito posterior por el sistema: una verdadera plataforma para la vida de los estudiantes, dado que la

repetición era generalizada en Brasil y marcaba el destino de un camino difícilmente recuperable a una edad muy temprana³⁶.

En la comuna chilena de San Nicolás las agrupaciones flexibles, el plurilingüismo y unas pedagogías más personalizadas fueron estrategias de abordaje de la diversidad que impidieron la irregularidad de las trayectorias educativas.

En las provincias de Córdoba y Río Negro se trabajó en la redefinición del régimen académico en el nivel secundario para combatir el extendido fenómeno que combina altas tasas de repetición escolar en la secundaria baja con altos índices de abandono en la secundaria alta. En Córdoba la propuesta flexibilizó las condiciones de cursada, considerando las diversas situaciones de vida de los estudiantes en condiciones sociales más vulnerables: se crearon las «trayectorias asistidas» para que nadie pierda el año por ausentismo, se crearon nuevos espacios de compensación y apoyo para los alumnos/as que tienen dificultades y se integraron las evaluaciones para buscar una mayor coherencia en los criterios de cada docente y materia.

En Río Negro se renovaron simultáneamente el diseño curricular y el régimen académico del nivel para todas las escuelas comunes estatales de la provincia, en una reforma que sirvió de modelo para el resto del país. La cursada se volvió cuatrimestral y se unificaron los primeros dos años conformando un bloque académico que anulaba la repetición tras el primer año de cursada.

Distintas estrategias en las políticas para fortalecer la docencia

Una esfera de políticas educativas especialmente diversa en los casos estudiados refiere a las atribuciones que los gobiernos subnacionales tienen sobre la formación, el reclutamiento y las carreras profesionales docentes. En algunos casos este fue un eje central de las políticas, mientras que en otros dependió más de las acciones nacionales o se combinó con las posibilidades que ofrecía el marco de regulaciones e incentivos.

Por ejemplo, las dos comunas analizadas de Chile conforman un caso aparte por el modelo de regulación de ese país, que integra una carrera docente nacional con amplias libertades para que las comunas puedan seleccionar a los docentes. La combinación de este sistema con las fuertes cualidades de liderazgo y visión de ambas comunas hace que el proceso de selección de los docentes sea clave en las hipótesis de mejora estudiadas.

36. Si bien los datos del sistema educativo no eran tan fiables como ahora, se calcula que, en los años ochenta, uno de cada dos alumnos/as brasileños repetían primer grado. Esta trayectoria frustrada continuaba con una posibilidad muy alta de volver a repetir y abandonar tempranamente el sistema educativo (Rivero, 2000).

En Loncoche el reclutamiento de los docentes y directivos se centró en crear un clima profesional de mucho respeto y autonomía docente para generar una motivación simbólica a la hora de presentarse a las plazas que se ofertan, dado que no se paga un salario más alto que en otros municipios. En San Nicolás se hizo hincapié en eliminar todo mecanismo político en la designación de los directivos y docentes, creando una base profesional y meritocrática de reclutamiento y promoción del personal.

En un contexto muy distinto, Córdoba logró encontrar el espacio de maniobra de la compleja telaraña política de las carreras docentes en Argentina, ancladas en regulaciones de los años cincuenta en la gran mayoría de las provincias del país. Trabajando en acuerdos con los sindicatos, el gobierno logró establecer un tope de horas de trabajo por semana en el nivel secundario para no generar una sobrecarga insostenible de trabajo en busca de un salario mejor. Luego se afianzó un modelo de trabajo con horas institucionales pagadas tanto en las escuelas primarias de jornada extendida como en las escuelas secundarias, en las que se concentró el trabajo de los docentes en una o dos escuelas como máximo.

Algo similar hizo la provincia de Río Negro en su reforma de la escuela secundaria, buscando mejorar las condiciones de trabajo para concentrar la dedicación en menos escuelas y profesionalizar el trabajo docente. Se generalizó el modelo de contratación docente por cargo, se instituyeron espacios curriculares interdisciplinarios y se fijó un bloque de dos horas de planificación docente conjunta que se realiza en simultáneo en todas las escuelas de una misma región cada semana.

En Pernambuco se logró un avance en la misma dirección con el régimen de dedicación exclusiva en las escuelas de tiempo integral, con una mejora salarial que fue acompañada por un proceso de reclutamiento más riguroso en la comprobación de las aptitudes idóneas para asumir los cargos docentes. En todas las escuelas de tiempo integral se dio este proceso de reclutamiento basado en criterios de selección profesional.

Un bastión compartido: los directivos escolares

En la mayoría de los casos estudiados los directivos fueron un eje central de las políticas y una probable llave de la mejora sistémica. Si en varios de los países estudiados este fue un tema cada vez más presente en la agenda educativa, pero que no se abordó de manera estructural a nivel nacional (con excepción del caso de Chile), los gobiernos locales de los casos estudiados parecen haber ido más lejos al poner en práctica la búsqueda de directivos más cualificados y empoderados en su función dentro del sistema.

La articulación de concursos para la selección meritocrática de los directivos fue un paso que comparten varios de los casos estudiados, pero lo interesante son las modalidades que adoptaron los distintos gobiernos. En Córdoba se modificó la pauta compartida por todas las provincias del país de una designación general de los directivos

y se les asignó una escuela en la que concursan directamente presentando un proyecto con un diagnóstico contextualizado. Esto favoreció una inserción profesional más comprometida con la realidad concreta de cada establecimiento educativo. Al mismo tiempo se creó un postítulo en conducción y gestión educativa para formar a todos los candidatos a los cargos directivos. Este proceso germinó en la creación del ISEP, una institución clave en la consolidación de la formación profesional en toda la provincia.

La relevancia de la figura de los directivos escolares se combinó con la formación de la «unidad escuela» como eje de expansión del umbral de la calidad educativa. El fortalecimiento de las evaluaciones estandarizadas en sistemas como Brasil, México o Chile tendió a crear una mayor responsabilidad en cada escuela, con la figura de los directivos como actores centrales de la recepción de los resultados y actores de la mejora. Se impulsaron los proyectos educativos institucionales o la descentralización de partes del presupuesto en las escuelas. Se unificaron los cargos docentes en el nivel secundario para darles más pertenencia a cada institución, a su proyecto y a sus resultados. Estos caminos fueron dispares según casos, pero mostraron un rumbo que ya habíamos identificado como tendencia clara en varios de los países analizados (véase el capítulo 2).

En otros casos el foco también se colocó en los supervisores y gestores de niveles intermedios de gobierno. Por ejemplo, en Pernambuco se creó una nueva estructura de gestión con 17 gerencias regionales y con la selección de líderes locales que compartían la visión del modelo de gestión por resultados.

En Puebla el cuerpo de supervisores fue un eje clave de las políticas. Se buscó cambiar el rol de los auditores del sistema por una visión más amplia de asesores pedagógicos y actores bisagra entre las políticas centrales y la vida de las escuelas. Para este fin se creó la Academia Poblana de Supervisores y se reclutó a 50 supervisores destacados en su desempeño para realizar funciones formativas.

En Guanajuato también se trabajó especialmente con los supervisores. La reforma administrativa tuvo como objetivo disminuir la carga burocrática de su trabajo para que dieran prioridad a la asistencia pedagógica en las escuelas.

El gobierno basado en evaluaciones

La impronta del peso de las evaluaciones en algunos de los países analizados se combinó con mecanismos de presión y/o pago por resultados en algunos de los casos seleccionados, dando lugar a un tipo de políticas que se conocen como rendición de cuentas basadas en pruebas estandarizadas (*test-based accountability*). En Brasil, Chile, México (con interrupciones) y Colombia, la publicación de los resultados de las evaluaciones estandarizadas permite identificar la situación de las escuelas y favorece las políticas de incentivos basados en resultados.

Ceará y Pernambuco usaron en grandes dosis el caudal de información de las pruebas. En Ceará se creó un mecanismo de financiamiento basado en la mejora de los resultados del IDEB de los municipios, que tienen a su cargo la educación primaria y que reciben este incentivo del Estado. También se favoreció el cruce de escuelas para la formación de pares: las escuelas con mejores resultados fortalecían a las que presentaban bajos resultados.

En Pernambuco se desplegó un mecanismo de gestión por resultados con diversas modalidades. Una de ellas fue la reunión mensual del gobernador con las gerencias regionales, con los resultados de las pruebas como un eje constante de control y presión para lograr mejoras en todo el territorio.

En Puebla también se impulsó la gestión por resultados, con una preocupación muy centrada en mejorar los resultados en las evaluaciones nacionales. La creación del modelo APA se tradujo en un reporte APA por escuela que ofrecía datos para que los directivos pudieran crear una hoja de ruta de la mejora. Estos datos también podían ser consultados por la ciudadanía en un portal de internet. En Guanajuato la gestión también se centró en la visibilización de los resultados por escuela y en un tablero de control para visibilizar los indicadores educativos. Cabe destacar que en los dos estados mexicanos se desarrollaron evaluaciones diagnósticas propias.

Se puede considerar que estos casos estaban claramente orientados por y para los resultados en las evaluaciones. Esto trajo aparejadas algunas alertas sobre los riesgos de la excesiva «preparación para las pruebas» que quitaba tiempo para otras áreas de enseñanza no evaluadas y generó un direccionamiento excesivo de la enseñanza, como señalaron testimonios recolectados en los casos de Ceará³⁷ y Puebla.

En cambio, los casos de Córdoba y Río Negro se alejan de estas modalidades, menos consustanciados con la dinámica de los resultados de las evaluaciones como factor de presión por escuela. Córdoba apeló a otro tipo de instrumento: la autoevaluación institucional, que permitió a directivos y docentes evaluar las estrategias didácticas, los criterios de evaluación o las cuestiones organizativas, entre otros factores cualitativos de la experiencia escolar.

En Bogotá también se impulsó una visión más amplia de la evaluación con la creación del Sistema de Evaluación Integral para la Calidad Educativa (SEICE) para que cada una de las 20 localidades desarrollen su plan de mejora. En algunas escuelas también se

37. El municipio de Sobral, el caso de mayor incremento en los logros de aprendizaje de los 5570 municipios de Brasil en las dos últimas décadas, es un ejemplo interesante de estas tensiones. Los extraordinarios logros también tuvieron como contrapeso un exceso de preparación para las pruebas que dejó menos espacios para la enseñanza de los contenidos no evaluados, pero no por ello menos importantes.

aplicó la prueba SER con foco en la formación ciudadana, bienestar físico y arte. Estos modelos incipientes se retomaron a nivel nacional para conformar una propuesta de evaluación más integral de la experiencia educativa de los estudiantes.

Los dispositivos pedagógicos y curriculares

En cada contexto las posibilidades de expandir las políticas pedagógicas y curriculares estuvieron limitadas por dos factores: las acciones en manos de los gobiernos nacionales y la falta de capacidades técnicas que generalmente tienen los gobiernos subnacionales. En países como México o Chile, con fuertes dispositivos de regulación curricular por vía de estándares, libros de texto y evaluaciones centralizadas, los gobiernos locales disponen de poco margen para introducir sus contenidos. Sin embargo, en los casos seleccionados hemos observado una serie de excepciones a esta regla no escrita de la política educativa subnacional.

En Córdoba la producción de materiales fue un eje constante y creciente en la gestión educativa analizada. La Secretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa fue la usina de elaboración de materiales educativos para las escuelas, en la que participaron especialistas y múltiples actores del sistema educativo. Materiales de apoyo, fascículos de prioridades pedagógicas, secuencias didácticas y nuevas modalidades de formación docente en servicio se combinaron en un proceso multiforme de fortalecimiento de los canales pedagógicos y curriculares de comunicación con el sistema educativo.

En Bogotá también hubo una recurrente producción pedagógica de materiales que se combinó con amplias cuotas de autonomía escolar para diseñar proyectos y programas curriculares. En las distintas gestiones se propició la opinión de los docentes, con relatorías de experiencias y eventos académicos que aprovecharon el alto caudal de voces especializadas de la capital del país. Una de las iniciativas centrales fue la política de Reorganización Curricular por Ciclos (mencionada anteriormente cuando tratamos la redefinición de las trayectorias escolares), con producción de materiales pedagógicos para docentes, alumnos/as y familias.

En Pernambuco la reorganización pedagógica fue un eje central de la gestión educativa analizada. La definición de una nueva matriz curricular se combinó con materiales, guías para docentes, métricas de evaluación y formación docente continua. Esta perspectiva integral de la alineación curricular fue posible gracias a la calidad de los equipos técnicos y a la continuidad en la gestión.

En Puebla se ponderó la capacidad de llegar en profundidad o en extensión y se priorizó trabajar en un Programa de Atención Intensiva (PAI) con las 700 escuelas que tenían mayores índices de rezago escolar. Esto permitió focalizar la capacitación docente en territorio desplegando acciones con financiamiento federal a cargo de los equipos del estado.

La extensión de la jornada escolar: una política estelar

Pese a tratarse de una política sumamente costosa, la apuesta por la extensión de la jornada escolar parece haber sido clave tanto en las estrategias de reforma como en las posibles explicaciones de la mejora de los sistemas analizados. Este eje de políticas cruza distintas dimensiones analíticas. En la literatura sobre la extensión de la jornada escolar se constata que estas políticas tienen efectos positivos, pero muchas veces marginales, y son un eje de debate por el costo que implican (Bellei, 2009). Los casos más exitosos de aplicación de la jornada escolar son aquellos que logran darle sentido y coherencia, y en los que se produce una clara convergencia entre las dimensiones organizacionales, laborales, curriculares y sociales que ponen el juego (Veleda, 2013; Tenti Fanfani, Meo y Gunturiz, 2010).

Dicho en otras palabras: los casos estudiados parecen haber logrado encontrar en la extensión de la jornada una oportunidad para expresar todo su proyecto, conocimiento y búsqueda de mejora de la equidad y la calidad de la educación. La expansión del tiempo fue también la expansión de los horizontes de las políticas educativas en muchos de los casos analizados. Estas políticas parecen haber llenado un lugar con las energías, los contenidos curriculares y el sentido misional de las políticas educativas que las fuertes plataformas de gobierno habían logrado consolidar. Las políticas de extensión de la jornada escolar fueron el catalizador de esa impronta de renovación del caudal de experiencias cotidianas de las escuelas. Se convirtieron, también, en una apuesta fuerte de inversión donde podía pedirse a las escuelas un proceso profundo de reflexión sobre su proyecto para lograr resultados transformadores.

El caso más destacado quizás haya sido el de las escuelas de tiempo integral de enseñanza media de Pernambuco. Esta política surgió de un caso piloto y se fue expandiendo hasta llegar a 400 escuelas. El modelo buscó transformar la concepción de una escuela media enciclopédica, basada en materias como compartimentos estancos y lejanos de la vida real de los estudiantes. La extensión del tiempo incluyó espacios de «protagonismo juvenil» y «proyecto de vida», además de habilidades socioemocionales y una mayor vinculación con la comunidad. Las escuelas de tiempo integral también favorecieron un cambio en la carrera profesional de los docentes, al crear cargos de dedicación exclusiva con un mayor compromiso institucional y mejores condiciones salariales.

En el análisis de las mejoras de la calidad educativa con inclusión y equidad de Pernambuco, una de las hipótesis centrales es el efecto de las escuelas de tiempo integral, que lograron mejores resultados que las demás escuelas. Una hipótesis indica, incluso, que las prácticas renovadas de estas escuelas sirvieron de ejemplo e inspiración para transformaciones más amplias a escala sistémica.

En Córdoba la apuesta de extensión de la jornada tenía las limitaciones típicas de la falta de espacios. Por eso se optó por concentrarla en el segundo ciclo del nivel primario y lograr su universalización luego de trabajosos años de consolidación. El diseño curricular

de la jornada extendida fue clave para no dejar flotar el tiempo extra en propuestas fragmentarias. Se crearon cinco campos formativos con talleres específicos: Ciencias, Literatura y TIC, Educación Física, Inglés y Expresiones Artístico-Culturales.

En Río Negro se logró una clara visión de la jornada extendida en un grupo de escuelas que participaron en un proyecto apoyado por el BID. La política logró una fuerte identidad compartida (que se diluyó con los recambios de gestiones), con reuniones de formación entre los equipos de las escuelas, una constante evaluación de los avances y una reformulación de los tiempos basada en las prioridades curriculares más que en la continuidad de lo que ya se conocía. La expansión del tiempo escolar permitió abrir talleres con diversas ofertas en cada escuela, sin un foco determinado ni orientado por las evaluaciones estandarizadas.

Bogotá también implementó sucesivos programas de extensión del tiempo escolar. El modelo del currículum 40 x 40 propuso 40 horas de clase 40 semanas al año, se dedicó más tiempo al arte, los deportes y la ciudadanía, y la escuela se abrió a sus comunidades.

Chile es el único país de la región que tiene una política casi universal de escuelas de jornada completa. Las comunas de Loncoche y San Nicolás aprovecharon esa posibilidad para brindar una amplia oferta de talleres artísticos, deportivos y académicos que formaron un ecosistema local ampliado para los alumnos/as.

Todo indica que la clave en las políticas de extensión de la jornada radica en no caer en dar «más de lo mismo» o en saturar al alumnado con largas horas de contenidos curriculares que pueden llegar a resultar abrumadores y contraproducentes. En los casos analizados la extensión del tiempo fue una manera de mostrar las capacidades de gestión del sistema, haciendo un uso muy provechoso de los recursos adicionales y expandiendo las fronteras educativas. En algunos casos esto fue de la mano de poner la mirada en los resultados de las evaluaciones, pero la mayoría fue incluso más allá, dado que se trató de áreas no evaluadas pero relevantes para la experiencia formativa de los estudiantes.

Innovaciones y redes de aprendizaje horizontal

Un capítulo más diverso y difícil de clasificar es el de las innovaciones pedagógicas y organizativas. En los casos analizados encontramos distintas experiencias relevantes que expresan una búsqueda de nuevos formatos para repensar los sentidos de las propuestas educativas. A su vez, en varios de los casos se crearon o extendieron redes de educadores, escuelas y formas participativas de aprendizaje de pares, creando entornos que van más allá de las acciones directas de los gobiernos.

Los casos de las comunas de Chile destacan especialmente en esta dirección, con mucha autonomía en cada escuela y una red interactiva de aprendizaje horizontal a nivel local.

En Loncoche se formaron verdaderas comunidades de aprendizaje que contaron con la participación de múltiples actores en talleres de artes, deportes, tecnología, etc. En San Nicolás, además, se crearon agrupaciones flexibles, aulas abiertas y un esquema innovador de trabajo con el plurilingüismo.

En los casos de Boyacá y Río Negro se destacó especialmente el rol de las instituciones formadoras de docentes y las universidades que tienen una tradición pedagógica propia y que fueron clave a la hora de generar movimientos de reflexión sobre la enseñanza. Se trata de hipótesis difíciles de comprobar, pero abren un espacio para pensar más allá de la política educativa y entender el complejo ecosistema de instituciones y saberes que rodea las escuelas.

En algunos de los casos estudiados también se buscó la innovación a través de la creación de escuelas con nuevos formatos. En Córdoba se crearon las escuelas secundarias PROA, una experiencia reconocida a nivel nacional por su impronta innovadora. Se trata de 39 escuelas que enfatizan su formación en tecnología con orientación en el desarrollo de software y biotecnología. Las escuelas tienen un formato basado en el trabajo por clubes, proyectos, tutorías e intercambios. Los docentes son designados de manera específica por fuera de la carrera estatutaria por tratarse justamente de una propuesta piloto y experimental.

Una síntesis de los casos

La sistematización de las políticas centrales de los casos analizados nos muestra ciertas tendencias convergentes y muchos caminos específicos seguidos en cada contexto. Las trayectorias de las políticas son diversas, e intentar vincularlas de manera lineal con los resultados educativos resulta un ejercicio infructuoso. Primero porque los resultados han sido muy variados en función de las atribuciones de los gobiernos subnacionales, los contextos de políticas nacionales, las situaciones socioeconómicas o el tamaño de los sistemas educativos, entre otras dimensiones. Este estudio no se propone simplificar los resultados en una escala única, sino comprender la complejidad de los sistemas subnacionales en América Latina.

En segundo lugar, no podríamos confirmar el impacto de las políticas sin estudios rigurosos sobre sus efectos y sin un seguimiento de sus relaciones con otras políticas y con el propio territorio donde se instalan. Para esto resultan vitales las evaluaciones de impacto que permiten identificar efectos específicos y otros estudios que se aproximan a la complejidad del entramado de las políticas y su interrelación en una temporalidad más prolongada.

Apenas podemos conjeturar cuáles han sido las políticas más destacadas en los casos analizados ni tejer hipótesis sobre sus posibles efectos en los resultados de acceso, trayectorias y aprendizajes medidos por las evaluaciones. En los análisis detallados de cada caso se propone ese ejercicio de manera más integral, complementaria a este libro.

Lo que sí podemos definir son dos hipótesis que se explican en el siguiente capítulo a la luz de la tesis central de este libro. Una primera hipótesis es que no hay soluciones universales. Las políticas son muy específicas en función del contexto y se combinan de maneras muy diversas, por lo que no se pueden convertir en recetas lineales como han intentado hacer otros estudios (Mourshed, Chijioke y Barber, 2010). Además, el tipo de políticas implementadas solo puede comprenderse en el marco de las atribuciones de gobierno que tienen los casos subnacionales analizados en una perspectiva del gobierno multinivel, lo cual hace todavía más difícil formular soluciones universales.

La segunda hipótesis es que las políticas implementadas son centrales para entender los procesos de mejora y que existen numerosas evidencias acumuladas sobre la importancia de cuestiones como mejorar la calidad profesional de los docentes, los diseños curriculares, el liderazgo de los directivos, la extensión del tiempo escolar, el uso de la información para dirigir la mejora o garantizar recursos en los contextos más vulnerables para posibilitar el aprendizaje. No es casual que estas políticas se muestren vitales en los casos estudiados. Lo que se destaca más aún (y esta es la tercera hipótesis que se abre en el capítulo siguiente) es que los contextos de gobierno y las capacidades estatales de implementación de las políticas parecen ser más importantes que las políticas en sí.

Lo que da fuerza, coherencia, sentido y alcance a las políticas es algo que los casos analizados comparten mucho más que la selección de las políticas implementadas. A esto lo hemos llamado «la plataforma de gobierno de la educación» y constituye la hipótesis central de la mejora de la educación en América Latina.

Una teoría de la mejora sistémica de la educación en América Latina

Estamos en medio de un océano lleno de corrientes invisibles de representaciones, identidades y creencias que nos llevan de un lado a otro. Vivimos en sociedades injustas e inciertas. El año 2020 cerró las dos décadas que analiza este libro con la trágica pandemia de la COVID-19. Nuestra fragilidad como individuos y como sociedad, incluso como humanidad, se hizo evidente. Nadie sabe bien dónde está parado o en qué lugar remoto del océano navega.

Los sistemas educativos nacieron a la sombra de las guerras de religión en los siglos XVII y XVIII. Intentaron organizar las creencias y saberes de poblaciones enteras (Hunter, 1998). La concepción de la escuela como tecnología de educación de las masas ha sido quizás el mayor invento que la humanidad haya creado. Perdura hasta nuestros días, pero cambia más de lo que se piensa. Nada se mantiene estático en los contextos culturales y sociales que rodean, penetran y configuran lo que pasa en las aulas.

En medio del océano los docentes intentan llevar en barcas a los alumnos y alumnas hasta el final de ciertos recorridos de conocimientos. Intentan que se suban, que se ajusten los cinturones, que no se caigan al agua (y, cuando se caen, muchas veces van a buscarlos); intentan que no presten demasiada atención a las distracciones que ofrece el inmenso mar; intentan que salgan dotados de poderes para cuando tengan que navegar

solos. Es una tarea titánica. Algunos no saben realmente cómo lograrlo, desesperan, no quieren seguir allí. El océano se ha convertido en algo ingobernable e indescifrable: la cultura del consumo permanente de información y entretenimiento sin control abruma las mentes de niños, niñas y personas adultas. Muchos docentes están perdidos en la fábrica cruel de la realidad que los desgasta día a día. Otros siguen adelante, con una voluntad incansable, solos o apenas acompañados por las balsas más grandes en las que se amarran sus navíos: las escuelas.

Los sistemas educativos son, cuando funcionan, estructuras que permiten a los docentes y a sus alumnos/as viajar hacia alguna dirección segura, creando corrientes estables de conocimientos previamente definidos. En América Latina nuestros sistemas enfrentan desigualdades y turbulencias políticas extremas. Cuesta mucho crear corrientes estables en este contexto. Los escasos recursos de nuestras débiles economías nos impiden fabricar embarcaciones de alta velocidad. A veces apenas logramos construir botes que nos mantengan a flote, mientras que los sectores más aventajados viajan en sus yates privados.

En el presente estudio hemos intentado comparar cientos de estos sistemas educativos en países de alta descentralización del gobierno de la educación. Hemos buscado identificar los que han logrado estructuras más sólidas para garantizar que todos los estudiantes se suban a embarcaciones que los lleven a un mejor lugar en la vida, que los llenen de poderes y saberes para actuar en este mundo. Hemos buscado saber más sobre las estructuras, los motores y la ingeniería de las embarcaciones que cruzan mejor los mares del conocimiento.

En este capítulo final presentamos la primera pieza de una teoría de la mejora sistémica de la educación en América Latina. Esta teoría dialoga con múltiples estudios y autores, muchos de ellos referidos en el capítulo 1. Adiciona a estas miradas el conocimiento empírico de un estudio inmenso sobre los rasgos cualitativos y cuantitativos de los sistemas educativos nacionales y subnacionales de la región. Es parte de un proyecto, en varias capas, que lleva ya seis años en marcha (Rivas, 2015; Rivas y Scasso, 2017; Sánchez y Coto, 2016; Rivas y Sánchez, 2016 y 2020).

La teoría de la mejora de los sistemas educativos tiene una hipótesis central, corroborada por el presente estudio: para lograr mejorar los aprendizajes a escala sistémica es necesario construir una plataforma de gobierno de la educación. A continuación desarrollamos esta propuesta. La plataforma es aquello que permite construir canales en medio del océano. Es la infraestructura de la distribución del conocimiento a gran escala. Nuestra hipótesis es que las plataformas de gobierno de la educación son una condición necesaria para lograr navegar los océanos sociales con las embarcaciones del aprendizaje a escala sistémica.

La plataforma de gobierno de la educación

La máxima lección de este estudio se nos develó al final del camino, tras haber recorrido una y otra vez los sistemas que mejoraron, especialmente los casos más consistentes en el tiempo y en sus resultados. Al sistematizar las políticas constatamos que existían distintos caminos para mejorar los sistemas educativos. No existe una fórmula única, ni siquiera un conjunto de recetas adecuadas al nivel de calidad del sistema como afirmaba el informe McKinsey (Mourshed, Chijioke y Barber, 2010). Los viajes de Ceará, Pernambuco, Puebla, Guanajuato, Córdoba, Río Negro, Loncoche, San Nicolás, Boyacá, Bogotá, Ayacucho y San Martín fueron muy distintos y tuvieron resultados también variados con atribuciones muy diferentes, si bien encontramos algunas políticas clave que se repiten en varios casos.

Nuestra hipótesis es que lo más importante que tienen en común los casos analizados, contemplando también sus logros diferenciales, es haber creado una plataforma de gobierno de la educación. ¿Qué es una plataforma? El concepto cobra un doble sentido semántico para comprender las particularidades del campo educativo:

- Una plataforma es una base, una estructura, una serie de cimientos para construcciones más amplias, profundas o estables. En el lenguaje arquitectónico se trata de una «superficie horizontal plana, descubierta y elevada, construida sobre una armazón en el suelo u otra superficie mayor, que sirve de apoyo o base para algo»³⁸. También tiene un significado evidente en el mundo del transporte: es la superficie inmediata a la entrada o salida en los vagones de tren, autobuses y otros vehículos de transporte público.
- Una plataforma, en el lenguaje tecnológico, es un sistema que sirve como estructura para hacer funcionar ciertos módulos de *hardware* o *software*. Las plataformas son sistemas interactivos digitales con un centro que se potencia y multiplica con la participación de múltiples usuarios, generando un ecosistema de expansión exponencial de sus contenidos e intercambios (Parker, Van Alstyne y Choudary, 2016).

En este estudio la entendemos en estos dos sentidos: como una base para hacer políticas educativas de alto y prolongado impacto y como un ecosistema en el que construir interacciones expansivas entre los actores del sistema educativo. Lo que comparten los casos que lograron mejoras constatables y duraderas de sus sistemas educativos es haber construido una plataforma para gobernar la educación. En definitiva, no parece posible mejorar sostenidamente la equidad y la calidad de la educación sin estas plataformas.

38. <https://www.lexico.com/es/definicion/plataforma>

Todos los esfuerzos deberían centrarse en crearlas donde no existen y en fortalecerlas donde son incipientes.

La literatura sobre las capacidades estatales es la más próxima a esta concepción de la plataforma. Resulta inevitable comenzar por el texto clásico de Mann, cuya definición del poder infraestructural tiene su correlato directo en nuestro concepto de plataforma: «El poder infraestructural es la capacidad del Estado de penetrar realmente en la sociedad civil e implementar decisiones logísticas en todo un territorio» (Mann, 1984: 113). Mann diferencia dos tipos de poder estatal que siempre se combinan de una u otra manera: el poder despótico se impone sobre la sociedad, mientras que el poder infraestructural es el poder a través de la sociedad y supone una relación de cooperación entre los ciudadanos y su gobierno. En cambio, el poder despótico solo requiere que una élite pueda imponer su voluntad. Esta concepción coincide con lo que indica Kurtz en su análisis histórico sobre el orden institucional del Estado en América Latina: «La fuerza de las instituciones del Estado es mucho más importante que la implementación de las políticas públicas» (Kurtz, 2013: 3). Algunos autores demuestran, incluso, que la conformación de instituciones estatales fuertes tiene un impacto considerable en el crecimiento del PBI (Evans y Rauch, 1999).

En la literatura proveniente de la ciencia política existen diferentes definiciones y caracterizaciones de las capacidades estatales. Weaver y Rockman (2015) reseñaron ciertas capacidades estatales que tienen mayor impacto en la calidad de las políticas públicas:

Establecer y mantener prioridades entre las muchas demandas contradictorias que reciben, sin sentirse abrumados y sin llevarlos a la quiebra; centrarse en recursos, en los que son más eficaces; innovar cuando las políticas anteriores han fallado; coordinar objetivos contradictorios en un todo coherente; ser capaces de imponerles las pérdidas a los grupos poderosos; representar los intereses difusos y no organizados, además de aquellos que están concentrados y bien organizados; garantizar la implementación eficaz de las políticas de gobierno una vez que han sido elegidas; asegurar la estabilidad de las políticas, de tal forma que las políticas tengan tiempo suficiente para surtir efectos [...].

Distintas instituciones realizan mediciones alternativas de las capacidades estatales. Una de las más conocidas es el Índice de Buen Gobierno desarrollado por el Banco Mundial³⁹. El trabajo de Soifer (2012) lleva a cabo una sistematización de las mediciones existentes y propone una reformulación aplicable a América Latina. Otros autores analizan las raíces y posibles explicaciones de las diferencias en la conformación de las capacidades estatales en relación con la orientación política de los gobiernos de la región (Grassi y Memoli, 2016).

39. Véase <https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da>

En el campo educativo, López Rupérez y colaboradores (2020) realizaron una síntesis de las concepciones sobre la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos y elaboraron un enfoque propio holístico y multinivel⁴⁰. Otros antecedentes directos de nuestro marco teórico son los estudios de la OCDE sobre el gobierno de sistemas complejos (OCDE, 2015; Snyder, 2013) y los de la UNESCO (Hite y De Grauwe, 2009; IIEP-UNESCO, 2012) sobre el fortalecimiento de las capacidades estatales de planeamiento e implementación de políticas educativas. La propuesta que aquí se elabora tuvo en cuenta estos antecedentes y buscó una mayor especificidad para abordar el contexto de los países latinoamericanos.

A continuación se presentan las diez llaves que hemos tomado como lecciones de los casos estudiados que han logrado mejorar de manera sostenida sus resultados educativos. Se describen de manera genérica y se aclaran algunas de sus aplicaciones específicas según los contextos de las atribuciones y dimensiones que tienen los gobiernos subnacionales en América Latina.

40. La sistematización de la gobernanza con un enfoque holístico y multinivel incluye estas dimensiones: 1.1 Toma en consideración la existencia de relaciones e interdependencias entre los diferentes niveles del sistema; 1.2 Preserva la importancia del nivel estatal; 1.3 Busca el consenso; 1.4 Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente; 2.1 Dispone de una visión estratégica; 2.2 Establece con claridad las prioridades; 2.3 Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas; 2.4 Comporta una fuerte implicación personal de los responsables de las políticas con los procesos de mejora; 3.1 Realiza una gestión eficiente de los recursos; 3.2 Ejerce correctamente sus funciones principales; 3.3 Elabora una regulación apropiada y de calidad; 3.4 Otorga mucha importancia a la implementación; 4.1 Es flexible y adaptativa; 4.2 Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas; 4.3 Otorga mucha importancia al *feedback*; 4.4 Evalúa el impacto de las políticas; 5.1 Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación; 5.2 Ayuda a los actores principales a adquirir y utilizar información relevante para el éxito en la implementación de las políticas; 6.1 Concede una gran importancia a la transparencia; 6.2 Establece mecanismos de responsabilidad (López Rupérez et al., 2020).

Llave 1. Otorgar una verdadera prioridad política a la educación y blindarla del corto plazo

Una condición invaluable e irremplazable para mejorar la educación es tomarla como una prioridad política en la agenda de gobierno. Esto implica escapar de la «trampa mortal» de la educación: usar una racionalidad política de corto plazo, mezclar las batallas partidarias con las educativas.

La educación es un servicio público complejo y altamente invisible, pese a que nuestros hijos e hijas van a las escuelas todos los días. La educación no genera un rédito político inmediato ni son palpables las políticas profundas que generan los verdaderos cambios. Por eso resulta tentador administrar su superficie, sus conflictos y sus relatos. La decisión política de evitar esta tentación es un primer paso clave para cementar el camino de la mejora.

Así lo hemos visto en Ceará (en Sobral primero), en Pernambuco, en Córdoba y en la mayoría de los casos estudiados. Son casos que demuestran la necesidad de confiar en el maratón de la educación evitando los atajos de corto plazo. Los gobernantes deben ver el horizonte que está más allá de su gestión para apostar realmente por la construcción de la plataforma de gobierno de la educación.

Esto también abarca los vínculos con otros actores de gobierno, incluso dentro de los estados subnacionales. Como declaró en una entrevista el exsecretario de Educación de Ceará, Mauricio Holanda:

La relación de un gobierno estatal, que tiene personas de un grupo partidario, con municipios que tienen aliados y opositores solo puede subsistir con procedimientos universales y participativos, impersonales, que no tienen en cuenta las filiaciones partidarias o las simpatías personales. Para que esto suceda es importante que la gente y el gobernador hagan un blindaje, no permitir que la dinámica y lógicas que son derivadas del juego político partidario o electoral causen injerencias en el proyecto.

En esta dirección es clave crear un escudo que proteja las discusiones educativas y habilitar espacios para que los especialistas definan las cuestiones vitales. Los más capacitados, los generadores de diálogos fecundos y los estadistas deben ser quienes decidan los rumbos educativos fundamentales evitando las distracciones de la inmediatez política, especialmente en vista de cada proceso electoral.

Parte de este proceso es la garantía de los liderazgos (véase la llave 5) consistentes y no identificados con las lógicas partidarias y la certeza de la prioridad presupuestaria asignada a la educación. Estos procesos son interactivos y se extienden cuando otras llaves se ponen en juego, como veremos luego.

Llave 2. Escuchar las voces de alumnos/as y docentes: entender el sistema en lugar de enfrentarse a él

Es difícil hacer política educativa sin conocer las escuelas, sin escuchar genuinamente las voces de los alumnos/as y docentes. Esta no es una afirmación demagógica, es una parte estructural de la plataforma. Sin reconocer las vidas de los docentes, sus historias, sus esfuerzos, sus limitaciones o la visión que tienen de su trabajo, la política educativa no puede crear los enlaces de significado que permiten la continuidad por parte de sus intérpretes en las aulas y escuelas.

Es recomendable que esta escucha sea constante y reconozca la diversidad de contextos y particularidades del sistema: la educación rural, la educación especial, las áreas menos visibles como los equipos psicopedagógicos, el personal no docente, las escuelas de adultos, las escuelas en cárceles, entre tantos lugares a los que llega el sistema educativo y en los que es menos visible.

De esa escucha debe surgir una perspectiva siempre humana, abierta y plural de los receptores de las políticas. Esta es la fuente, el «material» de construcción de una columna central en el edificio de la plataforma: la generación de consensos profundos sobre los caminos educativos que se deben recorrer. Cuanto más alejadas estén las decisiones de política educativa de los diversos actores del sistema, menos sostenibles serán.

Cuando los/as líderes no conozcan tanto del sistema, deberían duplicar sus esfuerzos para recorrer este camino; por ejemplo, visitando escuelas o conversando con los actores. Esto no significa que la identidad de los/as líderes deba asimilarse al sistema, sino encontrar un lenguaje común, una base de comunicación que no entorpezca las políticas con detalles semánticos o confusiones comunicacionales (véase la llave 9).

Los casos de mejora muestran esta lección. En Córdoba, en Pernambuco, en Ceará, en Río Negro, en Loncoche, en San Nicolás y en Bogotá se buscaron las voces del sistema y se crearon consensos. Algunos de los casos analizados expresaron esta vocación de diálogo constructivo en la creación de Consejos de Educación, órganos consultivos que ofrecen un espacio más institucional de reflexión y análisis en el que debatir propuestas para mejorar el sistema educativo. Este paso institucional es el resultado de un proceso de construcción de diálogos más que una instancia formal existente en otros sistemas educativos.

Llave 3. Definir objetivos claros e impulsar una búsqueda multifocal de mejora con una clara teoría del cambio

Se pueden tener todas las demás llaves, pero si no tenemos un rumbo pueden llevarnos a ninguna parte o podemos perdernos en infinitas direcciones contrapuestas. Los esfuerzos de los numerosos actores de la educación deben tener ciertos ejes comunes, un sentido compartido de la dirección en la cual moverse. También es clave lograr amplias dosis de autonomía, de flexibilidad y de criterio individual e institucional formando capacidades en los actores del sistema. Pero la construcción de un proyecto educativo con ciertos objetivos claros compartidos parece ser una parte vital de la plataforma.

Esto puede traducirse en una serie de definiciones que, aunque no tengan el mismo nivel de relevancia, estructuran acciones comunes. Puede ser «Mejorar Lengua y Matemática en los primeros años de la primaria es decisivo» (como enfatizó Ceará), o «Asistencia, Permanencia y Aprendizaje» (el modelo APA de Puebla)⁴¹, o «Es necesario apoyar sustantivamente a los más desventajados para lograr mayor equidad en los aprendizajes» (como subrayó Córdoba), o «Formar para la comprensión, lograr aprendizajes profundos implica transformar la enseñanza» (como podría ser en un caso de innovación más radical). Se trata siempre de una combinación, pero lo suficientemente clara para que pueda visualizarse el proyecto y hacerlo presente en las políticas y en las aulas.

Cualquiera de estas u otras definiciones centrales deben poder ser medidas para saber si se camina en la dirección correcta. La medición del cumplimiento de los derechos indica su relevancia. Medir, antes que perseguir, debe significar poner en valor, visibilizar, no aceptar como dado lo que no funciona. Las estadísticas y las evaluaciones de la educación son fuentes de visibilización que se usan en las aulas y escuelas desde siempre. Sirven, antes que nada, para detectar desigualdades, deudas y obstáculos. Si se convierten en un instrumento de política para amenazar y perseguir, pueden perder el poder para el que fueron creadas: generar la sinergia común hacia objetivos compartidos.

41. Como comentó Patricia Vázquez, exsecretaria de Educación de Puebla, en una entrevista: «Definir prioridades para el estado de Puebla fue inmensamente importante, significativo, orientador y hasta un poco motivante para todo el sector [...] Los tres puntos [el modelo APA] definieron las prioridades de la agenda educativa de Puebla y dieron un punto de cohesión entre todos los actores: los sindicatos, las maestras y los maestros, las organizaciones de la sociedad civil, empresarios. Todos estaban muy atentos a lo que sabían que sucedía en la agenda educativa, y por supuesto entre los liderazgos políticos, incluso el personal administrativo. Todos coincidíamos en que, a pesar de los esfuerzos y a lo mejor de las otras agendas que pudieran ser importantes en la educación, esos tres eran los puntos de cohesión».

Este proceso de creación de objetivos requiere narrativas incluyentes (en un lenguaje que abarca diversos actores y no remite a una perspectiva ideológica cerrada), comprensibles y aplicables (véase la llave 9). Así es más potente el empuje que pueden producir los diversos actores del ecosistema educativo en la búsqueda multifocal de la mejora. Esta perspectiva multifocal permite distribuir los esfuerzos en el espacio y en el tiempo. Sin ella, la mejora educativa a largo plazo de los sistemas educativos resulta una quimera.

En los países y casos subnacionales analizados este eje de la búsqueda de la mejora fue un elemento central. Es la definición de un propósito, una serie de metas visibles y cuantificables, traducibles en prácticas y políticas. Para que esa traducción sea viable tiene que entender los componentes complejos del proceso educativo, hablar en su lenguaje a los actores de la educación, construir el flujo de acciones que permite el avance en el cumplimiento. Así lo demuestran los sistemas de indicadores que tienen comprensión de la enseñanza en contextos reales, como hizo Pernambuco con su sistema de métricas ajustadas a la matriz curricular en diálogo con los actores del sistema. Esto remite a la idea de alineación curricular que analizamos en el capítulo 1 y a la que volveremos en la llave 10.

La definición de los propósitos centrales requiere una teoría del cambio. Es necesario explicar cómo se lograrán los objetivos, no solo expresarlos. Rápidamente se pueden convertir en un búmeran cuando no se cumplen o producir el efecto inflacionario de las promesas abstractas que hacen que ya nadie crea en la importancia de aquello que se declara.

La teoría del cambio es la explicación de las estrategias que permitirán lograr los objetivos propuestos (Brown, 2020). En un nivel más profundo es sofisticada y tiene múltiples dimensiones, secuencias, condicionantes. Se revisa constantemente y puede cambiar su rumbo para ajustar los aprendizajes producidos en el camino. En un nivel más amplio debe lograr una narrativa consistente para que se entienda en los ámbitos de la práctica.

En los casos de Sobral, Ceará, Pernambuco, Puebla, Loncoche y San Nicolás hemos visto claramente esta llave de la plataforma. Sus gobernantes han propuesto metas concretas, visibles, practicables. Esto depende en gran medida de decisiones de política nacional, al haber creado dispositivos de evaluación que han enfatizado el rumbo en esa dirección en los casos de Chile, Brasil y México. Quizás esto también sea lo criticable: que las metas elegidas hayan estado demasiado centradas en las evaluaciones⁴². En este caso podría pensarse que el rumbo no es el correcto. El debate de los objetivos es un paso necesario para establecer los propósitos centrales que permiten remar conjuntamente en la misma dirección.

42. Esto es algo muy presente especialmente en el caso de Chile. Por eso los casos seleccionados de Loncoche y San Nicolás tuvieron en cuenta una visión más amplia de la calidad que no expresara solamente los objetivos de mejorar en las pruebas.

Llave 4. Priorizar la legitimidad frente a las tentaciones de los atajos, ampliar la solidez y seriedad de las políticas con un enfoque incremental y realista

Un rumbo demasiado lejano de las representaciones y voluntades docentes puede quebrar la plataforma, ya sea porque se ha convertido en una carga de plomo que hunde el barco y no lo deja moverse en ninguna otra dirección, ya sea porque es tan debatible que genera excesivas divisiones internas. Para evitar este riesgo es necesario construir la legitimidad de las políticas.

En este punto, la principal lección que hemos aprendido de los casos estudiados es que parece ser vital alcanzar un equilibrio entre los logros concretos que permiten avanzar y la legitimidad que requieren las políticas para afianzarse. Como en el juego de la oca, si se dan pasos demasiado rápidos, se vuelve varios casilleros atrás muy pronto. Las políticas «aceleradas» que no pasan por las pruebas de la legitimidad son las primeras en ser revertidas cuando hay un cambio de gobierno. Se convierten en banderas políticas. Generan fuerza unilateral, no apoyos multifocales. Esto lo comprobamos constantemente en América Latina y es una de las grandes hipótesis que explican lo que hemos visto en este estudio: tan pocos casos de mejora sistémica sostenible entre los 486 sistemas educativos subnacionales analizados. Entre ellos, Puebla quizás haya logrado grandes avances, pero no pasó la prueba del cambio de partido del gobierno⁴³. Córdoba, en cambio, tuvo más continuidad a través de los distintos gobiernos y consiguió seguir adelante por haber llevado a cabo un proceso que buscó legitimidad en las políticas.

Uno de los secretos para ganar legitimidad en las políticas es que estas deben mostrar avances concretos para que se produzca el efecto «bola de nieve». En la ciencia política, los autores clásicos han advertido de los riesgos de la «planificación excesiva». Oszlak (1980) decía que «los planificadores fracasan habitualmente porque pretenden influir en un juego que se rige por reglas diferentes». La política pública no puede caer en la ingenuidad de plantear un gran relato y pretender alcanzarlo sin saber que en medio hay conflicto, caos, incertidumbre. Por eso es necesario crear pasos intermedios o «incrementos» visibles, siguiendo la recomendación de Oszlak, basada en los textos clásicos de Lindblom (1959).

43. El cambio más importante se produjo cuando cambió el partido en el gobierno. Es importante destacar que, en 2017, la transición de gobierno con un mismo partido político sí logró la continuidad de la secretaría de Educación y su equipo.

Un reciente estudio sobre las capacidades estatales en los países en vías de desarrollo acentúa esta mirada. En un enfoque llamado «adaptaciones iterativas basadas en problemas» (*problem-driven iterative adaptation*) se busca incrementar los logros concretos y palpables, las «pequeñas victorias», para fortalecer la legitimidad macro de las instituciones de gobierno y crear espacio para la construcción colectiva de los grandes compromisos de las políticas (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2017). Este es el enfoque y la visión que encontramos en los casos de mejora sistémica: Ceará, Pernambuco, Puebla (en parte) y los casos más pequeños de Loncoche y San Nicolás. Este es el ejemplo que nos deja el caso de Sobral, el municipio dentro de Ceará de mejora más consistente en el tiempo. En Córdoba el enfoque incremental se tornó en un eje central del gobierno de la educación⁴⁴. La plataforma se fue ensanchando con contenido: logros de política que afianzaron la confianza de los múltiples agentes que influyen en el gobierno de la educación, tanto del sistema educativo como del político. La plataforma puede otorgar mayor relevancia y autonomía a la cartera educativa a partir de estas conquistas.

Llave 5. Encontrar o potenciar un liderazgo reflexivo y decidido, pero también autocítico, creíble y consistente

225

Sabemos que el liderazgo es otra de las llaves. Así lo han expresado diversos estudios como el informe McKinsey: «En los 20 sistemas analizados no hubo uno solo que no tenga un claro liderazgo detrás» (Mourshed, Chijioke y Barber, 2010). La pregunta es ¿qué liderazgo para América Latina? Una de las paradojas de la plataforma es que requiere (y construye) mucha continuidad en el tiempo. ¿Cómo evitar caer en la trampa de los personalismos, de los liderazgos quasi autoritarios que deforman el proceso democrático a cambio de la estabilidad y el poder de un gobierno centralizado?

El equilibrio es lo esencial. Los/as líderes del gobierno de la educación son figuras decisivas. En todos los casos analizados desempeñaron un papel relevante. El rol de los ministros/as o de los secretarios/as de Educación es un núcleo de la plataforma. Si es demasiado fuerte, no la deja avanzar; si es demasiado débil, no empuja lo suficiente para

44. Como indicó Delia Provinciali, secretaria de Educación de la provincia de Córdoba: «Esta permanencia que llevamos en el Ministerio, sin duda, nos ha permitido poder ingresar en algunos intersticios que al comienzo solo veíamos aspectos muy generales. A medida que fue pasando el tiempo nos permitió poder leer claves en los niveles de mayor profundidad [...] Atendiendo que las características de las decisiones de política educativa tienen un carácter incremental, esto implica sumar la participación de los actores que van a intervenir en la posibilidad de hacer posibles las modificaciones».

vitalizar sus canales, para crear nodos y puntos de contacto que le den sentido, energía y rumbo.

Los liderazgos que encontramos en los casos de mejora tienen un rasgo en común: se dedican exclusivamente a la agenda educativa. A diferencia de muchos ministros/as o secretarios/as de Educación que están en demasiadas cosas o en el día a día de los pasillos de la política, los casos estudiados nos indican que la tarea educativa debe convertirse en una misión a tiempo completo. Los/as líderes representan la primera llave en primera persona: la autonomía y la prioridad política de la educación como gran apuesta.

Otro rasgo de los liderazgos que encontramos es que asumen esta tarea con una perspectiva a largo plazo. Están allí para llegar hasta el final del camino, no es un lugar de paso. Varios de los ministros/as o secretarios/as de Educación han tenido luego, incluso, puestos más relevantes en el campo de la educación en sus países o en sus gobiernos en general⁴⁵.

Estos rasgos deben complementarse con una visión generosa de la construcción política, evitando buscar la autoría de las intervenciones y creando capas simultáneas de cocreación y apropiación de los rumbos educativos. La idea de liderazgo distribuido se refiere a esa búsqueda de multiplicar las fuentes de poder evitando que se conviertan en instancias de voto. Dar más poder a quienes pueden pensar con otros, dialogar en la diversidad, avanzar en medio de los dilemas sin romper equilibrios de base⁴⁶.

En el campo de la educación esto parece más relevante que en otras áreas de política. Nuestro estudio lo demuestra con claridad: los liderazgos que lograron continuidad en el tiempo fueron aquellos que se distribuyeron en varios actores y en la generosidad de una construcción en común antes que personal.

45. Algunos liderazgos han proyectado una trayectoria a la inversa: desde la política más amplia hacia la educación. Por ejemplo, Cid Gómez fue primero alcalde de Sobral, luego gobernador de Ceará (en el período de los grandes cambios educativos analizados en este estudio) y, gracias a los notables resultados educativos, se convirtió en el ministro de Educación de Brasil en 2015.

46. Así lo señaló Víctor Reyes, referente de la experiencia de San Nicolás: «Involucrar a las escuelas fue todo un proceso, pero que tiene un inicio, y es haber distribuido el liderazgo, haber permitido que los profesores y profesoras tomaran decisiones, se pudieran organizar. Para eso, en lo particular, debía abandonar los tradicionales consejos de profesores y entregarme todo el tiempo a que ellos y ellas pudieran soñar, reflexionar de toda la práctica pedagógica del día a día. Como consecuencia de esta distribución del liderazgo empezaron a nacer ideas y proyectos innovadores».

Llave 6. Potenciar la burocracia estatal con una selección meritocrática de los cargos claves y condiciones adecuadas para crear un horizonte de estabilidad en el tiempo

El primer contrapeso de los posibles excesos de liderazgo son las burocracias estatales. Distintos estudios han caracterizado las estructuras burocráticas que favorecen la construcción de políticas públicas con legitimidad, pertinencia y continuidad. En los análisis específicos sobre América Latina, Geddes (1994) resalta los siguientes rasgos: un sistema de reclutamiento meritocrático que garantice el acceso a los cargos por criterios de competencia profesional, un presupuesto independiente de las influencias políticas y una estructura de incentivos que permita alinear los intereses individuales con las finalidades de las agencias de gobierno.

En los casos estudiados la preocupación por desarrollar profesionalmente a los equipos de gobierno de las burocracias ha sido un punto estelar. La aspiración de crear una plataforma de gobierno de la educación lo hace evidente: se necesitan equipos muy bien formados, seleccionados de manera criteriosa y motivados para realizar una tarea demandante durante muchos años juntos. La arquitectura de las burocracias depende en gran medida de dos factores críticos: seleccionar muy bien a los/las líderes en los puestos claves (en toda la estructura de cargos intermedios) y crear condiciones dignas de trabajo, tanto en lo simbólico como en lo material.

A veces, el rumbo de un área completa se decide en el momento de seleccionar a la persona que va a liderarla. Por eso es tan importante buscar activamente a los mejores profesionales y especialistas para que ocupen cargos de gran prestigio, capacidad de acción, bien remunerados y con mucha continuidad en el tiempo. Es este esquema el que arrastra las voluntades profundas: la posibilidad de crear un efecto cascada de idea misional en la gestión pública, en la que se persiguen objetivos ambiciosos durante muchos años seguidos, creando iteraciones de aprendizaje y reflexión constante de los avances.

Las palabras clave son propósito, seguimiento y reflexión. Esto es lo que se priorizó en las burocracias de los casos que avanzaron más allá en los sistemas educativos analizados: Ceará (también en Sobral), Córdoba, Pernambuco y en los casos más locales de San Nicolás y Loncoche.

Se trata de una fórmula conocida en la que aplicar la metáfora de la casa alquilada y propia. Cuando uno siente que se quedará mucho tiempo en la casa que habita, decide hacer reformas importantes y costosas porque las considera una inversión. En cambio,

cuando uno «alquila» (o siente que su puesto es tan frágil e inestable que estará en él poco tiempo) no invierte, solo mira el presente, no puede visualizar el futuro desde un lugar que no tiene horizonte temporal.

Para avanzar en esta dirección, en algunos de los casos estudiados se crearon instituciones formadoras de los equipos técnicos, supervisores o directivos, como en Puebla o Córdoba, o se apoyó la formación en instituciones reconocidas. En este aspecto el rol del Estado nacional es clave para apoyar estos esfuerzos locales o para construir escuelas de gobierno que aporten un espacio constante para la formación de los funcionarios.

Llave 7. Analizar y evaluar el sistema con distintos ojos y rigurosidad científica

Si en la llave 2 mencionábamos la importancia de la escucha de las voces del sistema, aquí la complementamos con una perspectiva más amplia y sofisticada del gobierno de la educación: la producción de conocimiento relevante para la toma de decisiones. Esto supone combinar distintos planos analíticos: la recolección sistemática de información y la producción de informes para las escuelas y los distritos locales; la investigación sobre dimensiones decisivas de la educación; y la evaluación de las políticas y de los resultados del sistema (o el uso de las evaluaciones nacionales ya existentes).

Existe un amplio conocimiento bien fundamentado sobre algunos aspectos cruciales de la educación que no pueden pasar desapercibidos. Por ejemplo, la investigación converge en marcar las desigualdades sociales como poderosos factores de condicionamiento de las oportunidades educativas; en particular, cada vez se conoce mejor el efecto que tienen las oportunidades de desarrollo en la primera infancia en el futuro educativo de los estudiantes (Berlinski y Schady, 2015). Invertir en políticas de primera infancia para los sectores más desfavorecidos es uno de los puntos evidentes que surgen de este tipo de conocimientos ampliamente extendidos. Lo mismo ocurre con cada tema de políticas, en las que existe un caudal de saberes acumulados que se debe tener en cuenta a la hora de definir las agendas de política en cada sistema subnacional.

En la búsqueda de las políticas más adecuadas a cada contexto puede existir la tentación de querer inventar todo de cero. Por eso la perspectiva comparada es tan importante en el diseño de las políticas. Por ejemplo, en San Nicolás las innovaciones pedagógicas se centraron en el estudio de buenas prácticas internacionales. Esta mirada comparada se ajustó a las particularidades locales, sin sacralizar las políticas como recetas que se transfieren, sino buscando aprender de la propia implementación con los ojos bien abiertos.

El análisis basado en datos es una cualidad que no puede ser menospreciada. En algunos de los casos estudiados, como en Pernambuco, los entrevistados lo remarcaron especialmente⁴⁷. La acumulación de esta cualidad reflexiva, autocrítica y pensante de los actores de la política educativa permite la flexibilidad necesaria para reorientar las metas y las estrategias. Es un capital que se consolida en el tiempo. Como afirmaron las autoridades entrevistadas en Córdoba: «Los doce años de gestión nos han dado una habilidad, una precisión en el manejo, que probablemente cuando las gestiones cambian, se impiden».

El uso de la investigación científica para orientar las decisiones es un campo poco explorado en los sistemas educativos latinoamericanos. Como señalan estudios previos: «La educación es un campo con unas creencias *a priori* fuertes, intensamente vinculadas a nuestras identidades y a nuestras experiencias [...] que producen opiniones sobre lo que funciona y lo que no, no alineadas con los hallazgos de la investigación» (Burns y Koster, 2016). Para no caer en el sentido común de los problemas ya conocidos o en los pozos ideológicos que encierran las discusiones, la investigación rigurosa sobre la enseñanza y el aprendizaje, y los avances de las políticas con una visión integral de sus efectos son cuestiones que permiten fijar el rumbo y enmendar a tiempo los errores.

Llave 8. Articular el proyecto educativo con otros actores políticos en diversas esferas

229

Gobernar la educación es extremadamente difícil. Una maraña de situaciones, actores, problemas y urgencias toca las puertas del poder cada día. El entramado político es un campo de vital importancia para sostener la plataforma. Saber jugar el juego del poder es también parte del arte de gobernar, sin que esto choque con las premisas de otras llaves, especialmente de la primera, en la que se señala la importancia de garantizar cierta autonomía y prioridad política a la educación.

En los casos analizados cobró especial relevancia el vínculo con el Estado nacional. En casi todos este eje fue bien trabajado, más allá de la concordancia o no de los colores políticos de ambos gobiernos (el nacional y el subnacional). Los casos estudiados aprovecharon

47. Así lo retrató Frederico da Costa Amancio, secretario de Educación de Pernambuco: «Nuestro trabajo, diseñado en un modelo de gestión con foco en resultados, tiene como base la generación y el acompañamiento de un conjunto de indicadores, tanto a nivel del Estado como de nuestras gerencias regionales y de las escuelas. La base principal de esos resultados está relacionada con un gran sistema de evaluación que aplicamos todos los años. Con esos resultados analizados, cada escuela establece un plan de acción. Todos los proyectos de educación de la escuela deben estar articulados con ese plan de acción, con foco en la mayoría de los resultados de la escuela, incluso la gestión pedagógica de la escuela».

bien los recursos y las políticas nacionales para dar forma a sus propios proyectos, expandirlos y hacerlos coherentes con algunos de los instrumentos de política desplegados desde el gobierno nacional.

Esto también se planteó para otros actores, tanto de la vida política local como de las otras esferas de gobierno. La articulación con distintas agencias del Estado fue un tema muy presente en San Martín o Ceará. Lo mismo ocurrió en relación con el amplio mundo de las organizaciones de la sociedad civil, las empresas privadas y los organismos internacionales. Así lo indican casos como Boyacá, Ayacucho, Guanajuato o Puebla.

La relación con los sindicatos docentes (muy variable entre los gobiernos subnacionales que tienen a cargo la definición de las carreras docentes y aquellos que tienen escasas competencias en este terreno) también ha sido un factor importante en esta lógica de articulaciones. Entender las demandas de los sindicatos, saber gestionar el vínculo, evitar pujas innecesarias, comprender los márgenes de acción y los espacios de avance compartido fueron un tema muy bien explorado por los casos de Pernambuco o Córdoba, por ejemplo.

Estas alianzas expansivas forman parte de una dinámica de constante búsqueda de oportunidades para incrementar los nodos de la plataforma sin perder el rumbo en el que se inscribe el proyecto educativo. La relación abierta, dialógica y de cooperación es un eje decisivo en la visión de ecosistema que implica la plataforma de gobierno de la educación. Como señalaba Axelrod (1984), una vez que se instalan y hacen corrientes las estrategias de cooperación basadas en la reciprocidad, incluso aquellos actores que usan estrategias de explotación pueden pasar a jugar los juegos de la articulación. Es un proceso envolvente que crea una cultura de la cooperación a pequeña y gran escala.

Llave 9. Lograr un equilibrio entre las tensiones, institucionalizar las políticas educativas y crear una identidad compartida del camino a construir

Una de las recomendaciones clásicas de Weaver y Rockman (2015) en la construcción de capacidades estatales era manejar las escisiones políticas. Ese saber artesanal es especialmente relevante en el campo de la educación. Las políticas educativas están mediadas por cientos de miles de actores; son sus representaciones, sus tradiciones y sus creencias las que interactúan con los mensajes y las intervenciones de la política. Por eso es necesario plantearse la formación de políticas de subjetividad, como las llamaba Tedesco (2012).

Quien no conoce este arte de las pasiones, las historias y las palabras de la docencia probablemente choque el auto del gobierno apenas comience la carrera (véase la llave 2). Para construir la duración del proyecto, la formación de sistemas de valor simbólico profundo que movilicen sujetos a gran escala en los territorios reales, es necesario comprender la subjetividad de la comunidad educativa en sus diversas expresiones. Este saber adicional, esta lectura de los metarrelatos para integrarlos en una narrativa común «ecuménica», es un componente que no debe faltar en la dimensión comunicacional y simbólica de la plataforma. Así lo hemos visto en los casos más duraderos de construcción de poder político para gobernar con tiempo y legitimidad los sistemas educativos. Ese fue el caso de Ceará, Pernambuco, Córdoba, Río Negro, San Martín, Loncoche, Puebla, Bogotá y San Nicolás. Tener la paciencia necesaria para elaborar el discurso preciso, definir consignas que puedan ser escuchadas y afianzar en el tiempo la confianza sin caer en promesas vacías es parte de la formación de una identidad más perdurable y poderosa de las políticas educativas.

Así lo advierte Cerna (2014) en su estudio sobre la importancia de la confianza en el gobierno de la educación: «La confianza es como el pegamento que une a las organizaciones y trabaja de una manera invisible». En su definición, la confianza es la creación de una expectativa compartida y una voluntad de aceptar ciertos riesgos con vistas a preservar acuerdos. Esta llave se complementa con la llave 2, referida a los diálogos para la construcción de la legitimidad de las políticas. En esta llave se va más allá, trabajando en el contenido del discurso político sobre la educación; generando políticas claras, sensatas y estratégicas de comunicación; propiciando un cierto tono de enunciación de las acciones que no persigue ni acusa a nadie, que se posiciona desde la construcción colectiva, que busca incluir antes que definir fronteras, que sabe escuchar al receptor de los mensajes educativos e incluirlo en sus propuestas.

En esta dirección los liderazgos más sostenibles son aquellos que comprenden las lógicas invisibles de los sistemas educativos. Es difícil que esto ocurra por acto de magia si uno no conoce los secretos de la educación, si no ha visto o probado distintos caminos antes. La experiencia evita que se tomen caminos imposibles o que se acepten recetas de manual que no comprenden la realidad en la que interactúan. Este conocimiento tácito, como lo llaman Bennet y Bennet (2013), es adaptativo y resulta un capital clave para participar en los sistemas complejos.

Esta capacidad de liderazgo no solo requiere voluntades individuales, sino también construir instituciones estatales que den sentido, coherencia y claridad al gobierno de la educación. Este proceso de institucionalización resulta cada vez más relevante en un tiempo en el que «el antiguo *a priori* de confianza en las instituciones se ha derrumbado» (Rosanvallon, 2020). Las tres instituciones invisibles (la autoridad, la confianza y la legitimidad) enfrentan un tiempo de opacidad e impotencia pública que debe ser reconstruido en múltiples frentes (Rosanvallon, 2020).

Así se agiganta el rol simbólico del Estado o lo que Bourdieu llamaba el «efecto de creencia» de la regulación cotidiana. No es tanto el gran poder de la coacción militar o el cobro de impuestos lo que está en juego, sino la propia acumulación de capital simbólico que hace que, por ejemplo, la gente se detenga mayoritariamente ante un semáforo en rojo (Bourdieu, 2014). En el campo educativo esas señales invisibles que estructuran los recorridos curriculares, pedagógicos y organizacionales dependen del capital simbólico que detiene el aparato estatal y de la capacidad de generar un efecto de multiplicación de voces legítimas en el ecosistema de las escuelas⁴⁸.

48. Cabe resaltar que para que este proceso avance es necesario consolidar un proyecto político más amplio. Como explicaba Juan Carlos Tedesco al analizar lo difícil y necesario de los pactos educativos: «Postular la necesidad del consenso implica aceptar que el logro de los objetivos educacionales no puede quedar librado exclusivamente a la dinámica del mercado ni a la capacidad de cada grupo social para competir en dicho mercado. La convocatoria a un consenso educativo nacional adquiere sentido en el marco de una estrategia de desarrollo que persiga objetivos de transformación productiva y equidad social. Solo en el contexto de un acuerdo global sobre la estrategia de desarrollo es posible construir nuevas alianzas e identificar los puntos de coincidencia y los de conflicto entre todos los sectores sociales» (Tedesco, 2005: 18).

Llave 10. Convertir los canales de política educativa en dispositivos: usar los recursos para lograr resultados

En medio de los mares sociales y culturales, la construcción del aprendizaje requiere estructuras. No basta con entregar una serie de cartas de navegación y dejar que cada barco vaya por donde quiera (sea una escuela o un docente). El desafío de los sistemas educativos es crear una arquitectura de conocimiento, una serie de recorridos que tienen sentido, que convergen, se relacionan, se multiplican y llegan a umbrales previamente diseñados para ser atravesados en un proceso organizado de rupturas cognitivas (eso que llamamos «aprendizaje significativo»).

Desde sus orígenes los sistemas educativos se han conformado como estructuras fuertes de separación de la sociedad. Las primeras escuelas eran internados. Comenio y los jesuitas inventaron en el siglo XVII un sistema basado en un currículum, una serie de saberes previamente definidos que debían enseñarse a todos al mismo tiempo; así, los estudiantes pasaban muchas horas a cargo de docentes pastorales que los guiaban hacia la conversión. Estas máquinas de transformación de los individuos tuvieron un despliegue masivo en el siglo XIX gracias a la intervención del Estado, que convirtió este proceso en algo obligatorio (Hunter, 1998). Desde entonces los sistemas educativos se han construido mediante una serie de canales de política educativa. Los canales son sistemas masivos de comunicación entre los nodos de poder (la administración central de la educación, los gobiernos, los grandes conglomerados de escuelas) y los nodos de prácticas (las aulas, los docentes). Algunos canales están presentes en todos los sistemas y el currículum es el más importante de todos ellos: es el gran plan maestro de la educación, el secreto mejor guardado del funcionamiento interno de los sistemas educativos.

Otros canales clásicos de la política educativa son la formación y la capacitación docente; la normativa que regula la vida de los sistemas; los materiales y libros de texto; los sistemas de supervisión; las evaluaciones estandarizadas; las evaluaciones de fin de ciclo o de los docentes, donde existen; incluso las plataformas digitales públicas, que podrían convertirse en un gran canal muy pronto.

Por allí circula el saber. Son las redes de distribución de los mandatos, regulaciones e indicaciones que deben seguir los docentes y las escuelas, quienes a su vez los reinterpretan y traducen en la práctica de maneras diversas, no lineales. Estos canales son relativamente estables, sobrepasan las gestiones de gobierno, aunque bien puede ocurrir que algunas gestiones creen o desarmen alguno de los canales. Los canales son tanto nacionales como subnacionales. En algunos de los países estudiados existen dos redes fuertes de canales, con cierta independencia entre sí, especialmente en Argentina, en

Brasil y un poco menos en México, los tres países federales⁴⁹. En los países unitarios los canales están más fuertemente controlados por los Estados nacionales, aunque algunos de ellos pueden ser compartidos con los gobiernos locales.

Los canales se definen como mecanismos recurrentes, con una lógica propia de intervención, que establecen distintos niveles de coerción sobre los actores e instituciones (Rivas, Mezzadra y Velleda, 2013; Rivas, 2015). Los canales son dinámicas institucionalizadas del sistema educativo que fluyen espacialmente entre las escuelas y longitudinalmente en el tiempo.

Los canales de la política educativa no son meros conductores de contenidos, sino que también producen sentidos y son espacios de batalla por la apropiación de sus fuerzas de transmisión y por el proceso de recontextualización pedagógica (Bernstein, 1998). En ese proceso de traducción de lo que entra en las aulas también tienen peso múltiples actores e instituciones productores de sentido educativo: editoriales y empresas educativas, universidades, especialistas y nodos de producción de conocimiento pedagógico estatal y no estatal.

Los canales de la política educativa se convierten en dispositivos cuando producen un efecto de encauzamiento de las acciones del sistema educativo, regulan prácticas y generan cierto control de los resultados. Los dispositivos tienen la capacidad de regular grandes contingentes de actores, prácticas e instituciones. Actuar como dispositivos implica utilizar una serie de mecanismos para aprovechar los canales y convertirlos en sistemas de regulación que buscan lograr ciertos resultados concretos. El concepto de dispositivo retoma la definición de Basil Bernstein (1998), quien indicaba su capacidad de llegar hasta el final del camino (del proceso de formación/verificación) a través de algún mecanismo de evaluación.

La clave final de la creación de una plataforma de gobierno de la educación es esta capacidad de convertir los canales en dispositivos: lograr que lo que circula en el sistema tenga coherencia, alineación, sentido e impacto. Como señalaba Ziblatt en su estudio sobre gobiernos subnacionales en Alemania: «Dos mecanismos causales posibles pueden sustentar los efectos de gobiernos capaces en la distribución de bienes públicos: a) los gobiernos altamente capaces pueden traducir, de forma más eficaz y eficiente, las preferencias en resultados, y b) los gobiernos altamente capaces con niveles más altos de conocimiento tienen prioridades y metas más ambiciosas» (Ziblatt, 2015: 147).

Esto lo hemos visto en los casos analizados. Por ejemplo, las políticas de extensión de la jornada escolar, una meta compartida por muchos gobiernos, han sido un factor decisivo

49. Por ejemplo, en estos países existen canales paralelos a nivel nacional y subnacional de currículum, capacitación docente e, incluso, evaluaciones de la calidad.

de consolidación del proyecto educativo: tienen claridad de metas, incorporan nuevos espacios curriculares y redistribuyen la equidad en favor de los más vulnerables, crean expectativa e impulso en las escuelas participantes, son políticas transformadoras. La misma política es implementada en muchos otros casos subnacionales (y nacionales) de manera poco orgánica, sin rumbo ni contenido, y termina sumando horas de clase fragmentarias que suponen un costo enorme de inversión pública.

Otro ejemplo son las políticas curriculares y pedagógicas, especialmente en los sistemas subnacionales con más atribuciones. Pernambuco desarrolló un modelo curricular claramente alineado con la evaluación y la capacitación docente. Córdoba es un buen ejemplo de creación de una usina de investigación y desarrollo curricular, con materiales, capacitación, formación de directivos y recursos constantes que van y vienen del sistema. Convertir los canales en dispositivos implica darles sentido y coherencia, como hizo Puebla con su sistema de supervisores escolares o con los reportes de los resultados de las evaluaciones que enviaba a las escuelas.

En los gobiernos locales esto se juega a una escala menos estructural. Desarrollar dispositivos de política educativa puede implicar lograr un control administrativo del sistema, una buena articulación con todos los directivos de las escuelas de su territorio (como Loncoche y San Nicolás) o una coordinación unificada con otras políticas sociales (como en el caso de San Martín).

En definitiva, esta visión de la eficacia de las políticas educativas supone una síntesis de las restantes llaves: fuerte decisión y vocación de mejorar la educación con todos los instrumentos y recursos disponibles, que muchas veces son escasos. Esta constante búsqueda de impacto es la que hace crecer una «bola de nieve» de los recursos: es más fácil pedir un aumento del presupuesto educativo a las autoridades de los Ministerios de Hacienda cuando se observa claridad de metas y resultados concretos en el uso de los recursos existentes. Así lo mencionaron las autoridades de varios de los casos analizados que lograron incrementar el presupuesto educativo mostrando el rumbo al que se dirigían.

Usar las llaves para abrir la gran compuerta

Al leer estas llaves algunos podrán pensar: «Esto es imposible de lograr». Es cierto, puede parecer difícil. Pero lo mismo dice la conocida frase sobre los costos de la educación: «Si la educación es muy cara, prueben con la ignorancia».

Nuestro estudio muestra que la mejora de los sistemas educativos es difícil. De los 486 sistemas analizados muy pocos lograron resultados consistentes de mejora en diversos indicadores a lo largo de un período prolongado de tiempo. Vivimos en contextos de alta fragmentación política, profundas desigualdades (dentro de los territorios y entre sistemas subnacionales) y escasos recursos. El camino parece rodeado de obstáculos, por eso muchas veces resultan tentadores los atajos.

Hay quienes piensan que en América Latina la construcción de capacidades estatales es un castillo de arena: se destruirá tan pronto pase la ola y cambie el gobierno. ¿Para qué apostar por algo tan costoso y frágil? ¿No es hora de ser más directos, de aplicar las políticas como balas de plata que se disparan una vez y tratan de cambiar las reglas del juego? ¿No sería más directo instalar un sistema de evaluación, poner a todos a correr detrás de los resultados y pagarles de acuerdo con sus logros? ¿No es esta una batalla que se da una sola vez y que requiere «vencer a los adversarios», tal y como propone la corriente de los incentivos (véase el capítulo 1)?

Estos atajos pueden parecer tentadores en América Latina, una región en la que construir instituciones resulta tan abstracto y lejano. Nuestro estudio indica que esa no es la respuesta correcta. No se mejora sistémicamente la educación por medio de atajos. Las corrientes basadas en el cambio cultural de los sistemas parecen ser mucho más integrales y sofisticadas para pensar las reformas educativas.

La continuidad de los casos analizados es una característica compartida decisiva. La continuidad es el resultado, no la causa, de la construcción de las llaves del gobierno de la educación. Hay una coincidencia extraordinaria en la larga duración de las gestiones que lograron mejoras educativas sistémicas. En el municipio de Sobral la continuidad lleva veinte años. En Ceará ya van quince años de continuidad y en Pernambuco van trece. En Córdoba, las gestiones del ministro atravesaron tres gobiernos y ya llevan catorce años. En Loncoche van diez. El jefe del Departamento de Administración de Educación Municipal de San Nicolás se mantuvo en el cargo treinta años (si bien las políticas sustantivas surgieron en los últimos quince). En Río Negro y Bogotá también hubo fuertes continuidades de varias gestiones de gobierno.

La educación es una empresa cultural multitudinaria que integra las creencias, conocimientos y valores de cientos de miles de personas. No puede ser modificada «desde afuera».

Es necesario interactuar con los sujetos, las instituciones, las tradiciones. Esto lleva tiempo, conocimiento y una reflexión constante. Por eso la continuidad de las gestiones es un punto central para la construcción de la plataforma.

Las teorías de la reforma cultural de los sistemas, sin embargo, fueron pensadas y escritas principalmente en contextos de países desarrollados. Sus autores se situaron en sus realidades y rara vez hicieron el viaje conceptual a los territorios de los países más complejos. Nuestro estudio intenta partir de la realidad del interior profundo de América Latina. Nos cuenta las historias de estados, departamentos, provincias, regiones y comunas ubicados en diversas realidades, muchas veces entre las más desfavorables de la región.

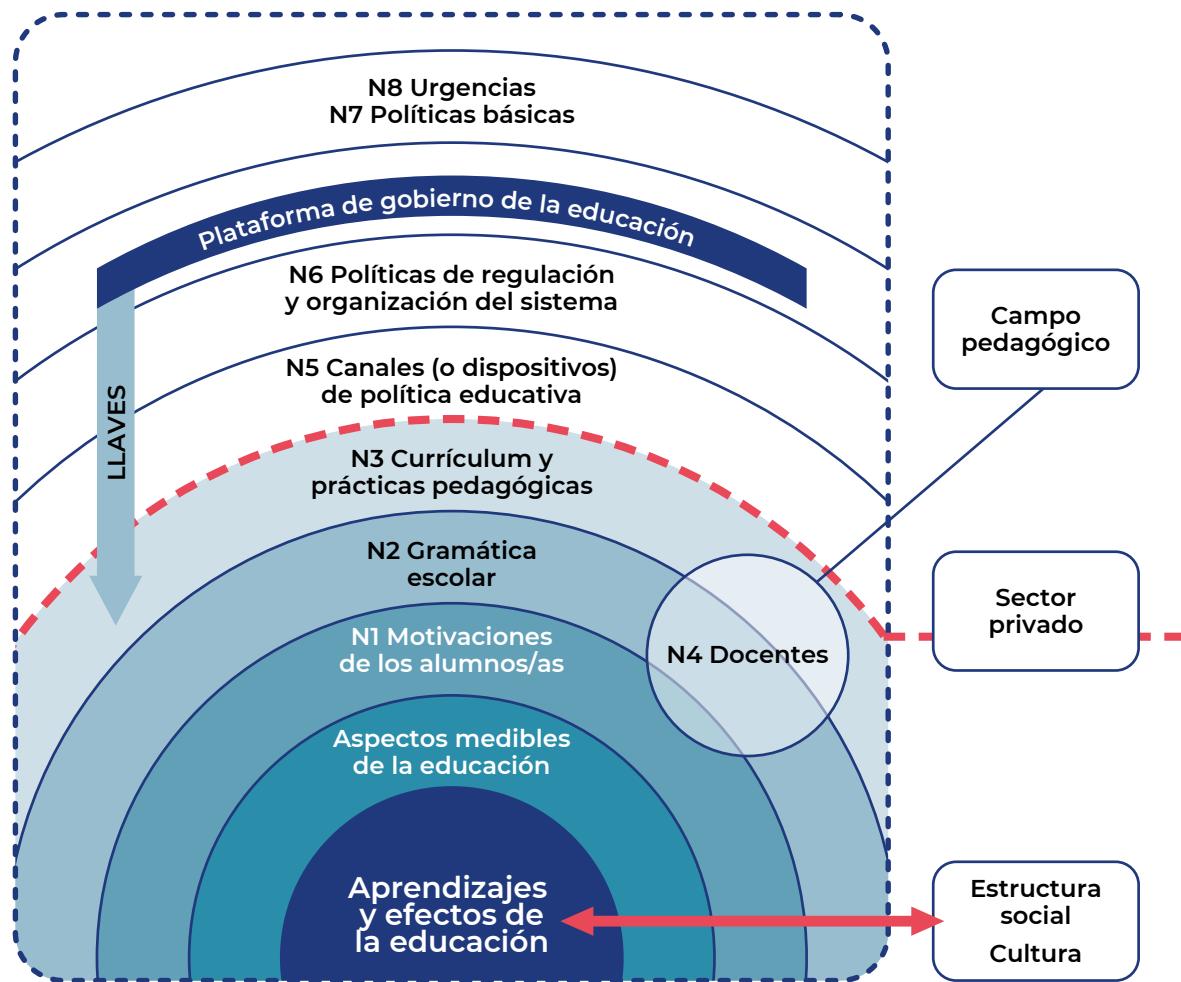
La hipótesis central de este libro resalta la necesidad de construir una plataforma de gobierno de la educación nacional y subnacional en los países latinoamericanos que tienen una alta descentralización educativa. Esta plataforma será muy distinta en el caso de los países con sistemas educativos federales, como Argentina, Brasil y México; allí puede pensarse de manera más integral. En los países unitarios con una desconcentración de las funciones de gobierno de la educación, como Perú y Colombia, la plataforma puede ser un esquema más parcial, mientras que en Chile puede convertirse en una meta para la nueva administración pública de la educación que dejará atrás el modelo desarticulado de las 346 comunas.

En el diagrama 7 representamos nuestra teoría de la mejora sistémica de la educación. En el centro de este diagrama están los aprendizajes de los estudiantes y los efectos complejos y diversos de la educación: la formación de la ciudadanía, los valores sociales, la socialización entre pares y la diversidad de caminos y relaciones con el conocimiento. Esta esfera está ampliamente condicionada por la estructura social y la cultura de nuestros países, como demuestran incontables estudios previos.

Sabemos que los sistemas educativos están limitados por su exterior. Como decía Juan Carlos Tedesco, «insistir en la importancia de las condiciones de educabilidad permite superar las visiones ingenuas, que suponen que es posible lograr buenos resultados educativos sin intervenir en las bases estructurales por las que se generan la pobreza y la exclusión» (Tedesco, 2012: 124). Las políticas de desarrollo e inclusión social que exceden a la educación son vitales en este diagrama y en todo lo que hemos analizado en este libro.

Los procesos de aprendizaje son muy amplios y muchas veces invisibles. Una forma de cuantificarlos, sintetizarlos (y también deformarlos) es medirlos con información estadística y evaluaciones estandarizadas. Esto conforma la siguiente esfera del diagrama, llamada «Aspectos medibles de la educación», que integra las dimensiones cuantitativas analizadas en nuestra investigación. Como sabemos, esta es una reducción muy parcial

Diagrama 7 - Esquema de la teoría de la mejora sistémica de la educación



Fuente: Elaboración propia del autor (Rivas, 2020).

de lo que ocurre en las escuelas, pero al menos es observable y nos ayuda a comprender cómo se está garantizando el derecho a la educación.

El diagrama prosigue con una serie de «niveles» que se proponen como capas integradas de los sistemas educativos. Los niveles 1, 2 y 3 (y en parte el 4) están sólidamente unidos dentro de las prácticas de los sistemas educativos. Los niveles 5, 6, 7 y 8 (y en parte el 4) describen distintas funciones y dinámicas de la política educativa que intentan regular, modificar o controlar lo que ocurre dentro del sistema.

El nivel 1 (N1) es el punto de contacto de los alumnos/as con el aprendizaje: sus motivaciones para aprender. Toda teoría de la mejora educativa debe llegar a ese nivel de contacto individual y colectivo con el aprendizaje. Las motivaciones son una forma

de expresar la pregunta central de la educación: ¿por qué aprenden algo los alumnos/as? Detrás de las respuestas a esta pregunta está la estructura social, cultural y organizacional de los sistemas educativos.

El nivel 2 (N2) refiere a la estructura modular del sistema educativo moderno, lo que podemos llamar las bases fundamentales de la «máquina escolar de la modernidad» (Pineau, 2001). Se trata del plano estructural de la organización histórica de los sistemas educativos: la ingeniería soldada institucionalmente por un currículum común, la organización del aula con un seguimiento constante del mismo grupo de alumnos/as, los ejercicios y tareas de paulatina actividad controlada, los exámenes, las notas y los certificados. La base estructural de los sistemas educativos se organizó en torno a la asistencia diaria en un horario determinado. Es un sistema presencial, regulado por rituales, controles y normativas. Algunos autores consideran que esta base se ha mantenido invariable en la historia moderna de los sistemas educativos⁵⁰.

El nivel 3 (N3) refiere a las prácticas de enseñanza, al currículum en acto, a los distintos procesos con los que se ejerce la transmisión del conocimiento. Este nivel admite más variaciones y escuelas de pedagogía diversas, si bien tiene parámetros y tradiciones compartidos más allá de las fronteras de los países (e incluso del tiempo).

El nivel 4 (N4) refiere a los docentes, actores centrales del sistema educativo. Se representa de una manera distinta porque los docentes son tanto parte del sistema como objeto de políticas. Este nivel tiene una dimensión dentro del sistema que se basa en las identidades profesionales de los docentes construidas en amalgama con las dimensiones culturales de los sistemas educativos; y una dimensión dentro de la política educativa, que abarca el entramado de políticas de formación inicial y continua, los procesos de reclutamiento, la carrera y sistemas de acreditación, puntaje, ascensos e incentivos profesionales, y los salarios y condiciones de trabajo. Este nivel es decisivo porque, con mayores capacidades autónomas, reflexivas y centradas en una formación científica, los docentes podrán tener mayores cuotas de poder en la definición de los rumbos pedagógicos y curriculares, sin tanta necesidad de intervención del Estado central o de otros mecanismos de regulación externa.

El nivel 5 (N5) está conformado por los canales de comunicación sistémica de la política educativa con las prácticas pedagógicas. Los canales conectan al Estado con las prácticas pedagógicas de forma relativamente estable y organizada. Es allí donde se aloja en

50. El enfoque de los sistemas mundiales en la educación comparada ha expresado esta posición teórica de la similitud extraordinaria de los sistemas educativos (Ramírez y Boli, 1990; Meyer y Ramírez, 2003; Adick, 1993). Otros autores han subrayado las diferencias constitutivas, por ejemplo, entre modelos centralizados y descentralizados (Archer, 1984), entre culturas institucionales (Cummings, 2003) o entre modelos que tienen mayor o menor segmentación de los alumnos/as a distintas edades (Mons, 2007).

gran medida el secreto de la mejora sistémica: en la posibilidad de crear coherencia, alineación y sentido en la construcción del currículum y en su diálogo con las prácticas de enseñanza. El diagrama intenta focalizar la relevancia de esta dimensión retomando las teorías sobre el flujo curricular (véase el capítulo 1) y la llave 10 de este capítulo final.

Para que los canales se conviertan en dispositivos es necesario desarrollar la plataforma de gobierno de la educación, lo que podríamos llamar la «sala de máquinas» de la política educativa. Se trata del espacio de intervención estatal sobre las prácticas de enseñanza y aprendizaje a través de la apropiación o creación de los canales de política educativa para convertirlos en dispositivos que buscan lograr resultados concretos.

El nivel 6 (N6) agrupa las políticas que regulan la organización del sistema educativo en su plano de gestión. Se trata del conjunto de regulaciones que definen la autonomía de las escuelas para tomar decisiones, el radio de gestión institucional de los equipos directivos; los incentivos que los actores tienen para moverse en una u otra dirección dentro del sistema; las políticas organizacionales de regulación de tiempos, horarios, planteles profesionales dentro de las escuelas y recursos para elaborar proyectos y planes de mejora. En este nivel también se definen las regulaciones del sector privado de la educación, como su autonomía y su financiamiento público.

En este nivel se mueve buena parte de lo que se conoce como los debates de política educativa. Muchas de estas dimensiones son cuantificadas por los estudios de factores asociados a los logros, que intentan observar variables explicativas de los resultados de aprendizaje. ¿Cómo son las escuelas: públicas o privadas? ¿Quién maneja el presupuesto de las escuelas: el Estado central, los niveles intermedios de gobierno o los directivos en cada escuela? ¿Quién contrata a los docentes?, ¿cómo acceden a su cargo?, ¿qué diferencias salariales tienen?, ¿cómo se fijan esas diferencias?

El nivel 7 (N7) abarca el plano de las necesidades básicas de los sistemas educativos: la construcción de escuelas y su mantenimiento, la dotación de equipamiento fundamental, el nombramiento de cargos, las políticas de asistencia a los sectores más vulnerables para garantizar su llegada a las escuelas (becas, comedores, etc.). Este nivel depende en gran medida de las posibilidades de financiamiento del Estado y de sus voluntades y pujas distributivas. Se trata de políticas que requieren capacidades de planificación y gestión de recursos, nombramientos de cargos y plazos de ejecución de obras. A diferencia de los niveles 4 y 5, las políticas no suponen grandes capacidades técnicas ni conocimientos profundos sobre las culturas escolares.

Finalmente, el nivel 8 (N8) está centrado en los emergentes, las urgencias que la política educativa debe resolver a corto plazo. Aquí se aglutan situaciones diversas: accidentes, conflictos, situaciones que acaparan la atención de los medios de comunicación, pedidos cruzados de distintos frentes políticos, pujas de recursos, negociaciones interpersonales

e, incluso, aspectos cotidianos de los propios Ministerios de Educación. Este plano de gobierno de la educación es en muchos casos desbordante y no deja espacio para acciones de los niveles más profundos. Aquí es donde incontables sistemas educativos subnacionales en América Latina destinan la mayor parte de su tiempo y sus esfuerzos de gestión. Lejos de las aulas, lejos de la perspectiva sistémica, lejos de la posibilidad de distribuir de manera más profunda el derecho a la educación.

El diagrama nos muestra la importancia de la plataforma de gobierno de la educación, especialmente decisiva para las políticas de los niveles 4, 5 y 6. La plataforma debe ser pensada en su doble sentido semántico: a) como una base para poder implementar las políticas y que tengan consistencia, sentido e impacto; b) como un ecosistema de aprendizaje interactivo dinámico que involucra a los actores del sistema educativo y no los trata como meros receptores de las políticas.

La plataforma es mucho más importante que las políticas. Más aún: la plataforma es lo que otorga sentido, poder y oportunidad a las políticas. Sin una plataforma de gobierno, credibilidad, continuidad y certezas compartidas, las políticas son vulnerables, aventureras, inciertas. Así lo demuestran los casos estudiados. En Sobral primero y en Ceará después, en Pernambuco, Córdoba, San Nicolás y Loncoche se logró crear un umbral de plataforma (acorde a cada contexto y dimensión del subsistema). Fue un esfuerzo de muchos actores durante muchos años. ¿Podrá caerse como un castillo de arena ante un cambio político brusco? Siempre puede ocurrir, pero será mucho más difícil si las bases son sólidas y si se han interiorizado ciertas prácticas en el sistema. El caso de Puebla nos muestra la mitad del camino. Se avanzó en muchos aspectos de la plataforma, pero también se tomaron atajos. Fue más difícil sostenerla ante el cambio político y rápidamente se volvió atrás en gran parte de las acciones.

El camino largo, lento y trabajoso, pero decidido y buscando un proyecto claro y medible de la construcción de capacidades estatales es la única vía que tenemos para lograr una mejora sistémica de la educación en América Latina. Esta plataforma es una condición necesaria para abrir la gran compuerta de los sistemas educativos. Sin una plataforma de gobierno de la educación no es posible desplegar una mejora educativa escalable, sostenida y sistémica.

Esto también sirve de lección para la trágica situación que abrió la pandemia de la COVID-19 en 2020. Los sistemas educativos mejor estructurados, con canales institucionalizados de comunicación con sus escuelas, con recursos didácticos y claras rutas curriculares, con líderes dentro del sistema elegidos por concurso y bien capacitados, con capacidad de gestión, organización y visión, seguramente están mucho mejor preparados para enfrentar los enormes desafíos de educar en la emergencia, a distancia o en situaciones inesperadas. Las plataformas de gobierno de la educación son también

decisivas para estas situaciones de emergencia: permiten construir rumbos, articulan, dan respuesta a prácticas, instituciones y actores complejos.

¿Hemos aprendido algo de los casos que lograron mejoras sistémicas? Sí, hemos visto el proceso completo, el largo plazo de las políticas educativas, el sentido de los cambios sistémicos. En estos casos no hay atajos, sino una construcción sólida de las posibilidades de indagar, asentar y avanzar. Las plataformas son sistemas de políticas, son lógicas de gobierno que entienden el objeto complejo con el que dialogan y generan sentidos compartidos. La suma de las llaves es más que sus partes. La plataforma es una forma de gobierno que articula distintas lógicas para crear un poder interconectado. Como indica Snyder (2013):

El comportamiento de componentes interconectados no es explicado por las propiedades de tales componentes, sino que más bien emerge de la interacción entre ellos. El sistema es no lineal y se basa en el feedback para moldear y dar forma a su evolución. El sistema opera sobre la escala de tiempo y niveles múltiples simultáneamente.

Sin embargo, las plataformas no definen el rumbo. Las plataformas de gobierno de la educación pueden tener distintos objetivos y utilizar distintas políticas para lograrlos. Es el debate democrático el que debe definir cuáles son las prioridades de la educación en un sistema educativo. Este libro no llega a abordar esa pregunta más profunda. ¿Deben los sistemas educativos enseñar habilidades para el mundo laboral, desarrollar destrezas para habitar el siglo XXI, formar a la ciudadanía para pensar críticamente, potenciar la emancipación de los sujetos y hacer conscientes las injusticias sociales? ¿Cuáles son las combinaciones más adecuadas y necesarias para cada contexto?

Las plataformas pueden llevarnos a distintos destinos y por distintos caminos. Como hemos visto en este estudio, algunos sistemas usaron políticas de presión por resultados; otros crearon escuelas innovadoras como espacios renovados de aprendizaje; otros consolidaron su equipo de supervisión, reformularon los dispositivos curriculares o desplegaron alianzas entre las escuelas para aprender entre pares. Hay muchas vías distintas para mejorar la educación. Estos debates están abiertos, requieren muchas voces y capacidad dialógica para salir de los encierros ideológicos sin perder las convicciones.

La mejora de los sistemas no responde la pregunta sobre el destino de los sistemas. Creemos que las llaves de la plataforma son democráticas y que llevarán a consensos sobre lo que queremos defender de nuestros sistemas educativos.

Nos gustaría finalizar con una analogía. En astrofísica se denomina «materia oscura» a un tipo de materia que no es la conocida (energía oscura, materia bariónica, neutrinos). Su nombre alude a que no emite ningún tipo de radiación electromagnética. Por lo tanto,

su existencia solo puede inferirse a partir de los efectos gravitacionales en la materia. La idea de la materia oscura fue introducida por Fritz Zwicky en 1933 ante la evidencia de una «masa no visible» que influía en las velocidades orbitales de los cúmulos en las galaxias. Hoy se sabe que la materia oscura corresponde aproximadamente al 85 % de la materia de todo el universo.

En la mejora sistémica de la educación, en los efectos gravitacionales de los aprendizajes de los estudiantes mediados por la intervención de las políticas educativas, existe una especie de materia oscura que hemos intentado definir en este capítulo con el nombre de plataforma de gobierno de la educación. Esta hipótesis sigue la línea de múltiples investigaciones previas sobre las capacidades estatales de gobierno de sistemas educativos complejos. Nuestra investigación no puede demostrar el efecto concreto de esta fuerza, pero sí ha podido identificar varios de sus componentes y cómo interactuaron en casos concretos de mejora sistémica. Esperamos que esta contribución ayude a crear conocimientos más precisos sobre los caminos de la mejora de la educación a escala nacional y subnacional en América Latina.

Coda: una agenda para la investigación sobre la mejora de los sistemas educativos

244

Este libro es un proyecto de investigación abierto. En muchos sentidos es una síntesis de estudios previos y una sistematización de campos de investigación y conocimiento sobre la política educativa en América Latina. En otros, es un proyecto exploratorio que abre ideas, hipótesis, dilemas y sugerencias. En su base empírica intenta aportar nueva evidencia sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en la región.

Después de dos o tres décadas de evaluaciones de la calidad y de diversos sistemas de estadísticas más o menos fiables sobre los indicadores cuantitativos de los sistemas, sentimos la necesidad de bajar un nivel para incrementar el número de casos observables. En lugar de centrarnos en las unidades territoriales clásicas (los países), indagamos en los sistemas educativos subnacionales, en países con amplias dosis de descentralización educativa en sus unidades territoriales. Estudiamos 486 subsistemas educativos de seis países (o 582 si consideramos las entidades territoriales de Colombia) y ni siquiera llegamos a analizar los 5570 subsistemas municipales del gigantesco Brasil.

Encontramos una inmensa complejidad en la diversidad de contextos, atribuciones de gobiernos, tamaños, relaciones con las políticas nacionales y fiabilidad de los indicadores de evolución intertemporal de la calidad educativa, entre tantas otras dimensiones

presentes en nuestro trabajo. Fue un inmenso proyecto colectivo que involucró a dieci-nueve investigadores de seis países que trabajaron en medio de la pandemia.

No fue solo un proyecto de investigación, sino que también buscamos enmarcar una posición epistemológica y política en el campo de la producción de conocimiento en educación. Intentamos ir más allá de las fronteras que separan los estudios críticos sobre las reformas de los estudios tecnocráticos que buscan recomendaciones sin adentrarse en el profundo abismo de los sistemas educativos. Quisimos salir de las prisiones que separan la investigación de los «culturalistas del aula» de la de los «mecánicos de la política» (Fuller y Clarke, 1994).

Con el mayor rigor analítico y una mirada histórica, sociológica y comparada de los sistemas educativos de América Latina intentamos analizar la política educativa desde múltiples perspectivas, entendiendo sus riesgos y también sus posibilidades. Buscamos situarnos en un campo a veces extraño: el del análisis de la mejora sin la complacencia de la simplificación para llegar rápidamente a la recomendación.

El punto de partida fue claro: queremos saber más sobre cómo mejoran los sistemas educativos en América Latina porque creemos que es posible y necesario mejorar la equidad y la calidad de los aprendizajes. Nuestro compromiso con la investigación tiene una misión social y política: ayudar a entender mejor nuestros sistemas y las llaves para potenciarlos, ampliando de manera estructural el derecho a la educación.

Mientras avanzábamos en esa dirección, nuestro proyecto, ambicioso y extenso, fue encontrando numerosos límites y fronteras metodológicas y epistemológicas. Como proyecto abierto concluye con una invitación a plantearse nuevas preguntas de investigación para que otros retomen y continúen ampliando el conocimiento que nos permite mejorar y redefinir la educación:

¿Cuáles fueron las diferencias de logros de aprendizajes en las distintas áreas evaluadas por las pruebas (Lengua, Matemática, Ciencias, etc.)? ¿Puede haber formas de explicar estas diferencias o cambios de tendencia en los países y sistemas subnacionales? Futuros estudios podrían analizar casos de disimilitudes muy marcadas en las trayectorias de los aprendizajes por áreas y buscar las posibles explicaciones adentrándose en los territorios concretos y en la caja negra de la política educativa y su viaje desde y hacia las aulas.

—
¿Cómo se relacionan las áreas evaluadas con otras no tan fácilmente reducibles a pruebas estandarizadas? ¿Cómo se puede ampliar la perspectiva para considerar los aprendizajes más integrales logrados por los estudiantes, como

las habilidades cognitivas y no cognitivas, sociales, artísticas e intrapersonales, u otros terrenos como la integración de las diferencias, la formación ciudadana, los valores democráticos, los saberes vinculados con las tecnologías digitales o la educación física?

¿Son fiables las comparaciones intertemporales de las evaluaciones de la calidad en los países de América Latina? Futuros estudios podrían analizar en profundidad la comparabilidad de las evaluaciones en sus dimensiones técnicas y en sus modalidades de aplicación. Los documentos técnicos existentes no son claros o explícitos en cuanto a la validez de la comparabilidad intertemporal; todavía hay grandes lagunas por aclarar en este aspecto, más aún cuando los resultados tienen tanto impacto social.

¿Cuáles fueron los resultados de los sistemas subnacionales en las evaluaciones controlando factores externos? Un estudio cuantitativo más sofisticado que el aquí realizado podría indagar en la evolución intertemporal de los resultados en las pruebas ajustando los indicadores de efectos externos (sociales o dependientes de políticas nacionales) de aquellos propios de las gestiones subnacionales a partir de regresiones multinivel (véanse, por ejemplo, Sulis et al., 2020; Carnoy et al., 2017), e incluso analizando la eficiencia del gasto público (Soares y Alves, 2013).

¿Qué sistemas educativos han logrado reducir las desigualdades en los aprendizajes? Nuestro estudio no pudo analizar esta dimensión en profundidad porque implicaba un trabajo adicional que no estaba a nuestro alcance. El análisis de las bases de las evaluaciones de cada país/caso subnacional es arduo, pero podría iluminar aspectos no observados en nuestro análisis o directamente buscar los casos de mayor reducción de las desigualdades en los aprendizajes entre los gobiernos subnacionales de la región para tomar nuevas lecciones.

¿Qué modelos de plataformas de gobierno de la educación existen en América Latina? Un análisis más profundo sobre la hipótesis central con la que concluimos este estudio es también un proyecto pendiente en la región. La

comparación de estructuras burocráticas, escuelas de formación de funcionarios, capacidades estatales, liderazgos, pactos educativos y modelos de gobierno permitiría entender mejor las combinaciones entre estas dimensiones y las llaves para expandir las capacidades de gobierno de los niveles subnacionales.

—

¿Cuáles son los proyectos educativos de los gobiernos subnacionales? En este estudio apenas llegamos a observar parcialmente los proyectos de los casos seleccionados de acuerdo con sus avances en las mediciones existentes. Pero nos han quedado incontables preguntas sobre las diversas direcciones que pueden asumir los distintos gobiernos subnacionales al poner más énfasis en distintas áreas o modos de enseñanza. Una comparación más centrada en la diversidad de opciones y modelos de organización de los sistemas podría complementar nuestro estudio, aunque no haya tanta evidencia cuantitativa disponible.

—

¿Cuáles son los distintos tipos de procesos de mejora en los sistemas subnacionales? Nuestro estudio trató de alcanzar un cierto equilibrio entre estudiar los casos de mejora y buscar la diversidad en seis países con sistemas muy distintos, pero podríamos haber tomado otra decisión: buscar los casos que más mejoraron en ciertas dimensiones y concentrarnos solo en ellos. Por ejemplo, se podrían tomar los cinco casos que más mejoraron en Matemática en primaria y hacer foco en cómo lo hicieron, intentando buscar más respuestas específicas que expliquen la caja negra de ese proceso.

—

¿Cómo impactan los modelos curriculares en los aprendizajes de los alumnos/as a escala sistémica? Replicando o adaptando investigaciones previas de la corriente de los estudios sobre política curricular (Schmidt et al., 2001) se podría realizar un análisis del flujo curricular. Por ejemplo, se podrían tomar casos nacionales o subnacionales con mucho poder de definición curricular y estudiar cómo se traducen los diseños curriculares, las políticas de materiales, evaluaciones, estándares y otros mecanismos de regulación curricular en la materialidad de la enseñanza, tomando como evidencia los aprendizajes de los alumnos/as medidos en pruebas o proxies como los cuadernos de clase.

¿Cómo llega la política educativa a las aulas? Esta última pregunta es el santo grial de la investigación en política educativa. Implica seguir las trayectorias por dentro de la caja negra de los canales y dispositivos para poder explicar los recorridos de las políticas, tal y como han hecho estudios previos (Carnoy, 2007; Alexander, 2001; Schmidt et al., 2001). Incluso se podrían tomar algunos de los casos estudiados aquí para analizar todo el proceso político de las hipótesis de la mejora, con observación de clases, entrevistas a docentes, recolección de cuadernos y carpetas del alumnado, análisis longitudinal de cohortes y otras metodologías que intenten captar las influencias de las políticas en las prácticas de enseñanza y en los aprendizajes de los estudiantes.

Esta agenda abierta es una invitación a continuar el recorrido de este proyecto. Quienes están en las aulas y en los Ministerios de Educación necesitan conocimientos rigurosos que respondan preguntas urgentes y cruciales. El enorme esfuerzo que supone el ejercicio de la investigación (generalmente en condiciones adversas en nuestros países) puede ser potenciado con más financiamiento público estratégico, con una mayor colaboración y con más perspectivas que combinen una mirada crítica y profunda, cruzando distintos métodos y perspectivas epistemológicas con un compromiso por la justicia social y educativa.

Bibliografía

ABRAMO, L., CECCHINI, S. y MORALES, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

ABRUCIO, F. L. (2010). A dinâmica federalista da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. En R. Portela de Oliveira y W. Santana (Eds.), *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasil: UNESCO

ABRUCIO, F., SEGATTO, C. PEREIRA, C. (2016). Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura, FGV, CEAPG.

ACOSTA, F. y RUIZ, G. (2018). Revisiting comparative education in Latin America: traditions, uses, and perspectives. *Comparative Education*, 54(1).

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

ALARCÓN LEIVA, J., y DONOSO DÍAZ, S. (2017). Hitos Significativos de la Política Educativa del Gobierno de la Coalición por el Cambio (2010-2014). *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 43(1), 371-388.

ALEXANDER, R. (2001). *Culture and Pedagogy. International Comparisons in Primary Education*. Londres: Blackwell.

- ALEXANDER, R. J. (2010). 'World class schools' - noble aspiration or globalised hokum? *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 40(6), 801-817. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03057925.2010.523252>.
- ALMEIDA, R., BRESOLIN, A., BORGES, B., MENDES, K. y MENEZES-FILHO, N. (2016). Assessing the impacts of Mais Educacao on educational outcomes: evidence between 2007 and 2011. The World Bank.
- ALVES, F. (2008). *Educational policies and school performance in the Brazilian capitals of states*. *Cad. Pesqui*, 38(34), 413-440.
- AMES, P. (2015). Hacer visible y mejorar la educación rural: una tarea pendiente. Recuperado de: <https://www.researchgate.net>
- ANDREWS, M., PRITCHETT, L. y WOOLCOCK, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Nueva York: Oxford University Press.
- AOKI, N. y SCHROEDER, L. (2014). An Approach to Measuring Subnational Administrative Autonomy in Education. *International Journal of Public Administration*, 37(1), 10-19. DOI: 10.1080/01900692.2013.809588
- ARAUJO, M. C., LÓPEZ-BOO, F., y PUYANA, J. M. (2013). *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil en América Latina y el Caribe*. BID.
- ARCHER, M. (1984). *Social Origins of Educational Systems*. Londres: SAGE.
- ARNAUT, A. (1996). *Historia de una profesión: maestros de primaria en México, 1987-1993*. México: CIDE.
- AULD, E. y MORRIS, P. (2016). PISA, policy and persuasion: Translating complex conditions into education 'best practice'. *Comparative Education*, 52(2), 202-229. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03050068.2016.1143278>
- AUSTIN, J. E., GROSSMAN, A. S., SCHWARTZ, R. B., SUESSE, J. M. (2006). Long Beach Unified School District (A): Change that leads to improvement (1992–2002). Cambridge, MA: Public Education Leadership Project at Harvard University.
- AXELROD, R. M. (1984). *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books, Inc., Publishers.
- BACKHOFF, E. y CONTRERAS ROLDÁN, S. (2014). «Corrupción de la medida» e inflación de los resultados de ENLACE. *Revista mexicana de investigación educativa*, 19(63), 1267-1283.
- BAGOLIN ZAMBON, L. y TERRAZZAN, E. A. (2013). Políticas de material didático no Brasil: organização dos processos de escolha de livros didáticos em escolas públicas de educação básica. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 94(237), 585-602. <https://doi.org/10.1590/s2176-66812013000200012>
- BALARIN, M. (2013). *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina: el caso Perú*. Buenos Aires: UNICEF.

- BALARIN, M. y ESCUDERO, A. (2018). *Evaluación del diseño e implementación de la intervención de soporte pedagógico intercultural del Ministerio de Educación del Perú*. Lima: GRADE; FORGE.
- BALL, S. (2002). Grandes Políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En Narodowski, M. (Ed.), *Nuevas tendencias en Políticas Educativas* (pp. 103-128). Buenos Aires: Granica.
- BALL, S. J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of education policy*, 18(2), 215-228. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0268093022000043065>
- BALL, S. J., FISCHMAN, G. y GVIRTZ, S. (2003). *Crisis and Hope: The Educational Hopscotch of Latin America*. Londres: Routledge Falmer.
- BANERJEE, A. (2007). Inside the machine: toward a new development economics. *Boston Review*, 32(2), 12-18.
- BANERJEE, A. V. y DUFLO, E. (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. Nueva York: Public Affairs.
- BARBER, M. y MOURSHED, M. (2007). How the world's best-performing school systems come out on top. McKinsey & Company.
- BARBER, M., CHIJOKE, C. y MOURSHED, M. (2010). *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*. Washington D.C.: McKinsey & Company.
- BARBER, M., KIHН, P. y MOFFIT, A. (2011). *Deliverology 101: A field guide for educational leaders*. Thousand Oaks, CA.: Corwin Press.
- BECKER, G. S. (1976). *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press.
- BEECH, J. (2002). Latin American Education: Perceptions of linearities and the construction of discursive space. *Comparative Education*, 38(4).
- BEECH, J. (2019). The long and winding road to inclusion: Educational policies in Argentina (2003-2015). En C. Ornelas (Ed.), *Politics of Education in Latin America: Reforms, Resistance and Persistence*. Boston: Brill-Sense Publishers.
- BELLEI, C. (2009). Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile. *Economics of Education Review*, 28(5), 629-640.
- BELLEI, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. LOM ediciones.
- BELLEI, C., CONTRERAS, D. y VALENZUELA, J. P. (2010). *Ecos de la revolución pingüina: avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago de Chile: UNICEF, Universidad de Chile.

- BELLEI, C., CONTRERAS, M., CANALES, M. y ORELLANA, V. (2019). The Production of Socio-economic Segregation in Chilean Education: School Choice, Social Class and Market Dynamics. En C. Bellei y X. Bonal (Eds.), *Understanding School Segregation*. Londres: Bloomsbury Publishing Plc.
- BELLEI, C., y VANNI, X. (2015). Evolución de las políticas educacionales en Chile: 1980-2014. En C. Bellei (Ed.), *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena* (pp. 23-46). Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- BELLEI, C., MUÑOZ, G., RUBIO, X., ALCAÍNO, M., DONOSO, M. P., MARTÍNEZ, J. y DÍAZ, R. (2018). *Nueva educación pública: Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicalización*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- BENNET, A. y BENNET, D. (2013). *Decision-making in the new reality: Complexity, knowledge and knowing*. Frost: MQIPress.
- BERLINSKI, S. y SCHADY, N. (2015). *Los primeros Años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BERNSTEIN, B. (1998). *Pedagogía, control simbólico e identidad*. Madrid: Morata.
- BETTS, J. R. (2009). The San Diego blueprint for student success: A retrospective overview and commentary. *Journal of Education for Students Placed at Risk*, 14(1), 120-129.
- BID. (2020). ¿Es desigual el financiamiento escolar en América Latina? BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Es-desigual-el-financiamiento-escolar-en-America-Latina.pdf>
- BLANCO BOSCO, E. (2011). *Los límites de la escuela. Educación, desigualdad y aprendizajes en México*. México DF: Centro de Estudios Sociológicos.
- BORN, D. y SCASSO, M. (2019). *Uso y producción de índices para la medición de temas sociales y educativos : desarrollos regionales y nacionales para la toma de decisiones*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Ministerio de Educación de la Nación.
- BOURDIEU, P. (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama.
- BOWERS, A. J. (2008). Promoting excellence: Good to great, NYC's district 2, and the case of a high-performing school district. *Leadership and Policy in Schools*, 7(2), 154-177.
- BROPHY, J. (2006). Grade repetition. *Education Policy Series*. París y Bruselas: IIPE, IAE.
- BROWN, M. (2020). Unpacking the Theory of Change. *Standford Social Innovation Review*, 18(4).
- BRUNS, B. y LUQUE, J. (2014). Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: BID.

- BRUNS, B., EVANS, D. y LUQUE, J. (2012). *Achieving World-Class Education in Brazil. The Next Agenda*. Washington D.C.: Banco Mundial. Recuperado de <http://cippec.org/mapeal/wp-content/uploads/2014/05/Achieving-World-Class-Education-in-Brazil.-The-Next-Agenda.pdf>
- BRUNS, B., FILMER, D., y PATRINOS, H. A. (2011). *Making schools work: New evidence on accountability reforms*. Washington D.C.: The World Bank.
- BUCHMANN, G. y CORTES NERI, M. (2009). *The Brazilian Education Quality Index (Ideb): Measurement and Incentives Up-grades*. Escuela de postgrado en Economía. Fundación Getulio Vargas.
- BURGESS, M. (2006). *Comparative federalism: theory and practice*. Londres: Routledge.
- BURNS, T. y FAZEKAS, M. (2012). Exploring the complex interaction between governance and knowledge in education. *OECD Education Working Papers*, 67.
- BURNS, T. y KÖSTER, F. (2016). Modern governance challenges in education. En *Governing Education in a Complex World* (pp. 17-39). París, Francia: OECD Publishing.
- BURNS, T., FUSTER, M. y KÖSTER, F. (2016). *Education Governance in Action: Lessons from Case Studies*. París, Francia: OECD Publishing.
- CABROL, M. y SZÉKELY, M. (2012). *Educación para la transformación*. (M. Cabrol y M. Székely, Eds.). Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CALVO, G., ORTÍZ, A. M. y SEPÚLVEDA, E. (2009). La Escuela Busca al Niño. Bogotá: Fundación Iberoamericana para la Ciencia y la Cultura.
- CAMPBELL, C. (2020). Educational equity in Canada: the case of Ontario's strategies and actions to advance excellence and equity for students. *School Leadership & Management*, 1-20.
- CARNOY, M. (2007). *Cuba's Academic Advantage*. Stanford: Stanford University Press.
- CARNOY, M. (2015). *International Test Score Comparisons and Educational Policy: A Review of the Critiques*. Boulder, CO.: National Education Policy Center. Recuperado de: <http://nepc.colorado.edu/publication/international-test-scores>
- CARNOY, M., COSTA, L., FONSECA, I., KHAVENSON, T. y MAROTTA, L. (2015). Is Brazilian education improving? Evidence from PISA and SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, 45(157), 450-485.
- CARNOY, M., KHAVENSON, T., COSTA, L. O., FONSECA, I. y MAROTTA, L. (2014). Is Brazilian Education Improving? A Comparative Foray Using PISA and SAEB Brazil Test Scores. *Higher School of Economics Research Paper*, No. WP BRP.
- CARNOY, M., GARCIA, E., y KHAVENSON, T. (2015). Bringing it back home. Why state comparisons are more useful than international comparisons for improving US education policy. *Economic Policy Institute*, 1-65.

- CARNOY, M., MAROTTA, L., LOUZANO, P., KHAVENSON, T., GUIMARÃES, F. R. F., & CARNAUBA, F. (2017). Intranational Comparative Education: What State Differences in Student Achievement Can Teach Us about Improving Education—the Case of Brazil. *Comparative Education Review*, 61(4), 726-759.
- CECCHINI, S. (2014). Educación, programa de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe. En M. del C. Feijoó y M. Poggi (Eds.), *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPEDA, F. (2007). *Fortalezas de Colombia 2*. Bogotá: Ariel y BID.
- CERNA, L. (2014). Trust: what it is and why it matters for governance and education. *OECD Education Working Papers*, 108. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcg_0t6wl-en.
- CERVINI, R. (2009). Comparando la inequidad en los logros escolares de la educación primaria y secundaria en Argentina: un estudio Multinivel. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(1), 5-21.
- CHIZZOTTI, A. y PONCE, B. J. (2012). O Curricular e Os Sistemas de Ensino No Brasil. *Curriculum Sem Fronteiras*, 12(3), 25-36.
- CHUBB, J. E. y MOE, T. M. (1990). *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- CHUBB, J. E., y MOE, T. M. (1992). Educational choice: Why it is needed and how it will work. E. Chester, Finn. Jr. y T. Rebarber (Eds.), *Education Reform in the '90s*, 36-52.
- CLAUS, A., y SÁNCHEZ, B. (2019). *El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década*. Buenos Aires: CIPPEC.
- CLUNE, W. H. (1993). The Best Path to Systemic Educational Policy: Standard/Centralized or Differentiated/Decentralized? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15(3), 233-254. Recuperado el 15 de septiembre de <http://www.jstor.org/stable/1164341>
- COHEN, D. K. y SPILLANE, J. P. (1992). Chapter 1: Policy and practice: The relations between governance and instruction. *Review of research in education*, 18(1), 3-49. Washington, DC: American Educational Research Association.
- CONTRERAS, M. y BELLEI, C. (2020). Liceo Bicentenario Polivalente de Excelencia San Nicolás. En Bellei, Contreras, Valenzuela y Vanni (coord.), *El liceo en tiempos turbulentos. ¿Cómo ha cambiado la educación media chilena?* LOM Ediciones y Universidad de Chile.

- CORIA, A. (2013). Entre currículum y enseñanza: aristas de un proceso político-pedagógico en la construcción de la política curricular y de enseñanza en Argentina (2004-2007). En *Formación de Profesores, Currículum, Sujetos y Prácticas Educativas* (pp. 143-186). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- CORRALES, J. (1999). Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas. Documento N° 14. Santiago de Chile: PREAL.
- Cox, C. (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Editorial Universitaria.
- Cox, C. (2004). Innovation and reform to improve the quality of primary education: Chile. Unpublished manuscript. Santiago: Ministry of Education.
- Cox, C., BECA, C. E. y CERRI, M. (2017). The Teaching Profession in Latin America: Change Policies and the Challenges of Poverty and Exclusion. En W. T. Pink y G. W. Noblit (Eds.), *Second International Handbook of Urban Education* (pp. 627-645). Nueva York: Springer International Publishing.
- CREESE, B., GONZALES, A. y ISAACS, T. (2015). Aligned instructional systems: Cross-jurisdiction benchmarking report. Center for International Education Benchmarking (CIEB).
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S. y WATANUKI, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. Nueva York: New York University Press.
- CRUZ, L. y LOUREIRO, A. (2020). *Alcançando um Nível de Educação de Excelência em Condições Socioeconômicas Adversas: O Caso de Sobral*. World Bank Group (Education).
- CUENCA, R. (2011). *La carrera pública magisterial: una mirada atrás para avanzar*. Lima: Tarea.
- CUENCA, R. (2015). Las carreras docentes en América Latina: la acción meritocrática para el desarrollo profesional. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO Santiago.
- CUENCA, R. y VARGAS CASTRO, J. C. (2018). *Perú: el estado de políticas públicas docentes*. Lima: IEP.
- CUETO, S. y TAPIA, J. (2017). *El apoyo de FORGE al desarrollo del Currículo Nacional de la Educación Básica del Perú*. Lima: GRADE; FORGE.
- CUMMINGS, W. (2003). *The Institutions of Education. A Comparative Study of Educational Development in Six Core Nations*. Oxford: Symposium Books.
- DARLING-HAMMOND, L., BURNS, D., CAMPBELL, C., GOODWIN, A. L., HAMMERNESS, K., LOW, E. L. y ZEICHNER, K. (2017). *Empowered educators: How high-performing systems shape teaching quality around the world*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass.
- DAVID, J. L., y TALBERT, J. E. (2012). Turning around a high-poverty school district: Learning from Sanger Unified's success. SH Cowell Foundation.

- DAVIES, P., EYERS, J., GALLAGHER, E., PHILLIPS, D., SKALDIOU, D., SNILSTVEIT, B. y VOJTKOVA, M. (2017). Interventions for improving learning outcomes and access to education in low-and middle-income countries: a systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 13(1), 1-82.
- DE MOURA CASTRO, C. (1984). *Determinantes de la educación en América Latina: acceso, desempeño y equidad*. Río de Janeiro: ECIEL.
- DEATON, A. (2020). Randomization in The Tropics Revisited: A Theme and Eleven Variations. Working Paper No. 27600. Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research.
- DHALIWAL, I., DUFLO, E., GLENNERSTER, R. y TULLOCH, C. (2011). Comparative cost-effectiveness with applications for education. Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.
- DI GROPELLO, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de La CEPAL*, 68, 158-170.
- DÍAZ, S. M. y PINHEIRO, M. DO R. (2015). Evaluación del programa Todos a Aprender: Resultados de la evaluación de contexto. *Revista de Estudios E Investigación En Psicología Y Educación*, 10.
- DÍAZ-BARRIGA, A. (2018). «El que mucho abarca...» en *Revista NEXOS*, 1 octubre.
- DICKOVICK, J. T. (2011). *Decentralization and recentralization in the developing world: Comparative studies from Africa and Latin America*. Pennsylvania: Penn State Press.
- DINHAM, S., CROWTHER, F., ROBINSON, V. M., MCNAUGHTON, S. y TIMPERLEY, H. (2011). Building capacity in a self-managing schooling system: The New Zealand experience. *Journal of Educational Administration*.
- DONOSO, S., BENAVIDES, N., CANCINO, V., CASTRO, M. y LÓPEZ, L. (2012). Análisis crítico de las políticas de formación de directivos escolares en Chile: 1980-2010.
- DUARTE, J., BOS, M. S. y MORENO, M. (2009). *Inequidad en los aprendizajes escolares en América Latina: Análisis multínivel del SERCE según la condición socioeconómica de los estudiantes*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- DUBET, F., DURU-BELLAT, M. y VÉRÉTOUT, A. (2010). *Les sociétés et leurs écoles: Emprise du diplôme et cohésion sociale*. París: Seuil.
- DUMONT, R. y MOTTIN, M. F. (1983). Le mal-développement en Amérique Latine: Mexique, Colombie, Brésil. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 23, 179-186.
- DUSSEL, I. y CARUSO, M. (1999). *La invención del aula. Una genealogía de las formas de enseñar*. Buenos Aires: Santillana.
- EATON, K. (2004). *Politics Beyond the Capital. The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford University Press.
- ECKSTEIN, M. A. y HAROLD J. N. (1969). *Toward a Science of Comparative Education*. Nueva York: The Macmillan Company.

- EDWARDS JR, D. B. (2018). *Global education policy, impact evaluations, and alternatives: The political economy of knowledge production*. Nueva York: Springer.
- ELACQUA, G., IRIBARREN, M. y SANTOS, H. (2018). *Private Schooling in Latin America: Trends and Public Policies. Education Division Social Sector*. Nueva York: Inter-American Development Bank.
- ELMORE, R. F. y BURNET, D. (1998). Continuous improvement in community district# 2, New York City. *University of Pittsburgh, HPLC Project, Learning Research and Development Center*.
- ELMORE, R. (2007). *Educational improvement in Victoria*. Unpublished internal communication.
- ESPÍNOLA, V. (1992). *Decentralization of the educational system and the introduction of market rules in the regulation of schooling: The Case of Chile*. Santiago: CIDE.
- EVANS, P., y RAUCH, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
- LÓPEZ RUPÉREZ, F., EXPÓSITO-CASAS, E. y GARCÍA, I. (2020). Un marco analítico para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de Educación*, 83(1), 53-76.
- EZCURRA, R. y RODRÍGUEZ-POSE, A. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619-644.
- FAGUET, J. y SÁNCHEZ, F. (2008). Decentralization’s effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia. *World Development*, 7(36), 1294-1316
- FAJARDO SALINAS, D. M. (2011). Educación intercultural bilingüe en Latinoamérica: un breve estado de la cuestión. *Revista LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, 9(2), 15-29.
- FALLETI, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FAZEKAS, M., y BURNS, T. (2012). *Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education* (No. 67). OECD Publishing.
- FEENEY, S., y FELDMAN, D. (2016). Regulaciones nacionales sobre el currículum: Argentina, las nuevas formas de gobierno e instrumentos curriculares. *Educação em Revista*, 32(2), 19-44.
- FERNÁNDEZ AGUERRE, T. (2004). Distribución del conocimiento escolar: clases sociales, escuelas y sistema educativo en Latinoamérica. México: El Colegio de México AC.
- FERNANDEZ CANO, A. (2016). A Methodological Critique of the PISA Evaluations. *Relieve*, 22(1), 1-16.

- FERRERIA DO VALLE, H. (2015). Comparing and Measuring Subnational Autonomy across Three Continents. *Lex localis -Journal of Local Self-government*, 13(3), 737-760.
- FERRER, G. y FISZBEIN, A. (2015). ¿Qué ha sucedido con los sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina? Banco Mundial.
- FIERRO, M., TAPIA GARCÍA, G. y ROJO, F. (2009). Descentralización educativa en México: un recuento analítico. OCDE.
- FLEISCH, B. (2016). System-wide improvement at the instructional core: Changing reading teaching in South Africa. *Journal of Educational Change*, 17(4), 437-451.
- FONTDEVILA, C., MOSCHETTI, M. y VERGER, A. (2018). The Expansion of Private Schooling in Latin America. En K. Saltman y A. Means (Eds.), *The Wiley Handbook of Global Educational Reform* (pp. 131-155). Medford: Wiley-Blackwell.
- FULLAN, M. (1991). *The New Meaning of Educational Change*. Londres: Cassell.
- FULLAN, M. (2016). The elusive nature of whole system improvement in education. *Journal of Educational Change*, 17(4), 539-544.
- FULLAN, M. G. y MILES, M. B. (1992). Getting reform right: What works and what doesn't. *Phi delta kappan*, 73(10), 745-752.
- FULLAN, M., QUINN, J., y MCEACHEN, J. (2018). *Deep learning: Engage the world change the world*. Corwin Press.
- FULLAN, M. y RINCON-GALLARDO, S. (2016). Developing high-quality public education in Canada: The case of Ontario. In *Global Education Reform* (pp. 169-193). Routledge.
- FULLAN, M. y HARGREAVES, A. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Teachers College Press.
- FULLER B. y CLARKE P. (1994). Raising School Effects while Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy. *Review of Educational Research*, 64(1), 119-157.
- GAJARDO, M. (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. Santiago de Chile: PREAL.
- GALE, T. (2001). Critical policy sociology: Historiography, archaeology and genealogy as methods of policy analysis. *Journal of Education Policy*, 16(5), 379-393.
- GALIANI, S., HANUSHEK, E. A., SCHARGRODSKY, E. y TOMMASI, M. (2002). Evaluating the impact of school decentralization on educational quality. *Economia*, 2(2), 275-314.
- GÁLVEZ, C. (2016). La experiencia de Ayacucho: La participación ciudadana en educación. *Tarea*, 9.
- GAMBOA, L. F. y WALTENBERG, F. D. (2011). Inequality of opportunity in educational achievement in Latin America: Evidence from PISA 2006-2009. ECINE.
- GARCÍA, C. M. y VAILLANT, D. (2009). *Desarrollo profesional docente*. Madrid: Narcea.

- GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. (Ed.). (1999). *La reforma educacional chilena*, Madrid: Editorial Popular.
- GARCÍA-HUIDOBRO, J. C. (2019). *Reshaping a high school's whole curriculum: A study of three Chilean cases innovating in different ways*. (Tesis Doctoral, Lynch School of Education, Boston College).
- GARCÍA JARAMILLO, S., MALDONADO, D. y RODRÍGUEZ, C. (2018). *Educación básica y media en Colombia: diagnóstico y recomendaciones de política*. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- GEDDES, B. (1994). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Oakland, CA.: Univ of California Press.
- GENTILI, P. (2013). *Política educacional, cidadania e conquistas democráticas*. Sao Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- GIL-ANTÓN, M. (2018). La Reforma Educativa. Fracturas estructurales. *Revista mexicana de investigación educativa*, 23(76), 303-321.
- GRASSI, D. y MEMOLI, V. (2016). Political determinants of state capacity in Latin America. *World Development*, 88, 94-106.
- GRANADOS ROLDÁN, O., DE LA MORA, X. P. y TORRES, E. O. B. (2018). *Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades, I*. México: Fondo de Cultura Económica.
- GRINDLE, M. (2004). *Despite the Odds. The Contentious Politics of Education Reform*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- GUADALUPE, C. (2015). *Contar para que cuente: una introducción general a los sistemas de información educativa*. Lima: Universidad del Pacífico.
- GUERRERO, L. (2009). Política docente: balance del período. In R. Cuenca (Ed.), *La Educación en los Tiempos del Apra*. Lima: Foro Educativo.
- GVIRTZ, S. (2008). *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos: un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia, Perú*. Buenos Aires: Aique.
- HAMILTON, L. S., STECHER, B. M., y KLEIN, S. P. (2002). *Making sense of test-based accountability in education*. Boston: Rand Corporation.
- HANNAWAY, J. y WOODROFFE, N. (2003). Chapter 1: Policy instruments in education. *Review of research in education*, 27(1), 1-24.
- HANUSHEK, E. A. (1996). School resources and student performance. *Does money matter? The effect of school resources on student achievement and adult success*, 43-73.
- HANUSHEK, E. A. (2003). The failure of input-based schooling policies. *The economic journal*, 113(485), 64-98.
- HANUSHEK, E. A. y WÖSSMANN, L. (2007). Calidad de la educación y crecimiento económico. En Documento N° 39. Santiago de Chile: PREAL.
- HANUSHEK, E. A. y WÖSSMANN, L. (2012). Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle. *Journal of Development Economics*, 99(2), 497-512.

- HARBERS, I. y STEELE, A. (2020). Subnational Variation Across States: A Typology and Research Agenda. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 1-18. doi:10.1017/lap.2020.4
- HARGREAVES, A. (1994). Restructuring restructuring: Postmodernity and the prospects for educational change. *Journal of Education Policy*, 9(1), 47-65.
- HARGREAVES, A., EARL, L., MOORE, S., y MANNING, S. (2002). *Learning to change: Teaching beyond subjects and standards*. John Wiley & Sons.
- HARGREAVES, A. y FULLAN, M. (2015). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Nueva York: Teachers College Press.
- HARRIS, A. (2010). Leading system transformation. *School leadership and management*, 30(3), 197-207.
- HARRIS, A. y JONES, M. S. (2017). Professional learning communities: A strategy for school and system improvement? *Cylchgrawn Addysg Cymru/Wales Journal of Education*, 19(1), 16-38.
- HECKMAN, J. (2008). Schools, Skills and Synapses. *Discussion Paper No. 3515*. Bonn: IZA.
- HEVIA, R. (1991). *Política de descentralización de la Educación Básica y Media en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: OREALC.
- HITE, S. J. y DE GRAUWE, A. (2009). *Capacity development in educational planning and management: learning from successes and failures: a report*. París, Francia: IIEP.
- HOOD, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- HOPFENBECK, T. N. y GÖRGEN, K. (2017). The politics of PISA: The media, policy and public responses in Norway and England. *European journal of education*, 52(2), 192-205.
- HOPFENBECK, T. N., LENKEIT, J., EL MASRI, Y., CANTRELL, K., RYAN, J. y BAIRD, J. A. (2017). Lessons Learned from PISA: A Systematic Review of Peer-Reviewed Articles on the Programme for International Student Assessment. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 62(3), 333-353. DOI:10.1080/00313831.2016.1258726.
- HOPKINS, D., AHTARIDOU, E., MATTHEWS, P., POSNER, C. y TOLEDO, F. D. (2007). An analysis of the Mexican school system in light of PISA 2006. Londres: London Centre for Leadership in Learning, University of London.
- HUERTA CUERVO, M. R. (2010). Iberoamérica en PISA 2006: Informe regional del Grupo Iberoamericano de PISA. *Gestión y política pública*, 19(2), 420-430.
- HUNTER, I. (1998). *Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica*. Barcelona: Pomares – Corredor.

- HUSEN, T. (1994). Problems of Educational Reforms in a Changing Society. En A. Yogeve y V. Rust (Eds.), *International Perspectives on Education and Society*. Londres, UK: Jai Press.
- ICFES. (2010). Metodología utilizada para la detección de los casos de indicios de copia en SABER 5o. y 9o. Bogotá: D. C.
- ICFES (2016). *Mejoramiento Mínimo Anual: MMA*. Colombia: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación.
- IDEHPUCP. (2017). Entrevista a Eduardo Ballón: «La descentralización estaba condenada al fracaso».
- IIEP-UNESCO. (2012). Strengthening of Education System. París, Francia: IIEP-UNESCO.
- IIEP y UNESCO. (2010). *Estado del arte: Escolaridad primaria y jornada escolar en el contexto internacional. Estudio de casos en Europa y América Latina*. Buenos Aires: IIEP-UNESCO.
- INEE-IIEP y UNESCO. (2018). *La política educativa de México desde una perspectiva regional*. México: Autores.
- ISAACS, T., TROFIMOVICH, P., YU, G. y CHEREAU, B. M. (2015). Examining the linguistic aspects of speech that most efficiently discriminate between upper levels of the revised IELTS pronunciation scale. *IELTS research reports online series*, 48.
- JAKUBOWSKI, M., PATRINOS, H. A., PORTA, E. E. y WISNIEWSKI, J. (2016). The effects of delaying tracking in secondary school: evidence from the 1999 education reform in Poland. *Education Economics*, 24(6), 557-572.
- JESSOP, B. (1998). The Narrative of Enterprise and the Enterprise of Narrative: Place Marketing and the Entrepreneurial City. En *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*. Chichester: John Wiley.
- JOFRÉ, G. (1988). El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena (No. 99). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- JÚNIOR, D. P. N., DA SILVA HERCULANO, L., PINTO, I. C., DA COSTA, L. M., DE AZEVEDO, M. S., MIURA, P. K. y DE SOUZA, V. A. R. (2018). A reforma do ensino médio: histórico, desdobramentos e reflexões. *Perspectiva Sociológica: A Revista de Professores de Sociologia*, 1(21), 81-96.
- KAMENS, D. H. (2013). Globalization and the emergence of an audit culture: PISA and the search for 'best practices' and magic bullets. En H. D., Meyer y A. Benavot (Eds.), *PISA, power and policy: The emergence of global educational governance* (pp. 117-140). Oxford: Symposium Books Ltd.
- KAUFMAN, R. R. y NELSON, J. M. (2004). *Crucial needs, weak incentives: social sector reform, democratization, and globalization in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press.

- KLEIN, R. (2011). Uma re-análise dos resultados do PISA: problemas de comparabilidade. *Ensaio - Avaliação E Políticas Públicas Em Educação*, 11(73), 717-742.
- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as Governance. Governing as Governance*. Londres: SAGE.
- KURTZ, M. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LARROULET, C., y MONTT, P. (2010). Políticas educativas de largo plazo y acuerdo amplio en educación: el caso chileno. *Fin de ciclo*, 19-54.
- LATAPÍ, P. (2004). La política educativa del Estado mexicano desde 1992. *Revista electrónica de investigación educativa*, 6(2), 1-16.
- LATAPÍ, P. y ULLOA, M. (2000). El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo. México: Fondo de Cultura Económica.
- LEME, M. C., LOUZANO, P., PONCZEK, V., y SOUZA, A. P. (2012). The impact of structured teaching methods on the quality of education in Brazil. *Economics of Education review*, 31(5), 850-860.
- LEVIN, B. (2012). System-wide improvement in education. *Education policy series*, 13, 1-38.
- LINDBLAD, S., PETTERSSON, D. y POPKEWITZ, T. S. (2015). *International comparisons of school results: A systematic review of research on large-scale assessments in education*. Estocolmo, Suecia: Swedish Research Council.
- LINDBLOM, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2).
- LLECE-UNESCO. (2013a). *Análisis del clima escolar: ¿Poderoso factor que explica el aprendizaje en América Latina y el Caribe?*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO Santiago.
- LLECE-UNESCO. (2013b). *Factores asociados al aprendizaje en el SERCE: Análisis de los factores latentes y su vínculo con los resultados académicos de los niños*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO Santiago.
- LLECE-UNESCO. (2014). *Primera entrega de resultados TERCE: Tercer estudio regional, comparativo y explicativo*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO Santiago.
- LÓPEZ, M. (2020). State Segmentation and Democratic Survival in Latin America. *American Behavioral Scientist*, 64(9), 1242-1270. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002764220941244>
- MANN, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *Archives Européennes de Sociologie*, 25, 185-213.
- MARCEL, M., y RACZYNSKI, D. (Eds.) (2009). *La asignatura pendiente: Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Chile: Uqbar.

- MARTÍNEZ BOOM, A. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva: dos modos de modernización en América Latina*. Bogotá: Anthropos, Convenio Andrés Bello.
- MARTÍNEZ RIZO, F. (2008). La evaluación de los aprendizajes en América Latina. Colección Cuadernos de Investigación, nº 32. México: INEE.
- MARTÍNEZ RIZO, F. (2013). El futuro de la evaluación educativa. *Sinéctica*, (40), 01-11.
- MARTÍNEZ RIZO, F. (Coord.). (2015). *Las pruebas ENLACE y EXCALE. Un estudio de validación*. México: INEE.
- MARTINIC, S. y PARDO, M. (2001). *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL y CIDE.
- MASINO, S., y NIÑO-ZARAZÚA, M. (2016). What works to improve the quality of student learning in developing countries? *International Journal of Educational Development*, 48, 53-65.
- MCALEAVY, T. y ELWICK, A. (2016). School Improvement in London: A Global Perspective. Education Development Trust. United Kingdom: Highbridge House.
- MCDONNEL, L. M. y ELMORE, R. F. (1987). *Alternative Policy Instrument*. Santa Mónica. Center for Policy Research in Education, The Rand Corp.
- MC EWAN, P. J. (2015). Improving learning in primary schools of developing countries: A meta-analysis of randomized experiments. *Review of Educational Research*, 85(3), 353-394.
- MCGEHEE, J. J. y GRIFFITH, L. K. (2001). Large-Scale Assessments Combined with Curriculum Alignment: Agents of Change. *Theory Into Practice*, 40(2), 137-44.
- MEJÍA-BOTERO, F. (2017). *Cuatro años de desencuentros: recuento y reflexión sobre la reforma educativa*. México: ITESO.
- MELÉNDEZ, A., CLAUDIA, M., DARGENT BOCA-NEGRA, E., y ROUSSEAU, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, 90, 95-125.
- MELO, J. O. (2017). Historia mínima de Colombia. El Colegio de México AC.
- MEZZADRA, F., y VELEDA, C. (2014). *Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, Embajada de Finlandia y UNICEF.
- MIZALA, A. y ROSS SCHNEIDER, B. (2014). Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990-2010). *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27(1).
- MORDUCHOWICZ, A. (2006). *Los indicadores educativos y las dimensiones que los integran*. Buenos Aires: IIEP - UNESCO Sede Regional Buenos Aires.
- MORRIS, P. (1996). Asia's four little tigers: a comparison of the role of education in their development. *Comparative Education*, 32(1), 95-110.

- MORRIS, P. (2015). Comparative education, PISA, politics and educational reform: A cautionary note. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 45(3), 470-474.
- MOURSHED, M., CHIJOKE, C. y BARBER, M. (2010). How the world's most improved school systems keep getting better. Washington DC: McKinsey & Company. En español: Mourshed, M., Chijioke, C. y Barber, M. (2012). Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo. Documento N° 61. Santiago de Chile: PREAL.
- MUÑOZ, G., y VANNI, X. (2008). Rol del Estado y de los agentes externos en el mejoramiento de las escuelas: análisis en torno a la experiencia chilena. *REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*.
- MUÑOZ, F. (Ed.). (2017). *Diagnóstico Sobre la Gestión de Materiales y Recursos Educativos en la Provincia de Lamas, San Martín*. Lima: Universidad Católica del Perú.
- MURNANE, R. J. y GANIMIAN, A. (2014). Improving educational outcomes in developing countries: Lessons from rigorous impact evaluations. Working Paper No. 20284. Cambridge, MA.: NBER.
- MURPHY, J. y HALLINGER, P. (1988). Characteristics of instructionally effective school districts. *The Journal of Educational Research*, 81(3), 175-181.
- NAVARRO, J. C. (2006). Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas. En *Documento N° 36*. Santiago de Chile: PREAL.
- NAVARRO, L. y GYSLING, J. (2017). *Educación general en el gobierno de Michelle Bachelet: avances y rezagos*. En Bachelet II. El difícil camino hacia un Estado Democrático Social de Derechos. BPE; Santiago.
- NOAH, H.J. y ECKSTEIN, M.A. (1969). *Toward a Science of Comparative Education*. Nueva York: Macmillan.
- NÓVOA, A. y YARIV-MASHAL, T. (2014). Comparative Research in Education: A Model of Governance or a Historical Journey. En T. Fenwick, E. Mangez y J. Ozga (Eds.), *World Yearbook of Education 2014: Governing Knowledge Comparison, Knowledge-Based Technologies and Expertise in the Regulation of Education*. Nueva York: Routledge.
- NIEMANN, D., MARTENS, K. y TELTEMANN, J. (2017). PISA and its Consequences: Shaping Education Policies through International Comparisons. *European Journal of Education*, 52(2), 175-183.
- OCDE. (2010). *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for the United States*. OECD Publishing.
- OCDE. (2012). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Mexico 2012*. OECD Publishing.

- OCDE. (2006). The challenge of capacity development: Working towards good practice. *OECD Papers*, 6(1).
- OCDE. (2010). *PISA 2009 results: What students know and can do: Student performance in reading, mathematics and science (volume I)*. París: OECD Publishing.
- OCDE. (2010). Reviews of National Policies for Education. Santa Catarina State, Brasil: OECD Publishing.
- OCDE. (2011). Brazil: encouraging lessons from a large federal system. En OECD (Ed.), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: lessons from PISA for the United States*. Paris, Francia: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264096660-9-en>.
- OCDE. (2013). *Improving Education in Mexico: A state-level perspective from Puebla*. París, Francia. OECD Publishing.
- OCDE. (2015). *Governing Complex Education Systems – Framework for Case Studies*. París, Francia: OECD Publishing.
- OCDE. (2016). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. París: PISA, OECD Publishing.
- OCDE. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. París, Francia: OECD Publishing.
- O'DAY, J., y QUICK, H. E. (2009). Assessing instructional reform in San Diego: A theory-based approach. *Journal of Education for Students Placed at Risk*, 14(1), 1-16.
- O'DONNELL, G. (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- OUVIÑA, H. y THWAITES REY, M. C. (2018). *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo.
- OREALC-UNESCO. (2014). *El liderazgo directivo: un estado del arte en base a ocho sistemas escolares de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- ORNELAS, C. (1998). *La descentralización de los servicios de educación y salud en México* en Di Gropello y Cominetti, *La descentralización de la educación y la salud en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- ORNELAS, C. (2008). *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*. México D. F.: Siglo XXI.
- ORNELAS, C. (2018). *La contienda por la educación. Globalización, neocorporativismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ORNELAS, C. (2020). *Política Educativa en América Latina*. México: Editorial Siglo XXI.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Nueva York: Plume.

- OSMOND-JOHNSON, P. y CAMPBELL, C. (2018). Transforming an education system through professional learning: developing educational change at scale in Ontario. *Educational Research for Policy and Practice*, 17(3), 241-256.
- OYOLA, C. A. (1998). *Innovaciones educativas: entre las políticas públicas y la práctica educativa: un análisis de la Reforma Educativa del nivel medio en Río Negro (1986-1996)*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- OSZLAK, O. (1980). Políticas públicas y régimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3(2).
- PANFICHI, A. y ALVARADO, M. (2011). *Corrupción y gobernabilidad*. Lima: CIES; PUCP.
- PANG, N. S. K. y MIAO, Z. (2017). The Roles of Teacher Leadership in Shanghai Education Success. Bulgarian Comparative Education Society.
- PAREDES, R., IRARRÁZVAL, I., MURRAY, M., GUTIERREZ, G., BOGOLASKY, F. y CONTRERAS, C. (2012). Evaluación de los primeros años de Implementación del Programa de Subvención Escolar Preferencial de la Subsecretaría de Educación. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile.
- PARKER, G., VAN ALSTYNE, M. y CHOUDARY, S. (2016). *Platform Revolution. How Networked Markets are Transforming the Economy and How to Make Them Work for You*. Nueva York: Norton.
- PEÑUELA CONTRERAS, D. M. y RODRÍGUEZ MURCIA, V. M. (2006). Movimiento pedagógico: otras formas de resistencia educativa. *Folios*, 23, 3-14.
- PÉREZ, SÁINZ, J. P. (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina: La barbarie de los mercados desde el siglo XIX hasta hoy*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- PEZO, I. (2012). *La Experiencia de la Gobernanza Local en Educación en el Distrito de Cuñumbuqui, Región San Martín, período 2011-2012*. Lima: Consejo Nacional de Educación / Pontificia Universidad Católica del Perú.
- PIATTONI, S. (2010). *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*. Londres: Oxford University Press.
- PIERSON, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595-628.
- PINEAU, P. (2001). ¿Por qué triunfó la escuela?. En M. Caruso, I. Dussel y P. Pineau (Eds.), *La escuela como máquina de educar. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad*, (pp. 27-52). Buenos Aires: Paidós.

- PONS, X. (2017). Fifteen Years of Research on PISA Effects on Education Governance: A Critical Review. *European Journal of Education*, 52(2), 131–144.
- PRAWAT, R. S. y SCHMIDT, W. H. (2006). Curriculum coherence and national control of education: issue or non-issue? *Journal of Curriculum Studies*, 38(6), 641-658.
- PRIETO BAFALLUY, A. (1983). La modernización educacional. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- PUIGGRÓS, A. (1991). *América Latina: crisis y prospectiva de la educación*. Buenos Aires, Argentina: Aique.
- QUICK, H. E., HOLTZMAN, D. J., y CHANEY, K. R. (2009). Professional development and instructional practice: Conceptions and evidence of effectiveness. *Journal of Education for Students Placed at Risk*, 14(1), 45-71.
- RAAB, C. (1994). Theorising the Governance of Education. *British Journal of Educational Studies*, 42(1), 6–22.
- RACZYNSKI, D. y SALINAS, D. (2009). ¿Cómo se hace realmente gestión educativa municipal? En M. Marcel y D. Razcynski (Eds.), *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile* (pp. 177-308). Santiago: Uqbar Editores.
- RACZYNSKI, D., WIEINSTEIN, J. y PASCUAL, J. (2013). Subvención escolar preferencial (SEP) en Chile: Un intento por equilibrar la macro y micro política escolar. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Volumen 11.
- REID, M. (2007). *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*. Connecticut: Yale University Press.
- REIMERS, F. M. (2001). *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas. Series on Latin American Studies 5*. Cambridge: Harvard University Press.
- REIMERS, F. M. (2020). *Audacious Education Purposes: How Governments Transform the Goals of Education Systems*. Nueva York: Springer.
- REYNAGA, H. (2011). Participación y democratización de la educación en Ayacucho. En N. Cespedes Rossel, M. Zenitagoya, y M. Figueroa (Eds.), *Educación y Conflicto Armado ¡Nunca más! Una reflexión desde Ayacucho*. Huamanga: Red por la Calidad Educativa de Ayacucho.
- RICKOVER, H. G. (1962). *Swiss Schools and Ours: why theirs are better*. Little, Brown.
- RINCON, C. (2010). La organización escolar por ciclos. Una experiencia de transformación pedagógica en Bogotá. *Educación y Humanismo*, 12(19), 93-104.
- RINCON-GALLARDO, S. (2013). La tutoría para el aprendizaje independiente como práctica y principio rector del cambio educativo en escuelas públicas mexicanas. *Revista DIDAC*, 61, 58-64.
- RINDERMANN, H., y CECI, S. J. (2009). Educational policy and country outcomes in international cognitive competence studies. *Perspectives on Psychological Science*, 4(6), 551-568.

RIVAS, A. (2001). *Familia, Libertad y Pobreza: Un nuevo híbrido escolar. La experiencia de las escuelas autónomas de Nicaragua.* Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

RIVAS, A. (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas.* Buenos Aires: Granica.

RIVAS, A. (2009). *Lo uno y lo múltiple. Esferas de justicia del federalismo educativo.* Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

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

RIVAS, A. y DBORKIN, D. (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? En *Documento de Trabajo N° 162.* Buenos Aires: CIPPEC.

RIVAS, A. y SÁNCHEZ, B. (2016). Políticas y resultados educativos en América Latina: un mapa comparado de siete países (2000-2015). *Relieve*, 22(1), art. M3.

RIVAS, A. y SÁNCHEZ, B. (2020). Race to the classroom: the governance turn in Latin American education. The emerging era of accountability, control and prescribed curriculum. *Compare. A Journal of Comparative and International Education*.

RIVAS, A. y SCASSSO, M. (2017). ¿Qué países mejoraron la calidad educativa? América Latina en las evaluaciones de aprendizajes. *Documento de Trabajo, N° 161.* Buenos Aires: CIPPEC.

RIVAS, A. y SCASSO, M. (2019). Low stakes, high risks: the problem of intertemporal validity of PISA in Latin America. *Journal of Education Policy*.

RIVAS, A., VELEDA, C. y MEZZADRA, F. (2013). *Caminos para la educación. Bases, esencias e ideas de política educativa.* Buenos Aires: Granica.

RIVERO, J. (2000). *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización.* Buenos Aires: Miño y Dávila.

ROBINSON, W. I. (2020). Don't cry for me, Latin America. *Human Geography*, 13(1), 91-94.

ROKKAN, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development.* Nueva York: David McKay Company.

ROSANVALLON, P. (2020). *El Siglo del Populismo. Historia, Teoría, Crítica.* Buenos Aires: Manantial.

ROSE, N. (1999). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought.* Cambridge: Cambridge University Press.

ROUQUIÉ, A. (2011). *A la sombra de las dictaduras: la democracia en América Latina.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

SABELLI, N.H. (2006). Complexity, technology, science, and education. *The Journal of the Learning Sciences*, 15(1), 5-9.

SADLER, M. (1979). How far can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education? Ad-

dress given at the Guildford educational conference on saturday 20 October 1900. In J. H. Higginson (Ed.), *Selections from Michael Sadler: Studies in world citizenship* (pp. 48-51). Liverpool: Dejall & Meyorre.

SAHLBERG, P. (2007). Education policies for raising student learning: The Finnish approach. *Journal of education policy*, 22(2), 147-171.

SAHLBERG, P. (2009). A short history of educational reform in Finland. *European Union Institution publication*.

SAHLBERG, P. (2012). How GERM is infecting schools around the world? [mensaje en el blog *Pasi Sahlberg Blog*] Recuperado de: <https://pasisahlberg.com/text-test/>

SÁNCHEZ, B., y COTO, P. (2016). *Inspiraciones alcanzables: 15 políticas educativas destacadas en América Latina*. Buenos Aires: CIPPEC y Natura.

SANDOVAL, A. (2016). *Alcances, Retos, y Perspectivas de la Política Pública de Equidad Educativa en Bogotá Durante el Gobierno de Gustavo Petro*. Colombia: Mimeo, Universidad Externado de Colombia.

SARASON, S. (1990). *The Predictable Failure of Educational Reform*. San Francisco: Jossey-Bass.

SARMIENTO, D. F. (2010). *De la educación popular*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

SCASSO, M. (2015). El rezago escolar como indicador de riesgo. Documento técnico de la Iniciativa Out of School Children. UNICEF LACRO.

SCHLEICHER, A. (2018). *World Class: How to Build a 21st-Century School System*. París, Francia: OECD Publishing (trad. esp.: *Primera clase: cómo construir una escuela de calidad para el siglo XXI*). Madrid: Fundación Santillana).

SCHMIDT, W. H., MCKNIGHT, C. C., HOUANG, R. T., WANG, H., WILEY, D. E., COGAN, L. S., y WOLFE, R. G. (2001). *Why Schools Matter: A Cross-National Comparison of Curriculum and Learning*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass.

SCHMIDT, W. H., WANG, H. C. y MCKNIGHT, C. C. (2005). Curriculum coherence: an examination of US mathematics and science content standards from an international perspective. *J. Curriculum Studies*, 37(5), 525-559.

SCHMIDT, W. H., y PRAWAT, R. S. (2006). Curriculum coherence and national control of education: issue or non-issue? *Journal of curriculum studies*, 38(6), 641-658.

SCHWARTZMAN, S. y COX, C. (2009). *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.

SCHWARTZMAN, S. (2016). *Educação média profissional no Brasil: situação e caminhos*. San Pablo: Fundación Santillana.

SCHWARTZMAN, S. (2015). *Education in South America*. Bloomsbury Academic.

SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. (2009). Programa Escuelas de Tiempo Completo. México D. F.: Gobierno Federal de México.

- SEGATTO, C. I. (2015). *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental* (Tesis Doctoral).
- SEGATTO, C. y ABRUCIO, F. (2016), A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, 21(65), 411-429.
- SELLAR, S. y LINGARD, B. (2013). The OECD and the expansion of PISA: New global modes of governance in education. *British Educational Research Journal*, 40(6), 917-936.
- SEMPÉ, L. (2017). *Balance de la implementación del mecanismo de los Compromisos de Desempeño como impulsor de mejoras en la gestión educativa descentralizada*. Lima: Proyecto FORGE.
- SINGH, P. (2017). The Theoretical Potential of the Within-Nation Comparison: How Sub-National Analyses Can Enrich Our Understandings of the National Welfare State. *American Behavioral Scientist*, 61(8), 861–886.
- SNILSTVEIT, B., STEVENSON, J., MENON, R., PHILLIPS, D., GALLAGHER, E., GELEEN, M., JIMENEZ, E. (2015). *The impact of education programmes on learning and school participation in low- and middle-income countries: A systematic review summary report*. Londres, UK: International Initiative for Impact Evaluation.
- SNIPES, J., DOOLITTLE, F. y HERLIHY, C. (2002). *Foundations for Success: Case Studies of How Urban School Systems Improve Student Achievement*. Council of the Great City Schools: Washington, DC.
- SNYDER, R. (2001). Scaling Down: The Sub-national Comparative Method. *St Comp Int Dev*, 36, 93-110.
- SNYDER, S. (2013). The Simple, the complicated, and the complex: Educational reform through the lens of complexity theory. *OECD Education Working Papers*, 96.
- SOARES, J. F. y ALVES, M. (2013). Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, 43(149), 492-517.
- SOIFER, H. D. (2012). Measuring state capacity in contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 585-598.
- STEINBERG, C., TIRAMONTI, G. y ZIEGLER, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina: avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. Buenos Aires: UNICEF-FLACSO.
- STEINER-KHAMSI, G. (2019). Randomized Controlled Trials: league leader in the hierarchy of evidence?. En R. Gorur y S. Sellar (Eds.), *World Yearbook of Education 2019: Comparative Methodology in the Era of Big Data and Global Networks*. Londres: Routledge.
- STEPAN, A. (2004). Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism. En E. Gibson (Ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- STEVENSON, H. W., CHEN, C. y LEE, S. Y. (1993). Mathematics achievement of Chinese, Japanese, and American children: Ten years later. *Science*, 53-58.
- STEWARD, V. (2012). *A World-Class Education: Learning from International Models of Excellence and Innovation*. Alexandria: ASCD.
- STUFFLEBEAM, D.L. y SHINKFIEL, A.J. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós-MEC.
- SUBSECRETARIA DE PLANEAMIENTO EDUCATIVO. (2014). «IMESA Actualización realizada en enero 2014». Presentación en PowerPoint. Argentina: Ministerio de Educación de la Nación.
- SULIS, I., GIAMBONA, F. y PORCU, M. (2020). Adjusted indicators of quality and equity for monitoring the education systems over time. Insights on EU15 countries from PISA surveys. *Socio-Economic Planning Sciences*, 69.
- SUNDBY, E. y WILKOSZEWSKI, H. (2014). Steering from the Centre: New Modes of Governance in Multi-level Education Systems. *OECD Education Working Papers No. 109*. París: OECD Publishing.
- SUNKEL, G. y TRUCCO, D. (2012). *Las tecnologías digitales frente a los desafíos de una educación inclusiva en América Latina. Algunos casos de buenas prácticas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- SVAMPA, M. N. (2017). Cuatro claves para leer América Latina. *Nueva Sociedad*, 268, 50-64.
- TAN, C. (2019). Parental responses to education reform in Singapore, Shanghai and Hong Kong. *Asia Pacific Education Review*, 20(1), 91-99.
- TEDESCO, J. C. (2005). *Pactos Educativos: difíciles pero necesarios*. Buenos Aires: Santillana.
- TEDESCO, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- TEDESCO, J. C. y LÓPEZ, N. (2004). Algunos dilemas de la educación secundaria en América Latina. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2(1).
- TEDESCO, J. C., y STEINBERG, C. (2015). Avanzar en las políticas de integración de TIC en la educación. En J. C. Tedesco (Ed.), *La educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- TENTI FANFANI, E. (2004). *Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina*. Argentina: UNESCO.
- TENTI FANFANI, E., MEO, A. y GUNTURIZ, A. (2010). *Estado del arte: escolaridad primaria y jornada escolar en el contexto internacional. Estudio de casos en Europa y América Latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

- TERIGI, F. (2016). Políticas públicas en educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Buenos Aires: Friederich Ebert Stiftung.
- TERIGI, F., BRISCIOLI, B., SCAVINO, C., MORRONE, A., y TOSCANO, A. G. (2013). La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. *Revista del IICE*, 33, 27-46.
- THALER, R. H. y SUNSTEIN, C. R. (2009). *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. Nueva York: Penguin.
- THERBORN, G. (2013). *The Killing Fields of Inequality*. Cambridge: Polity Press.
- TOER, M. (2012). *La emancipación de América Latina*. Argentina: Editorial Continente.
- TORTOSA, J. M. (2011). *Maledesarrollo y mal vivir. Pobreza y violencia a escala mundial*. Quito: Abya-Yala.
- TPA. (2007). *Propuestas para superar el fracaso escolar*. Ciudad de Buenos Aires: UNICEF y Asociación civil Educación para todos.
- TRACE, A. (1961) What Ivan Knows that Johnny Doesn't: a comparison of Soviet and American school programs. Nueva York: Harper.
- TUCKER, M. (Ed.). (2011). *Surpassing Shanghai. An Agenda for American Education Built on the World's Leading Systems*. Cambridge: Harvard Education Press.
- TYACK, D. B. y CUBAN, L. (1995). *Tinkering toward utopia*. Cambridge: Harvard University Press.
- UNESCO Institute for Statistics. (2012). *Opportunities lost: The impact of grade repetition and early school leaving*. Quebec: Global Education Digest (GED).
- UNESCO. (2010). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO.
- UNESCO. (2013). Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe. En *Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes «Profesores para una Educación para Todos»*. Santiago de Chile: OREALC UNESCO.
- UNESCO. (2016). Every Child Should Have a Textbook. En *Policy Paper 23*. París: UNESCO.
- UNESCO. (2017). *Marco de la política educativa en el estado de Puebla*. Ciudad de México, México: UNESCO.
- UNICEF y Universidad Nacional de General Sarmiento. (2012). *Oportunidades para aprender: sistematización de programas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México*. Buenos Aires: UNICEF, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- UNICEF. (2010). *Caminhos do Direito de Aprender: Boas práticas de 26 municípios que melhoram a qualidade da educação* (Vol. 18). Brasilia: UNICEF.

- UNODC. (2012). *El Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín: Un estudio de caso de Desarrollo Económico Local (DEL)*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Drogas y el Delito.
- URQUIOLA, M. (2015). Progress and challenges in achieving an evidence-based education policy in Latin America and the Caribbean. *Latin American Economic Review*, 24(12).
- VAILLANT, D. (2007). Mejorando la formación y el desarrollo profesional docente en Latinoamérica. *Revista Pensamiento Educativo*, 41(2).
- VAILLANT, D. (2009). La profesión docente: lecciones para diseñadores de políticas sobre reformas que funcionan. En S. Schwartzman y C. Cox (Eds.), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- VAILLANT, D. (2011). Improving and Supporting Principals' Leadership in Latin America. En *International Handbook of Leadership for Learning*. Dordrecht: Springer International.
- VALVERDE, G. (2009). Estándares y evaluación. En S. Schwartzmann y C. Cox (Eds.), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- VALVERDE, G. y NÄSLUND-HANDLEY, E. (2010). *La condición de la educación en matemáticas y ciencias naturales en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- VALVERDE, G. A. (2014). Curriculum Convergence in Chile: The Global and Local Context of Reforms in Curriculum Policy. *Comparative Education Review*, 48(2), 174-201.
- VEGAS, E. y PETROW, J. (2008). *Raising Student Learning in Latin America. The Challenge for the 21st Century*. Banco Mundial.
- VELEDA, C. (2013). *Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires: CIPPEC, UNICEF.
- VELEDA, C., CORIA, J., y MEZZADRA, F. (2012). Balance de la gestión educativa de la provincia de Río Negro (2005-2011). En *Documento de Trabajo Nro. 85*. Buenos Aires: CIPPEC.
- VELEDA, C., RIVAS, A. y MEZZADRA, F. (2012). *Lecciones de un país que no miramos: federalismo educativo en acción* (No. 103). Buenos Aires: CIPPEC.
- VERGER, A., PARCERISA, L. y FONTDEVILA, C. (2018). The growth and spread of large-scale assessments and test-based accountabilities: A political sociology of global education reforms. *Educational Review*, 71(1), 5-30.
- VIEIRA, S. L., PLANK, D. N., y VIDAL, E. M. (2019). Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. *Educação e Realidade*, 44(4).
- VIÑAO, A. (2002). La historia de la educación en el siglo xx. Una mirada desde España. *Revista mexicana de investigación educativa*, 7(15).

- WEAVER, R. K. y Rockman, B. A. (1993). *Do institutions matter?: government capabilities in the United States and abroad*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- WEAVER R. K. y ROCKMAN, B. A. (2015). Examinando los efectos de las instituciones. En G. O'Donnell, M. Cárdenas, M. Mann, M. Ziblatt, D. Oszlak y B. Geddes (Eds.), *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (pp. 357-407). Buenos Aires: CAF.
- WEILER, H. (1993). Control versus Legitimation: The Politics of Ambivalence. En J. Hannaway y M. Carnoy (Eds.), *Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise?* San Francisco: Jossey-Bass.
- WENGER, E., McDERMOTT, R. A. y Snyder, W. (2002). *Cultivating communities of practice: A guide to managing knowledge*. Boston, MA.: Harvard Business Press.
- WILLIAMSON, B. (2017). *Big Data in Education: the digital future of learning, policy and practice*. Washington D.C.: SAGE.
- WILKINS, A. y OLMEDO, A. (2019). *Education Governance and Social Theory: Interdisciplinary Approaches to Research*. Londres: Bloomsbury.
- WINKLER, D. R. y GERSHBERG, A. I. (1999). Education decentralization in Latin America: The effects on the quality of schooling. En S. J. Burki y G. E. Perry (Eds.), *Annual Conference on Developement in Latin America and the Caribbean*, (pp. 203-225). Washington D.C.: The World Bank.
- YASHAR, D. J. (2005). *Contesting citizenship in Latin America: The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ZAVADSKY, H. (2016). Bringing effective instructional practice to scale in American schools: Lessons from the Long Beach Unified School District. *Journal of Educational Change*, 17(4), 505-527.
- ZAWISTOWSKA, A. (2014). The Black Box of the Educational Reforms in Poland: What Caused the Improvement in the PISA Scores of Polish Students? *Polish Sociological Review*, 187(3), 333-350.
- ZIBLATT, D. (2015). ¿Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras? Una comparación subnacional de la provisión de bienes públicos en las ciudades alemanas en 1912. En G. O'Donnell, M. Cárdenas, M. Mann, O. Oszlak, B. Geddes, P. Evans, J. E. Rauch, C. S. Hendrix, J. D. Fearon, D. D. Laitin, R. K. Weaver y B. A. Rockman (Eds.), *Capacidades estatales: diez textos fundamentales* (pp: 127-154). Argentina: CAF.
- ZORRILLA, M. y BARBA, B. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Sinéctica, Revista Electrónica de Educación*, 30, 1-30.
- ZUKERFELD, M. y BENÍTEZ LARGHI, S. (2015). Flujos de conocimientos, tecnologías digitales y actores sociales en la educación secundaria. Un análisis socio-técnico de las capas del Programa Conectar Igualdad. La Plata: Universidad Maimónides y Universidad Nacional de La Plata.

Créditos

Director del proyecto: Axel Rivas

Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires) y magíster en Ciencias Sociales y Educación (FLACSO). Realizó estudios doctorales en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Es director de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés, donde además es profesor e investigador, y director académico del Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (CIAESA). Ha sido asesor de numerosos gobiernos en Argentina y América Latina. Es autor de numerosos artículos y libros sobre temas de política educativa, entre ellos: *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)* (antecedente directo de esta investigación) y *¿Quién controla el futuro de la educación?* (Editorial Siglo XXI).

Coordinador de estadísticas educativas: Martín Scasso

Licenciado y profesor en Sociología (Universidad de Buenos Aires), especializado en la generación y análisis de información estadística educativa con orientación hacia la gestión pública y la investigación, es investigador principal de Fundación Quántitas. Realizó diversos estudios de caracterización estadística como consultor de organismos de cooperación internacional (UNICEF, UNESCO, Banco Mundial, CECC/SICA, OEI) y consultorías de asistencia técnica a Ministerios de Educación para Argentina y diversos países de la región. Es asesor de la Subsecretaría de Planeamiento de la DGCyE de la Provincia de Buenos Aires y también fue asesor de la Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación y Deporte de Argentina.

Asistente general del proyecto: María Emilia Larsen

Licenciada y profesora en Ciencias de la Educación (Universidad de San Andrés), se desempeña como coordinadora ejecutiva del CIAESA. Es docente de nivel superior en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de San Andrés, y de nivel secundario en la escuela Santo Domingo Savio. Participa en proyectos de investigación sobre la enseñanza y la evaluación en el nivel superior (UBACyT) y es coautora de documentos pedagógicos en el marco del proyecto «Las preguntas educativas: ¿qué sabemos de educación?».

Procesamiento de datos: Mariano Jaureguizahar

Estudiante avanzado de Sociología (Universidad de Concepción del Uruguay), especializado en generación, análisis y procesamiento de insumos de información estadísticos del ámbito educativo, trabaja como investigador júnior de Fundación Quántitas. Ha participado como asistente, editor o colaborador en diversos proyectos nacionales e internacionales para organizaciones de organismos de cooperación internacional (UNICEF, UNESCO, Banco Mundial, CECC/SICA, OEI) y diversos Ministerios de Educación provinciales y nacionales.

Equipo de investigadores

Argentina

Belén Sánchez

Candidata a doctora en Educación (Universidad de San Andrés) y magíster en Educación y Desarrollo Internacional (Institute of Education, Universidad de Londres). Licenciada y profesora en Ciencias de la Educación (Universidad de San Andrés). Becaria doctoral del CONICET y docente de la Universidad de San Andrés, fue coordinadora ejecutiva del proyecto «La gobernabilidad pedagógica del sistema educativo argentino: un estudio comparado provincial» como becaria doctoral de la Universidad de San Andrés en el CIAESA y coordinadora del Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Jason Beech

Doctor en Educación (Institute of Education, Universidad de Londres). Es investigador independiente del CONICET y profesor asociado en la Universidad de San Andrés. Fue director de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés (2008-2014) y obtuvo el Premio Konex en Humanidades/Educación (2016). En sus investigaciones trabaja sobre la globalización de las políticas educativas y la relación entre ciudadanía, educación y cosmopolitismo.

Ignacio Barrenechea

Doctorando en Educación y Psicología (University of Miami), magíster en Estudios Jurídicos Internacionales (New York University) y magíster en Educación Internacional (George Washington University), es abogado (Universidad Torcuato Di Tella) e investigador del proyecto «Supporting Educators' Academic Literacies and Enhanced Discourse» (University of Miami).

Brasil

Filipe Recch

Doctor en Educación Internacional Comparada (Universidad de Stanford), magíster en Ciencias Políticas (Universidad de Stanford), magíster en Administración Pública (Fundação João Pinheiro-FJP/MG) y licenciado en Ciencias Sociales (Universidad Federal de Minas Gerais). Es investigador posdoctoral en Lemann Center for Entrepreneurship and Educational Innovation in Brazil de la Universidad de Stanford.

Vinícius Baptista Soares Lopes

Doctorando en Ciencia Política, magíster en Ciencia Política y licenciado en Ciencias Sociales, con énfasis en Ciencia Política y Formación Complementaria en Filosofía (Universidad Federal Minas Gerais, UFMG), desarrolla estudios sobre implementación de políticas públicas, especialmente sobre implementación de políticas educacionales. Es miembro de PUBLICUS – Núcleo de Estudios en Gestión y Políticas Públicas (UFMG).

Lucas Fernandes Hoogerbrugge

Magíster en Educación (Universidad de Stanford) y licenciado en Administración (UNICAMP), es líder de relaciones gubernamentales en Todos Pela Educação y consejero del Consejo Estatal de Educación de Minas Gerais. Ocupó diversos cargos de liderazgo en el Ministerio de Educación en la Secretaría de Educación de Ceará y trabajó como consultor para el Banco Mundial Omidyar Network, Movimiento Colabora Educación, así como para otras ONG y fundaciones.

Chile

Cristian Bellei

Doctor en Educación (Universidad de Harvard), magíster en Política Educacional (Universidad de Harvard) y sociólogo (Universidad de Chile). Es docente de la Universidad de Chile y de la Universidad Austral de Chile e investigador asociado del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile. Sus investigaciones y publicaciones se refieren principalmente a la política educacional, la calidad y el mejoramiento escolar, la equidad educativa, la segregación y el mercado en educación. Anteriormente se desempeñó como profesional y asesor del Ministerio de Educación (1994-2003) y como encargado del Área de Educación de UNICEF en Chile (1998-2003).

Gonzalo Muñoz

Estudiante de doctorado en Ciencias de la Educación (Universidad de Granada), magíster en Sociología (Universidad Católica de Chile) y sociólogo (Universidad Católica de Chile). Es investigador de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales y fue jefe de la División de Educación General del Ministerio de Educación de Chile entre los años 2014-2016.

Mariana Contreras

Socióloga (Universidad de Chile), actualmente coordina un estudio sobre las experiencias educativas en casa de niños y niñas en el contexto de la pandemia de la COVID-19 en el Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile. Fue asistente de investigación y coordinadora de diversos proyectos del CIAE, en el área de política educacional. Sus estudios y publicaciones se enfocan en segregación escolar, mejoramiento y política educacional y elección de escuela.

Colombia

Jorge Baxter

Doctor en Políticas Educativas Internacionales (Universidad de Maryland), magíster en Política Educativa Internacional (George Washington University) y licenciado en Historia (University of Oregon). Es director de investigaciones, encargado del grupo de investigación en políticas educativas y vida escolar, y profesor asociado en la Facultad de Educación de la Universidad de los Andes. Fue director de América Latina para Sesame Street, especialista en educación de la Organización de Estados Americanos (OEA), profesor adjunto de la Universidad George Washington y profesor del Instituto Tecnológico de Monterrey.

Mónica Cristina León Cadavid

Magíster en Educación (Universidad de los Andes), especialista en Gerencia de Instituciones Educativas (Universidad del Tolima) y licenciada en Educación Básica con énfasis en Educación Artística (Universidad Distrital Francisco José de Caldas). Ha trabajado como profesional de investigación con métodos cualitativos en la Facultad de Educación de la Universidad de los Andes, especialmente en evaluaciones de programas educativos. Tiene experiencia docente en las áreas básicas del conocimiento en preescolar, básica y media en instituciones educativas del sector privado.

Luis Alejandro Baquero Garzón

Magíster en Educación y magíster en Políticas Públicas (Universidad de los Andes), es sociólogo (Universidad Nacional de Colombia) y forma parte del equipo de la subdirección académica del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP. Su investigación se orienta a la comprensión de estrategias y tácticas que parten del arte, la creatividad y la innovación para producir cambio social y educativo en diferentes contextos, así como al diseño y a la evaluación de políticas públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación.

México

Juan Cruz Olmeda

Doctor en Ciencia Política (Universidad de Northwestern), magíster en Ciencia Política (Universidad de Northwestern) y magíster en Ética, Política y Política Pública (Universidad de Essex). Es profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 1, y director de la revista *Foro Internacional*. Se especializa en política comparada con foco en los países federales de América Latina. Durante 2017 y 2018 coordinó el proyecto de investigación «Estudios de caso para identificar factores asociados a la conformación de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas» financiado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México.

Valentina Sifuentes

Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología (El Colegio de México), magíster en Ciencias Políticas y Sociales y licenciada en Comunicación (Universidad Nacional Autónoma de México), sus investigaciones y publicaciones se enfocan en la desigualdad educativa y los jóvenes. Su tesis de doctorado fue recomendada para publicación por El Colegio de México.

Perú

María Balarín

Doctora en Política Educativa (Universidad de Bath), magíster en Estudios Psicoanalíticos (Universidad de Essex) y bachiller en Filosofía (Pontificia Universidad Católica del Perú). Es investigadora principal y directora de investigación en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Su agenda de investigación es tanto académica como aplicada y se enfoca en temas de educación y política social. Su trabajo aplicado se centra en el análisis y evaluación cualitativa de políticas públicas, específicamente desde un enfoque de procesos e implementación. En su trabajo académico sus intereses se han concentrado en el análisis de las relaciones entre la educación, el Estado y la sociedad. Es miembro y parte del Grupo Promotor del Grupo Sofía.

Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (CIAESA)

El Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (CIAESA) es una iniciativa de la Asociación Civil Educativa Escocesa San Andrés (ACEESA) que cuenta con la coordinación académica de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés dirigida por Axel Rivas. El CIAESA busca mejorar las prácticas, los procesos y los resultados de la educación en Argentina y América Latina. Los proyectos que desarrolla están guiados por la vocación de contribuir al debate educativo con conocimientos científicos rigurosos y aplicados al uso práctico de los distintos actores del sistema educativo.

Instituto Natura

Instituto Natura es una organización sin fines de lucro creada en 2010 en Brasil con el objetivo de contribuir a la mejora de la educación pública. En la actualidad está comenzando su actuación en los países de América Hispana, con la creación de organizaciones en Argentina, Chile y México y, próximamente, en Colombia y Perú. Sus iniciativas se centran en tres compromisos: el apoyo al Estado para la implementación de políticas educativas transformadoras a escala; la articulación con la sociedad civil en torno a las agendas prioritarias de la educación; y el desarrollo integral a través de la educación de la red de Consultoras y Consultores Natura. La inversión en estas iniciativas es posible gracias a la venta de productos de la línea Creer Para Ver, comercializados de forma voluntaria por las Consultoras y los Consultores Natura. Todos los fondos recaudados se destinan a los proyectos de educación desarrollados por Instituto Natura en los países en los que opera.

Universidad de San Andrés (UdeSA)

La Universidad de San Andrés es una comunidad académica empeñada en la búsqueda de la verdad y en contribuir al progreso de Argentina y al bienestar de sus habitantes. Es un proyecto educativo sin fines de lucro y laico que ofrece una formación amplia y multidisciplinaria. La UdeSA tiene como objetivo poner la educación que brinda a disposición de personas con aptitudes intelectuales, vocación de servicio y dedicación al estudio, más allá de sus recursos económicos.

Este libro sintetiza los hallazgos de una investigación sobre los sistemas educativos subnacionales en América Latina. El proyecto se propuso analizar el contexto de las políticas y los resultados educativos en las primeras dos décadas del siglo XXI en seis países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

Estos países tienen sistemas subnacionales muy distintos, con amplias atribuciones de gobierno. El estudio analizó las provincias de Argentina, las comunas de Chile, los estados de Brasil, los departamentos y entidades territoriales de Colombia, las regiones de Perú y las entidades federativas de México. En total sistematizamos las estadísticas educativas disponibles de 486 sistemas educativos subnacionales. El objetivo central fue encontrar los casos de mejora más destacados, integrales en diversos indicadores educativos y prolongados en el tiempo. Luego de una consulta a expertos, se seleccionaron doce sistemas subnacionales (dos por país), que se analizaron a partir de un trabajo de campo con 130 entrevistas.

Sabemos ahora que el camino de la mejora sistémica es extraordinariamente difícil. Gracias a esta investigación inédita en su magnitud y profundidad, también hemos aprendido mejor que nunca cuáles son las llaves y los secretos mejor escondidos de la mejora educativa en América Latina.