

América Latina después de PISA

Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)

Axel Rivas



América Latina después de PISA

Lecciones aprendidas de la educación
en siete países (2000-2015)

Axel Rivas

Rivas, Axel

América Latina después de PISA : lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015 . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2015.
360 p. ; 23x15 cm.

ISBN 978-987-1479-46-7

1. Ciencias de la Educación. I. Título
CDD 370.1

Autor: Axel Rivas

Edición: Liora Gomel

Diseño: Patricia Peralta

© 2015, CIPPEC, Natura, Instituto Natura

Si desea citar este libro: Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: CIPPEC-Natura-Instituto Natura.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no se los utilice con fines comerciales.

La opinión del autor no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC, Natura o Instituto Natura.

Las publicaciones de CIPPEC están disponibles en su sitio web (www.cippec.org). CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus productos sin fines comerciales.

CIPPEC

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
T (+5411) 4384-9009 | F (+5411) 4384-9009, interno 1213
Av. Callao 25, 1ºA, C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
Info@cippec.org | www.cippec.org

Natura

T (+5411) 4756-9300
Cazadores de Coquimbo 2860 2do piso, Munro, Buenos Aires, Argentina
www.naturacosmeticos.com.ar

Instituto Natura

T (+5511) 3034-3826
Av. Brigadeiro Faria Lima, 201, conj. 171, C05426-001, São Paulo, Brasil
www.institutonatura.org.br

El análisis incluido en este libro de las políticas comunes, diferentes y ausentes durante los últimos 15 años en siete países de la región es una fuente de evidencias e inspiración para superar los retos de calidad y equidad que agobian a América Latina.

Santiago Cueto,
investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

¡Por fin un trabajo sobre los resultados de las pruebas PISA que no se queda en el ranking y en lamentaciones poco sustentadas! Lejos de ello, el trabajo toma los resultados de esas y otras evaluaciones y trata de entender lo que dicen sobre los sistemas educativos, pero junto con una gran cantidad de información adicional, que permite plantear hipótesis sugerentes y avanzar reflexiones valiosas. A mi juicio todos los interesados en la educación de nuestros países podríamos aprender mucho del trabajo, sobre todo porque muchos –incluyendo a los medios de comunicación, pero también a buena parte de las autoridades educativas– carecen de lo que ha dado en llamarse una sólida cultura de evaluación. La lectura de esta obra podrá ser un paso importante para consolidarla.

Felipe Martínez Rizo,
exdirector general del Instituto Nacional para
la Evaluación de la Educación de México.

MAPEAL logra un raro y valioso equilibrio entre el análisis cuantitativo y cualitativo a partir de una gran variedad de fuentes y presenta con éxito las complejidades de la formulación de políticas y reformas educativas en América Latina. Así, desarrolla lecciones no sólo para la región sino también para resto del mundo. Este estudio es un excelente ejemplo de cómo PISA puede fortalecer el análisis y diseño de políticas educativas.

Andreas Schleicher,
director del Directorado de Educación y Competencias y del Programa
para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE, París.

Esta publicación es un valioso aporte para subrayar la importancia de las evaluaciones de aprendizaje como instrumentos fundamentales en la realización del Derecho a la Educación.

Jorge Sequeira,
director de la Oficina Regional de Educación de
la UNESCO para América Latina y el Caribe.

Axel Rivas es uno de los investigadores más rigurosos en el campo de las políticas educativas latinoamericanas. Sus trabajos contribuyen a pensar la necesaria reforma y fortalecimiento de nuestra educación pública. Este libro constituye, sin lugar a dudas, uno de sus principales aportes.

Pablo Gentili,
secretario ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y
profesor de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Brasil.

Un libro imperdible, que revisa a conciencia el devenir de los sistemas educativos de América Latina en el siglo XXI y, superando las camisas de fuerza de que imponen algunas metodologías, se atreve a plantear hipótesis informadas, nuevas preguntas, tensiones existentes y, sobre todo, los desafíos para el futuro de la educación en la región.

Ernesto Treviño,
director del Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales de Chile
y asesor senior del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de UNESCO.

Este libro constituye una lectura indispensable para tomadores de decisiones, hacedores de políticas y medios de comunicación. Se trata de un análisis riguroso y sistemático acerca de los ingredientes que hoy están presentes en la mejora de los sistemas educativos latinoamericanos.

Denise Vaillant,
directora académica del Instituto de Educación de la Universidad ORT-Uruguay
y presidente del Observatorio Internacional de la Profesión Docente
con sede en la Universidad de Barcelona (OBIPD).

Índice

Agradecimientos	9
Introducción.....	11
1. Cómo se hizo este estudio.....	15
Puntos de partida.....	15
Marco teórico	17
Marco metodológico.....	20
2. El nuevo siglo en América Latina	23
2.1. Los siete países en el nuevo siglo	34
3. Las políticas educativas en América Latina	47
3.1. El concierto de derechos: más financiamiento, más alumnos, más reconocimiento	47
3.2. Gobernar los sistemas educativos	56
3.3. Las tensiones y transformaciones curriculares.....	71
3.4. Los libros de texto como atajo y el crecimiento exponencial de los materiales digitales	84
3.5. Los estados evaluadores: la mirada de los otros.....	90
3.6. Pruebas y pasajes de alumnos: el elefante invisible	101
3.7. Distribuir justicia educativa en sociedades desiguales	110
3.8. Romper el bloque de hielo de la docencia.....	120
3.9. La gestión escolar: se apaga el impacto de la demanda, se enciende la luz pedagógica	137
3.10. Escuelas privadas, ¿políticas públicas?	147
3.11. El gran salto educativo digital	155
3.12. La escuela: última frontera	162
4. Una síntesis: las tendencias en la educación latinoamericana	175
4.1. La década de 2000: primera constelación de políticas educativas	177
4.2. La década 2010: una segunda constelación en movimiento	181
5. ¿Cuáles fueron los resultados?	185
5.1. ¿Para qué sirve medir los resultados educativos?.....	186
5.2. América Latina en el mundo PISA.....	189
5.3. El acceso a la educación y las trayectorias de los alumnos.....	204

5.4. Los aprendizajes en las pruebas internacionales	218
5.5. La equidad en los resultados	240
5.6. La voz de los alumnos.....	252
5.7. Síntesis de resultados por países.....	257
6. Las hipótesis: ¿cómo se pueden explicar los resultados educativos?.....	265
7. El futuro de la educación en América Latina.....	291
7.1. Siete tensiones cruciales para el futuro de la educación latinoamericana	294
7.2. Criterios y fuentes para las sugerencias de política educativa	299
7.3. Los cuatro círculos de la mejora y el cambio educativo	301
7.4. ¿Cómo hacer posibles las políticas?.....	316
Reflexión final: Los dispositivos como garantía de derechos	320
Bibliografía	325
Acerca del autor.....	349

Agradecimientos

Este libro es fruto de un esfuerzo colaborativo y del apoyo de numerosas instituciones. El proyecto que le dio origen se llamó **MAPEAL**, “**Mapa de la Educación en América Latina**”¹. Fue desarrollado por el Programa de Educación de **CIPPEC** en la Argentina gracias al apoyo de **Natura Regional**, a través de su programa Creer para Ver y del **Instituto Natura** de Brasil.

Agradecemos la colaboración constante, la confianza y el respeto profesional de todas las personas de ambas instituciones que participaron desde un primer momento en el proyecto. En especial, agradecemos a Karina Stocovaz, Pedro Villares, Bía Ferras, María Vieites y a todos los referentes de las sedes de los países de Natura: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México. Pocas veces encontramos en un proyecto un ambiente de colaboración tan fructífero y de tanta afinidad institucional. Sin dudas, fue invaluable para concretar el proyecto y llegar a este libro.

En segundo lugar, el autor desea agradecer especialmente al equipo del Programa de Educación de CIPPEC. A Paula Coto y Belén Sánchez, por su asistencia en todas las instancias del proyecto, en particular por el apoyo a la escritura del libro. A Martín Scasso, quien procesó y sistematizó la información con su profunda mirada analítica y rigurosidad metodológica. En esta tarea también colaboraron Pablo Bezem y Malena Acuña, con la misma paciencia y calidad en el trabajo con las estadísticas. A Florencia Mezzadra y Cecilia Veleda, por ser parte de un equipo de reflexión conjunta de nuestros proyectos en CIPPEC desde hace más de diez años, los cuales se expresan también en este libro. A Inés Dussel, como especialista externa, que escribió la base del capítulo curricular y aportó su experiencia a la mirada de la región.

Numerosas personas dentro de CIPPEC colaboraron en distintas etapas del proyecto. María Belén Felix y Olivia Achával asistieron en la sistematización de los resultados de las evaluaciones de calidad y de la bibliografía. Fernando Straface, Mercedes Méndez Ribas, Marina Menéndez, Dolores Arrieta, Ana Soffietto y Liora Gomel participaron en distintas instancias, desde la gestión hasta la corrección final del libro.

De manera más personal, el autor agradece a su familia por todo lo que un proyecto de estas características implica en términos de sacrificios y esfuerzos compartidos, especialmente con Mariana, Micaela y Delfina. Esta iniciativa tuvo una larga etapa de búsqueda de fondos, por la cual se agradecen los

¹ Véase la página web: <http://cippec.org/mapeal/>

esfuerzos de Marcelo Cabrol para darle vida hasta encontrar el apoyo institucional de Natura.

En tercer lugar, agradecemos a los integrantes del Consejo Asesor del proyecto, integrado por Santiago Cueto, Pablo Gentili, Andreas Schleicher, Jorge Sequeira, José Francisco Soares, Juan Carlos Tedesco, Denise Vaillant y Emiliana Vegas. Sus lecturas y comentarios fueron fundamentales para alimentar la versión final de este libro. También agradecemos las lecturas comentadas de dos admirados especialistas educativos: Felipe Martínez Rizo e Inés Aguerrondo.

En cuarto lugar, el proyecto hubiese sido imposible sin los socios locales que colaboraron desde cada país. Ellos tuvieron el rol de completar un largo cuestionario sobre cada uno de los temas analizados en este libro y de ayudarnos a concertar las entrevistas y darnos una visión de contexto de las políticas.

Agradecemos al **Instituto Natura** en Brasil, con la colaboración de María Vieites y Edna Borges; a **Educación 2020** en Chile, con Matías Reeves y Catalina Estevez; a **Empresarios por la Educación** en Colombia, con María Clara Ortiz Karam y Sonia Vallejo Rodríguez; a **GRADE** en Perú, con María Balarín; a **Vía Educación** en México, con Mariali Cárdenas y Armando Estrada, y a Antonio Romano y Lucas D'Avenia Frávega en **Uruguay**. Todos ellos hicieron un aporte invaluable a este proyecto. Estamos agradecidos por ello y por la amistad generosa que nos brindaron.

En quinto y último lugar, queremos agradecer a las numerosas personas que nos brindaron su tiempo y conocimientos durante las entrevistas realizadas en los países. Son muchos más de los que podemos nombrar aquí, pero hemos aprendido hasta el cansancio de las distintas experiencias de educadores, funcionarios, sindicalistas, agentes sociales y especialistas educativos. En cada país visitado, fuimos testigos del pensamiento vivo de grandes educadores, representantes de fuerzas silenciosas que admiramos y concebimos como riquezas invaluable de nuestra América Latina.

Introducción

Los sistemas educativos de América Latina enseñan mejor y a más alumnos luego de los primeros quince años del siglo XXI. ¿Qué tanto mejor? ¿A qué alumnos? ¿Qué sistemas? ¿Cómo lo lograron? ¿Qué tanto más podrían haber conseguido? ¿Qué tanto queda por mejorar y qué tanto por cambiar en el futuro? ¿Cómo aprender las lecciones del pasado para conseguirlo?

Estas preguntas resumen el esquema y el propósito de este libro. El nuevo siglo es un buen punto de referencia. No solo porque empezar de cero permite encerrar un período nuevo y someterlo a análisis. Dos motivos mayores explican la periodización elegida.

El primero es que el nuevo siglo fue prometedor para América Latina. Desde 2003 en especial, los países de la región tuvieron un período de oro de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Esto permitió afrontar nuevos y poderosos desafíos educativos. Fue un tiempo de consolidación y renovación democrática. Con mayor financiamiento educativo, las políticas se expandieron, se diversificaron y llegaron a fronteras antes no imaginadas. El mapa de la región fue intenso, variado, dilemático e imprevisible. Gobiernos de distintos signos políticos experimentaron políticas comunes y divergentes.

Todo esto había sido poco estudiado. Al menos de forma integrada, sistemática y comparada entre varios países. Era un tiempo fascinante para el análisis y estaba escasamente sintetizado. Faltaban relatos que lograran entrar en los problemas y dilemas sin un lenguaje meramente descriptivo y sin los excesos de identificación política que sesgan las miradas. Esto es lo que se intentó realizar: una síntesis sensata y profunda del mapa de las políticas educativas implementadas en América Latina durante los primeros quince años del nuevo siglo.

El segundo motivo disparador de la periodización fue que en 2000 aparecieron las pruebas PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este hecho marcó a fuego la educación de la región, o al menos los discursos sobre ella. Varios países participaron con distinta asiduidad en las ediciones trienales de PISA. ¿Qué suerte les tocó en la empresa de ser observados y comparados, con sus aulas a puertas abiertas? ¿Qué misterios se desataron y cuáles se anudaron al mismo tiempo?

Luego de cinco ediciones de las pruebas PISA (2000, 2003, 2006, 2009 y 2012) fue posible analizar a los países en su evolución en el tiempo. PISA no solo fue una fuente de información valiosa sobre los aprendizajes de los alumnos, sino también sobre los sistemas educativos, su oferta, sus condiciones y, en parte, sus políticas.

PISA fue el disparador y la excusa concreta para realizar un recorte administrable del objeto de estudio, para centrar el análisis en los siete países que participaron de forma más regular en las pruebas: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. Era imposible mirar todos los países de la región, y poner el foco en siete de ellos, que reúnen además a tres cuartos de la población total de América Latina, permitió un parámetro espacial y político para el recorte temporal.

El estudio no pretendió explicar causalmente los resultados de PISA. Al contrario, como se verá, en buena medida es necesario “des-explicarlos” para poder entenderlos. “Des-explicarlos” en el sentido de quitarles la carga de sentido común, las acusaciones, las malas intenciones en las lecturas de los datos o la simple confusión que generan los números sin contexto. Mucho de lo que se piensa que ocurrió en los países de América Latina en PISA será desmitificado por el presente libro. Quizás mucho más de lo esperado antes de comenzar el proceso de la investigación.

Pero también mucho de lo que cuenta PISA, en sus planos más conocidos y en sus pliegues internos de incontables bases de datos, es valioso para el análisis. Datos de la calidad y equidad educativa, rasgos de los sistemas, su evolución en el tiempo, sus variaciones dentro de los países y entre regiones, todo ese material tiene una riqueza notable para estudiar la política educativa. Para esto, también fue clave la aparición de las pruebas SERCE y TERCE de la UNESCO, que se aplicaron en 2006 y 2013 en el nivel primario, especialmente diseñadas para los países de América Latina.

El esquema del estudio fue ambicioso y simple a la vez. Así está plasmado en el orden de los capítulos de este libro. Primero, se presenta el marco teórico y metodológico; luego, el contexto del período estudiado y a continuación, el mapa de las políticas. Este fue el foco de la investigación, plasmado en el largo capítulo 3. ¿Qué hicieron los países durante los primeros quince años del nuevo siglo en materia de política educativa? ¿Cuáles fueron las prioridades? ¿Qué varió según gobiernos, ideologías y mapas de poder? ¿Cómo cambiaron las modalidades de intervención y regulación de los sistemas educativos?

Estas preguntas abren un gran mapa de políticas, que se resumen en las tendencias del capítulo 4. A medida que el lector se preste a recorrerlas, reconocerá convergencias y divergencias entre los países. Una pregunta irá creciendo, quizás, en quienes persistan en el texto: ¿qué efecto tuvo todo esto? ¿A qué países les fue mejor y a cuáles peor?

Entonces, el misterio se develará en el capítulo 5. Allí se presentarán los resultados educativos, utilizando diversas fuentes de información. Se analizarán los indicadores de acceso y trayectorias de los alumnos, de calidad de los aprendizajes medidos por las evaluaciones estandarizadas y de equidad según los contextos sociales de los alumnos y países. Pero los resultados se expondrán con resguardos metodológicos y analíticos.

Un primer resguardo que tomamos para escapar de las simplificaciones fue presentar los resultados a partir de distintas fuentes: estadísticas de los países, las pruebas PISA, las pruebas SERCE y TERCE, de reciente publicación por parte de la UNESCO, y las evaluaciones nacionales de la calidad de los siete países. No siempre los datos darán un panorama convergente y a veces, ni siquiera explicable. Las contradicciones entre resultados y datos no serán esquivadas sino abiertas como interrogantes irresueltos.

Justamente por eso el análisis de los resultados es un capítulo en cierto sentido fugaz. No busca cerrar la historia, contar quiénes ganaron y quienes perdieron o decir a partir de los ganadores qué hicieron ellos para que el resto los imite. No hay caminos fáciles y esta lógica reduccionista es peligrosa si se tiene en cuenta que detrás de las recomendaciones de política hay vidas de millones de alumnos en juego.

El capítulo 6 intentará explicar todo esto, quizás con más preguntas que respuestas. Allí se presentarán las hipótesis de la investigación. ¿Hasta qué punto son consistentes los resultados entre sí? ¿Qué posibles relaciones tienen con las políticas implementadas? ¿Qué otros factores pueden explicarlos? ¿Qué tanto tuvieron los cambios sociales, económicos, culturales y políticos que rodearon a las escuelas? ¿Qué tanto de los resultados puede ser explicado por las políticas educativas implementadas?

Por último, el recorrido termina con los desafíos del futuro de la educación en América Latina. Allí se presentan los principales dilemas irresueltos a partir del mapa comparado. ¿Qué tensiones se abrieron o se expandieron durante el nuevo siglo? ¿Cuáles son las deudas pendientes, las posibilidades y las encrucijadas de los años porvenir?

Las respuestas a estas preguntas sintetizarán las lecciones aprendidas. Este libro no es un mero ejercicio analítico sino que busca transformar la realidad. No a través de caminos cortos, ni miradas simplificadas, sino en un registro comparado, reflexivo, con uso de las estadísticas y en relación con los contextos. Mirando políticas, actores e instituciones con una perspectiva sur-sur (Chisholm y Steiner-Khamsi, 2008). Contrastando los efectos en planos diferenciados, con el cuidado de las limitaciones en las interpretaciones y en los mensajes que luego consumirán los medios de comunicación y tomadores de decisiones.

El capítulo final presenta sugerencias para el futuro basadas en los aprendizajes del estudio y en años de recorrer escuelas, visitar ministerios de educación, conversar con especialistas y leer con cuidado el campo de conocimientos y prácticas de la política educativa. No son un cierre en forma de recetas, sino un mapa, como el propio estudio. Solo que en este caso invita a ser recorrido no a través de los ojos del lector sino a través de los pies de los educadores latinoamericanos del futuro.

1. Cómo se hizo este estudio

Puntos de partida

El objetivo final de este estudio es contribuir con la visión de una América Latina más justa y democrática. La justicia y la democracia tienen diversas vías de realización. La educación es una de ellas. Es una vía decisiva porque actúa de forma preventiva, genera un efecto cascada, abre caminos. Más y mejor educación conducen a una estructura social más justa y menos determinada por vía intergeneracional, a una democracia más madura con ciudadanos protagónicos, a una economía basada en el conocimiento, diversificada y menos sujeta a los vaivenes internacionales.

Sobre la base de una visión más justa y democrática de la región está la idea de una nueva igualdad. Goran Therborn señala que es necesario ir más allá de las concepciones reduccionistas centradas en la desigualdad material de las sociedades. Para ello propone descomponer el análisis de la desigualdad en tres tipos diferentes: la desigualdad vital (nutrición, hambre, expectativa de vida, condiciones de salud, etc.), la desigualdad de recursos e ingresos y la desigualdad existencial (Therborn, 2013). Este último tipo de desigualdades se expresa en condiciones de autonomía, dignidad, grados de libertad y derechos de reconocimiento y autodeterminación de las personas y grupos sociales.

Esta distinción reconoce la marca fundacional de la teoría de la justicia de Amartya Sen (2011). Su concepción está centrada en la noción de **capacidades**. Sen indica que las capacidades fomentan una libertad sustantiva, conformando las habilidades que las personas tienen para hacer diferentes cosas que ellos mismos pueden valorar. Las capacidades permiten distinguir diversos caminos de vida, son facultades habilitantes tanto para el bienestar como para tomar distintos rumbos de acción y asignarles un sentido propio.

La educación es un eje central del enfoque de capacidades de Amartya Sen. Es lo que hace girar todas las piezas, alimentando la libertad de conciencia y las herramientas para no quedar subyugados a un destino único ni a la repetición de las vidas de sus padres. Romper la herencia intergeneracional requiere sistemas educativos poderosos, que generen capacidades existenciales en todos los sujetos.

Este enfoque está vinculado con la idea de justicia educativa de Francois Dubet (2005): el objetivo de un sistema educativo, al menos de lo que deja en quienes que terminan la escuela secundaria, debería ser lograr que todos

los alumnos se sientan capaces de actuar y que puedan materializar esa idea a través de diversos caminos posteriores. Esto implica una adhesión a la idea de justicia y un compromiso con los resultados para llegar al final del camino en el derecho a la educación (Tedesco, 2010)

¿Hasta qué punto los sistemas educativos de América Latina logran el objetivo de generar capacidades para actuar en todos los alumnos? ¿De qué formas puede la política educativa incrementar esas capacidades? Estas dos preguntas marcan el trasfondo del presente libro.

El enfoque específico para abordarlas fue a través del estudio de **las prioridades de política educativa implementadas en los siete países seleccionados durante los primeros quince años del Siglo XXI**. ¿Qué cambió en las agendas de política educativa durante el nuevo siglo en América Latina? ¿Cuáles fueron las tendencias convergentes y divergentes en las políticas implementadas en los siete países seleccionados? ¿Qué hipótesis pueden extraerse a la luz de los resultados obtenidos por los países en el acceso, la calidad y la equidad educativa?

Estas preguntas resumen el objeto de la investigación. Y también su finalidad: aportar lecciones para las futuras discusiones sobre el rumbo de la educación y sus caminos para potenciar las capacidades de los alumnos en América Latina.

Varios antecedentes ayudaron a especificar las preguntas de investigación. Sobre los noventa se habían elaborado profundos trabajos comparados de las reformas educativas (Rivero, 2000; Martínez Boom, 2004; Martinic y Pardo, 2001; Grindle, 2004; Gajardo, 1999; Fischman, Ball y Gvirtz, 2003). En el nuevo siglo también hubo documentos que constituyen valiosos antecedentes (Tedesco, 2012; Cabrol y Székely, 2012; Poggi, 2014; Vegas y Petrow, 2008; OREALC-UNESCO, 2008), aunque fue una etapa menos estudiada de manera sistemática o a través de la comparación de países y reformas.

Para indagar la agenda de políticas educativas de los siete países, se tomaron criterios que remiten tanto a concepciones teóricas como a limitaciones metodológicas. Comenzando por las **limitaciones**, el foco del estudio se centró en las políticas de educación básica no universitaria, para abarcar tangencialmente el nivel inicial y aspectos de la educación superior. Por una cuestión de limitación de la envergadura de los temas involucrados, las agendas analizadas corresponden al nivel primario y secundario, con las distintas denominaciones y estructuras de los países.

Este enfoque también implicó dejar afuera importantes sectores y aspectos de los sistemas educativos, que requieren una mirada más especializada y un foco que el presente estudio no podía ofrecer. La educación especial, la educación de adultos, la educación no formal y otras numerosas cuestiones fundamentales de la educación que quedaron afuera, y con ellas sus políticas, sus instituciones y sus sujetos.

Marco teórico

El **marco teórico** tuvo como punto de partida concebir las políticas educativas como prácticas de gobierno (Hunter, 1998; King, 1985; Rose, 1999). Al comprenderlas de esta manera, se les quita la visión unidireccional de arriba hacia abajo. Las prácticas de gobierno son relaciones de poder que se producen, reproducen y transforman en el nivel micro de las interacciones pedagógicas, en el nivel meso de gestión y gobierno, y en el macro nivel de la regulación sistémica de las políticas.

¿De qué maneras la acción de la política educativa cambia regulaciones del sistema y cómo el mismo sistema educativo influye en las políticas? Esta doble concepción de los flujos del cambio define al Estado como un agente de poder no aislado ni unidimensional.

Las acciones que diseña o implementa el Estado son múltiples y expresan distintas capas históricas de cambio. Lo que hace un gobierno, en todo caso, es darles mayor entidad a algunas de ellas, recortarlas, privilegiarlas y dotarlas de mayor poder y recursos. Pero un gobierno casi nunca actúa como una “mentalidad” unificada ni como un recorte por fuera de la historia previa de las prácticas y la cultura de un país.

Por lo tanto, dotar a un gobierno particular de la entera responsabilidad por los resultados educativos es un obstáculo epistemológico que se buscará evitar. El estudio identificará las políticas educativas dentro de entramados complejos, muchos de ellos globales y convergentes más allá de las fronteras regionales, otros propios de las condiciones y posibilidades de cada país y otros propios de la cultura organizacional que predomine en el sistema educativo. Esto no implica aislar a todo gobierno de su responsabilidad con los resultados, sino limitar la reflexión a sus márgenes de acción reales.

Lo mismo se planteará con la noción de **transferibilidad de las políticas**. La investigación resume numerosas acciones de política con el doble objetivo de entenderlas y usarlas para abrir comparativamente la imaginación de política educativa de la región. Las políticas analizadas pueden ser inspiradoras y servir para ver las cosas de otra forma a través de una vía de escape de la mirada endogámica que predomina en muchas discusiones educativas. Pero no se trata de políticas-receta que se recomienden sin contexto, sin adaptaciones y sin una perspectiva crítica de las visiones tecnocráticas e instrumentales de transferencia de las reformas educativas (Beech, 2011; Steiner Khamsi, 2004)

Las políticas analizadas son aquellas que tuvieron el mayor potencial de impacto sobre las prácticas de los actores del sistema educativo. Esto implicó analizar políticas masivas más que experiencias piloto, políticas que efectivamente se hayan implementado versus aquellas que fueron propuestas o solo alcanzaron un estatus legal sin contraparte efectiva en la práctica. Se

priorizaron las políticas que afectaron las motivaciones e incentivos de los actores e instituciones, sus lógicas internas de funcionamiento, sus dinámicas de actuación. En definitiva, políticas cruciales en su impacto regulador de las prácticas de enseñanza y aprendizaje.

Este tipo de análisis se diferencia del estudio de la política educativa centrada en los discursos, los gobiernos y las grandes leyes como ejes de análisis. No estarán ausentes estas dimensiones, pero no serán privilegiadas como demarcaciones profundas de los sistemas educativos. Una hipótesis teórica que guía el estudio es que las políticas que cambian las prácticas, muchas veces, no coinciden con los discursos dominantes de los gobiernos que las implementan. Esto no quita que los discursos, claro está, tengan efectos en sí mismos y que muchas veces un gobierno logre transformaciones a través de las grandes leyes, la trasmisión de un cambio de identidad política con el pasado y su materialización mediante nuevos climas de época históricos.

Lo que señala el enfoque priorizado es que, a veces, la mirada basada en los cambios legales está lejos de las prácticas concretas, donde se materializan sistémicamente los procesos de enseñanza y aprendizaje. Lo que interesa mirar aquí son sistemas de regulaciones de las instituciones, de las relaciones entre los actores y de las prácticas pedagógicas (Bernstein, 1998).

Hecha esta aclaración, es necesario también señalar **los límites del enfoque empírico** para materializar sus bases teóricas. Llevar al final del camino la mirada sobre las prácticas de gobierno implica entrar a las aulas, observarlas en lo posible durante un largo período de tiempo, entender sus relaciones con las culturas y el efecto específico de las políticas. Eso no se pudo concretar durante el presente estudio. De allí sus enormes limitaciones.

Las escuelas están situadas en entornos culturales que tienen un efecto oculto sobre las prácticas. Como señaló Alexander (2001), “la cultura dirige lo que sucede en las aulas, ya sea a través de lo que está escrito en las paredes como de lo que no se ve pero que está sucediendo dentro de la cabeza de los alumnos”. Este estudio no llegó a ver tan lejos, y allí radican todas las ausencias más sensibles de la investigación.

Hubiese sido determinante analizar las culturas organizacionales de las escuelas y de las sociedades estudiadas (Bray, 2010; Hofstede, 1991). También el *enforcement* de las políticas, porque la brecha entre sus enunciados, incluso relatados por informantes conocedores del terreno local, y las prácticas es muy extensa. Solo por partes y en términos de hipótesis iniciales serán abordadas estas dimensiones, para entender sus posibles vínculos con las políticas y los resultados en cada uno de los países.

No llegar a ver las aulas, es decir, la materialización de las innumerables políticas estudiadas en las voces y las prácticas de docentes, alumnos y familias impone una limitación a todas las conclusiones que puedan extraerse de la investigación.

Sin poder ahondar en la historia cultural y pedagógica de los sistemas educativos, el análisis de este estudio se concentró en **los canales de comunicación sistémica de la política educativa**. Estos canales se definen como mecanismos recurrentes con una lógica propia de intervención, que establecen distintos niveles de coerción sobre los actores e instituciones (Rivas, Veleda, y Mezzadra, 2013). Los canales conectan al Estado con las prácticas pedagógicas de forma relativamente estable y predecible. Son dinámicas institucionalizadas del sistema educativo, que fluyen entre escuelas y en el tiempo; son gigantescos sistemas de comunicación entre el Estado y las instituciones educativas.

Los canales de la política educativa no son meros conductores de contenidos, sino que también producen sentido y efectos en sí mismos. Algunos funcionan como verdaderas arterias: el diseño curricular; la distribución de materiales (en especial los libros de texto); la evaluación de los alumnos y los regímenes académicos; la supervisión escolar; la formación docente inicial y continua; la carrera docente, la normativa educativa (si es que puede considerarse con una cierta organicidad, que en algunos casos no existe). Otros son más específicos: concursos de cargos; planes de mejora; políticas compensatorias, programas institucionalizados específicos.

Los canales que funcionan como arterias tienen larga data y cada uno de ellos expresa la historia de las relaciones entre el Estado y las escuelas en los siete países estudiados. Pero los canales también pueden ser creados, eliminados o reformulados sustantivamente. Un ejemplo de un canal nuevo de política educativa que surgió y se estableció como un nuevo regulador de las prácticas en la mayoría de los países lo constituyen los sistemas de evaluación de la calidad de los aprendizajes, que actuaron no sobre los alumnos sino sobre las escuelas y los docentes. También en algunos casos, los recientes sistemas de evaluación y nuevos incentivos para la carrera docente fueron canales nuevos de impacto reciente.

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 resultados². Los dispositivos tienen la capacidad de regular grandes contingentes de actores, prácticas e instituciones. Pueden tener mayor o menor apertura al azar, el cambio y la fragmentación de prácticas, pero por su propia lógica generan un efecto de control sobre aspectos decisivos del sistema educativo.

Uno de los intereses centrales de este estudio es comparar tanto los canales de la política educativa de los países analizados y su conversión en dispositivos como la creación de nuevos canales que actúan como

² La definición de dispositivo es propia, retoma aspectos teóricos desarrollados por Bernstein (1994 y 1998).

dispositivos. La actuación como dispositivos implica la utilización de una serie de mecanismos para aprovechar grandes sistemas de comunicación (los canales, las arterias del sistema educativo) y convertirlos en sistemas de regulación basados en conquistar ciertos resultados concretos.

Lo contrario de los dispositivos es tener políticas que no evalúan resultados, que envían recursos a las escuelas sin saber si los necesitan, cómo son recibidos y utilizados, o que realizan concursos de cargos y dejan su ejecución en manos de una gran dispersión de agentes y criterios. Lo contrario de los dispositivos es un modelo de oferta incrementalista, con un Estado poco comprometido con los usos y visiones de los actores y con los resultados de aprendizaje.

Los dispositivos pueden ser utilizados con diversos fines y pueden ser más democráticos o más autoritarios. Centralizan el ejercicio del poder en el Estado, pero esa centralización puede estar basada en consultas sistémicas que reconozcan y redistribuyan las asimetrías sociales. Las nuevas tecnologías favorecen concepciones más democráticas que los dispositivos, y permiten la participación de múltiples voces a través de nuevas herramientas digitales como la analítica de grandes cantidades de datos y la participación instantánea de las redes sociales. Pero también tienen nuevos riesgos vinculados con el manejo de la información y la privacidad de las personas.

Los dispositivos pueden asociarse con concepciones bien conocidas de las políticas públicas centradas en la gestión por resultados, el análisis costo-beneficio y la eficiencia tecnocrática de la nueva gestión pública (Osborne y Gaebler, 1993; Simon, 1977). Esta asociación no es la propuesta, dado que estos enfoques tienen una visión más centrada en enfoques económicos, que se alejan de una concepción más democrática y educativa de las políticas públicas³.

La concepción de los dispositivos aquí propuesta se vincula con la posibilidad de re-analizar el rol del Estado en educación. ¿Cómo recuperar y defender la educación pública? ¿Cómo garantizar los derechos educativos universales? Los dispositivos son una pieza vital para responder a estas preguntas. En este libro se explorarán varias respuestas posibles, a través de la lupa de los países, sus contextos, políticas y resultados.

Marco metodológico

Hechas estas aclaraciones resta describir, al menos brevemente, el **marco metodológico** del estudio. La combinación de una mirada cuali y cuantitativa fue el camino elegido para abordar las preguntas de la investigación.

³ La visión de una nueva institucionalidad pública, basada en la participación como fuente de recuperación del espacio público inspira la perspectiva aquí propuesta (Grau, 1997)

Por un lado, se sistematizaron los resultados de las pruebas PISA de los siete países seleccionados. Esto incluyó el análisis de todas las dimensiones medidas por estas evaluaciones: calidad, equidad, contexto social y organización del sistema educativo. Además, se consideró la evolución de los siete países seleccionados en las distintas pruebas PISA desde 2000 hasta 2012.

En paralelo, se sistematizaron y analizaron las estadísticas comparables disponibles sobre las dimensiones demográfica, social, económica y educativa de América Latina. Esto permitió el análisis contextualizado de las políticas implementadas en los distintos países y de sus resultados. Justamente, la medición de resultados se realizó sobre la base de diversos indicadores, entre los cuales se encuentran las propias pruebas PISA, las pruebas SERCE y TERCE de la UNESCO para el nivel primario, las evaluaciones de calidad de cada uno de los países estudiados y estadísticas sobre los rendimientos internos, la equidad y la calidad de los aprendizajes.

Se procesaron bases de datos de distintas fuentes de información estadística de los países (censos, encuestas de hogares) y de las propias pruebas PISA. Este abordaje permitió producir información no conocida previamente, sistematizar datos para analizar la consistencia interna y comparada de la información, y analizar los resultados con diversos recaudos metodológicos.

Por otra parte, se realizó una profunda **revisión de la literatura** general sobre las políticas educativas en América Latina durante las últimas dos décadas, en particular sobre cada uno de los países de la investigación. Se sistematizaron más de 500 documentos sobre diversos aspectos de las políticas educativas implementadas, una base de información y conocimiento muy rica que evidencia el amplio terreno recorrido por la investigación educativa en la región.

En cada país se realizó una preparación del caso en alianza con un socio local, que sistematizó las principales políticas educativas implementadas durante el período estudiado a través de un largo cuestionario con 110 preguntas. También se sistematizaron la normativa educativa y los principales documentos de política educativa publicados por las distintas gestiones de gobierno analizadas.

Durante el trabajo de campo, coordinado en todos los casos por el autor del libro junto con los socios locales, se realizaron entre quince y veinte entrevistas en cada uno de los países visitados. Los principales entrevistados fueron los ministros de educación (actuales y anteriores), funcionarios ministeriales (actuales y anteriores), especialistas educativos, líderes sindicales y otros referentes políticos y sociales de la educación. En total, se realizaron **más de 100 entrevistas con actores clave de la política educativa** del período estudiado (2000-2015) en Argentina⁴, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay.

⁴ En Argentina, el trabajo de campo fue distinto, mucho más centrado en la experiencia del autor, quien desde hace años dialoga con diversos actores y accede a estudios sobre las políticas educativas del período estudiado (Rivas, Vera y Bezem, 2010; Rivas, 2004, 2009, 2014).

En la etapa de análisis, la investigación situó los ejes claves del mapa de políticas por países, sistematizando las convergencias y divergencias entre y dentro de los países. En paralelo se analizó la evolución de los resultados referidos al acceso, la equidad y la calidad de la educación. En base a la información sistematizada se formularon hipótesis explicativas de los resultados para cada uno de los países, que responden a criterios exploratorios y remiten a otras investigaciones paralelas.

2. El nuevo siglo en América Latina

La primera década del siglo XXI fue especial para más de 50 millones de latinoamericanos. Esa es la cantidad de habitantes que abandonaron la pobreza para entrar en las clases medias emergentes. **El nuevo siglo, contexto temporal de la presente investigación, fue un tiempo de cambio social.** La continuidad democrática, por primera vez prometedora en la historia del continente, se combinó con un marco económico externo favorable para dar como resultado un notable progreso social.

Entre 2000 y 2013, el PBI por habitante de América Latina creció un 30,4%, a un ritmo anual del 2,09%⁵. En 2003, la deuda externa —agigantada durante las dictaduras, la década nefasta de 1980 y el neoliberalismo de los noventa— representaba el 40% del PBI. Para 2009, la región había logrado disminuirla a la mitad. El desempleo bajó del 10% al 7% durante la primera década del nuevo siglo, aunque no se logró reducir la informalidad laboral. Fue un tiempo de apertura comercial favorable con el de *boom* de exportaciones y la riqueza de los suelos diversos de la región.

Tendencias sociales que mostraban una larga evolución histórica favorable se aceleraron. La esperanza de vida en la región pasó de 68 años en 1990 a 74 años en 2010. La mortalidad infantil bajó a menos de la mitad en ese mismo período (de 52 a 23 niños cada 100.000 habitantes).

Se ampliaron derechos fundamentales de la población gracias a cambios económicos y fiscales. Creció la carga tributaria, aunque no se hizo más progresiva en la mayoría de los países. Esto, apoyado en el incremento del PBI, permitió aumentar el gasto social en toda la región del 11,7% al 14,5% del PBI entre 2000 y 2011 (CEPAL, 2014b). Se crearon o se incrementaron notablemente las transferencias condicionadas para los sectores más pobres. Se ampliaron las coberturas previsional y de salud, gracias a la expansión de las pensiones no contributivas (Bosch, Melguizo y Pages, 2013).

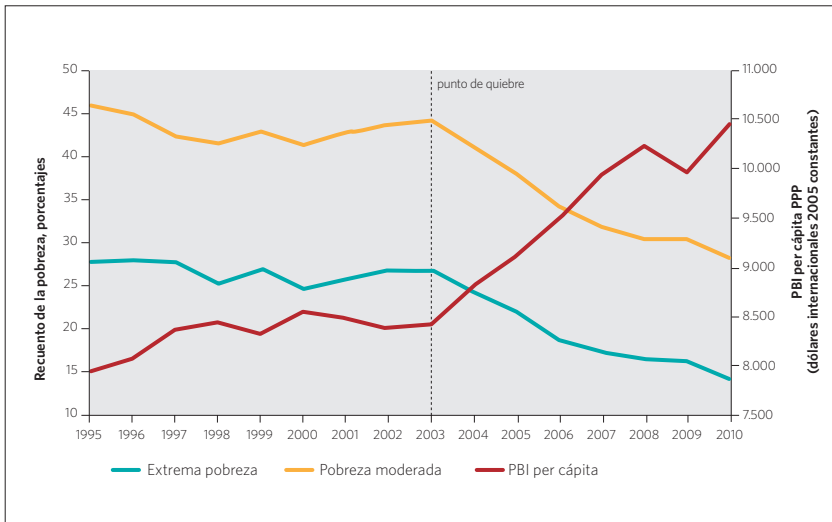
Como algunos autores la caracterizaron, se trató de “la década de las oportunidades” (Moreno, 2011). Como resultado, un amplio conjunto de sujetos invisibles comenzaron a tener, quizás por primera vez en la larga historia de

⁵ CIPPEC, sobre la base del PIB anual por habitante a precios constantes en dólares de 2010 de la base de datos CEPALSTAT, CEPAL. Si se considera el PBI total, el crecimiento acumulado fue del 52,8%, a un ritmo del 3,34% anual.

América Latina, vidas mínimamente dignas. Un inmenso umbral de condiciones de vida comenzó a elevarse, y asentarse como conquistas para las futuras generaciones.

El **gráfico 1** permite dimensionar la etapa analizada en perspectiva. Como se puede observar, el momento de cambio fue el 2003, a la salida de la crisis económica de la **Argentina**. Desde entonces, la disminución de la pobreza y la indigencia corrieron en paralelo al notable crecimiento económico de la región. 2009 es el único que marca un retroceso, signado por la crisis de la bolsa en Estados Unidos. Si bien en la segunda década del nuevo siglo el crecimiento económico se desaceleró, la tendencia siguió siendo positiva para la región.

Gráfico 1. Pobreza moderada y extrema (porcentajes) y PBI per cápita (dólares internacionales 2005 constantes). América Latina, 1995-2010



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

Fuente: Banco Mundial (2011).

La recuperación de la democracia y su estabilización fueron otro pilar de un tiempo renovador. La consolidación de los poderes públicos, el tránsito lento y zigzagueante hacia una justicia más independiente y el fin de los aparatos represivos estatales que habían encontrado un accionar terrorista y genocida en algunos países confirmaron una nueva etapa histórica. Incluso en países donde había estado en pie, como **México** o **Colombia**, se logró consolidar la democracia formal con argumentos institucionales más sólidos. Esto no cierra la historia, dado que todavía siguen vigentes en pie situaciones

de vulneración de derechos fundamentales y situaciones de violencia extrema, como lo demuestra la reciente masacre de estudiantes en **México**.

Pero el camino fue muy duro. Los ochenta, conocidos como “la década perdida”, fueron devastadores en términos económicos. El impacto de esa década en el orden económico de la región sobresale por la gran caída del PBI. La crisis de la deuda y los casos de hiperinflación en varios países hacia fines de los ochenta marcaron la difícil transición en una etapa donde la democracia recién surgía o era todavía inestable y cargada de rasgos autoritarios.

Fue entonces cuando avanzó un período de fuerte convergencia regional, marcado por el predominio de la economía ortodoxa. En los noventa, primaron las políticas neoliberales de ajuste del gasto público, privatización de los servicios públicos, desregulación del mercado laboral, apertura indiscriminada de la economía y desprotección social. Este proceso trajo resultados dispares según los países, aunque en su conjunto generó un aumento del desempleo, la expansión de las desigualdades y un crecimiento económico con exclusión social que se tradujo en muchos países en una crisis posterior (Rouquié, 2011).

La expresión máxima de este modelo fueron países como **Perú** y **Argentina**, que terminaron con grandes crisis políticas y sociales. La debacle económica de la **Argentina** a fines de 2001 trajo repercusiones para toda la región, como las que había generado **México** en 1995, con la “crisis del Tequila”.

En el nuevo siglo se abrió una nueva etapa política. Por un lado, ascendieron al poder varios gobiernos populares de centroizquierda, caracterizados en algunos casos como populistas o nuevas democracias, según la cosmovisión analítica (Reid, 2007; Toer, 2012). Pero también, gobiernos con similar orientación encontraron una síntesis de continuidad de la década del noventa, como es el caso de la Concertación en **Chile**.

En países como **Argentina**, Venezuela, Bolivia y Ecuador, la posición de los gobiernos fue claramente de oposición y reversión de los noventa. Nuevos líderes como Lula Da Silva en **Brasil**, José Mujica en **Uruguay** y Evo Morales en Bolivia, expresaron las voces de figuras inéditas que provenían de los sectores populares y canalizaban una revisión profunda de la historia latinoamericana.

La estabilidad y la madurez democrática tuvieron derivaciones en la mejora de la ciudadanía política, ampliando los derechos a elegir y ser elegido bajo nuevas instancias de decisión colectiva (Pinto y Flisfisch, 2011). Sin una evolución lineal, con variados escenarios y retrocesos, la región logró mejorar sus niveles de institucionalidad democrática y calidad estatal. Las capas internas del Estado fueron ganando profesionalismo en un terreno minado históricamente por la lealtad partidaria, el clientelismo y el presidencialismo. Un estudio reciente muestra importantes avances en el desarrollo del servicio

civil de la región, a través de un índice que mide la eficiencia, la promoción del mérito, la consistencia estructural, la capacidad integradora y funcional del sector público (Cortázar Velaverde, Lafuente, y Sanginés, 2014)⁶.

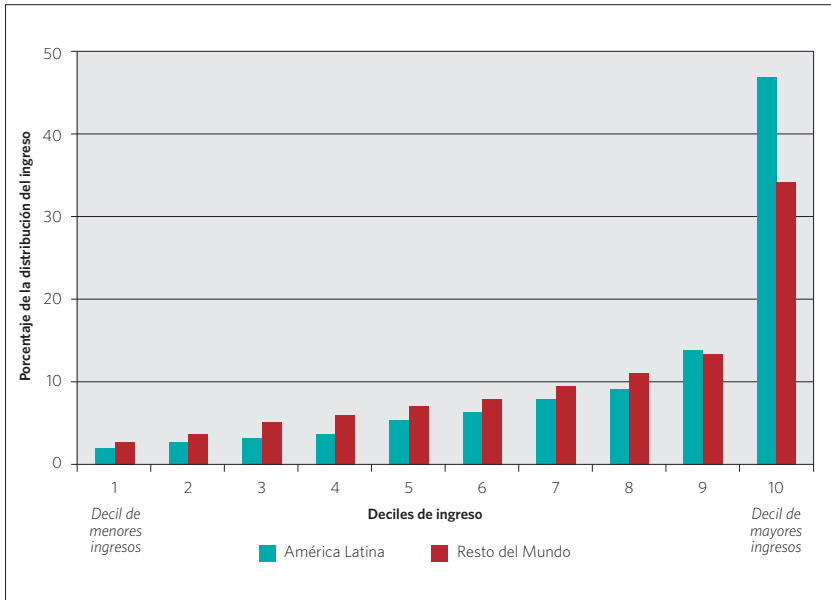
Pero el nuevo siglo no pudo borrar la larga historia de América Latina. Todas las inmensas conquistas, que conjugaron disparmente mejoras sociales, económicas y democráticas, no lograron dejar atrás el rasgo más conocido de la región: **su desigualdad social**. La historia de América Latina estuvo signada por la dominación política y la concentración económica de las tierras y la propiedad. Los grandes latifundios fueron una fuente de desigualdad que regó a los países de caciques, caudillos y padrinazgos, y que se sostuvo en base a la expropiación de la misma noción de humanidad de vastos sectores de la población.

Distintos estudios muestran cómo se aceleró y profundizó la desigualdad social durante el último cuarto del siglo XIX y principios del siglo XX. En ese período, aumentó el valor de la tierra y disminuyó el del trabajo, lo que concentró aún más la economía en pocas manos. Los regímenes tributarios de la región consolidaron en el Estado una versión regresiva del cobro de impuestos, que se mantiene en la comparación internacional hasta la actualidad (Bértola y Ocampo, 2010; Frankema, 2009).

América Latina sigue siendo el continente más desigual de la tierra (Klikberg, 2011). Como se observa en el **gráfico 2**, la concentración de los ingresos es ampliamente superior al resto del mundo. En la región, el décimo decil concentra el 48% de los ingresos, mientras que en el resto del mundo concentra el 34%. Los ocho primeros deciles de ingresos en América Latina son mucho más pobres en términos relativos a la riqueza de la región que en el resto del mundo.

⁶ El estudio del BID muestra una mejora de 30 a 38 puntos en el Índice del desarrollo del servicio civil entre 2004 y 2013, sobre la base de la experiencia de 16 países.

Gráfico 2. Inequidad en América Latina y el mundo. Participación de cada decil en la distribución del ingreso



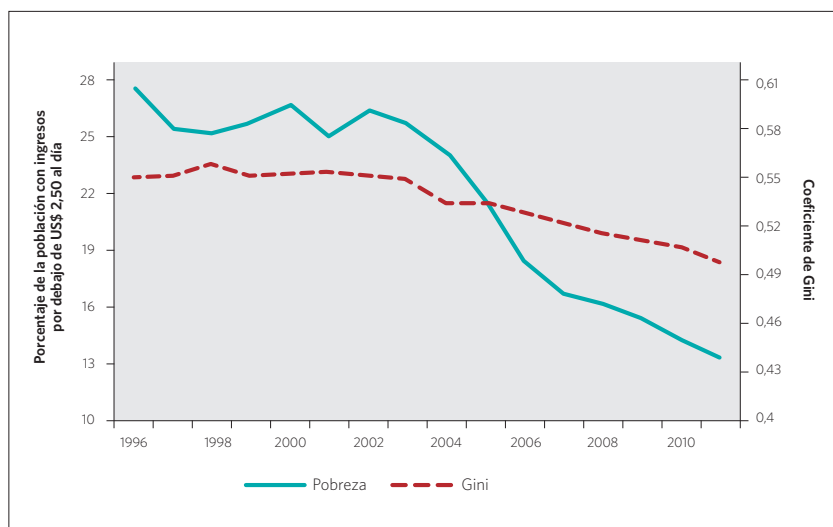
Nota: el decil 1 corresponde al 10% más pobre de la población en términos de ingresos, mientras que el decil 10 reúne al 10% más rico.

Fuente: Gasparini y Lustig (2011).

Las personas en situación de pobreza sufren una degradación de sus condiciones mínimas de vida. En América Latina, esta vulnerabilidad estuvo presente desde el principio de la historia. Grandes contingentes de la población fueron y son aún “atrozmente pobres” (Halperin Donghi, 2008). Pero la desigualdad está signada por otras ramificaciones de la vida social, que son claves para entender las políticas educativas y la vida de las escuelas.

¿Qué pasó con la desigualdad social durante el nuevo siglo? Disminuyó, pero lo hizo de forma más leve que la pobreza y el ritmo del crecimiento económico. El 74% del aumento de la clase media en la región durante el nuevo siglo se debió al crecimiento económico, y apenas un 26% por redistribución y reducción de la desigualdad (Ferreira, Messina, Rigolini, López-Calva, Lugo y Vakis, 2013). El **gráfico 3** es una fotografía de los desafíos pendientes: la desigualdad bajó mucho menos que la pobreza y que lo que creció el PBI en el nuevo siglo.

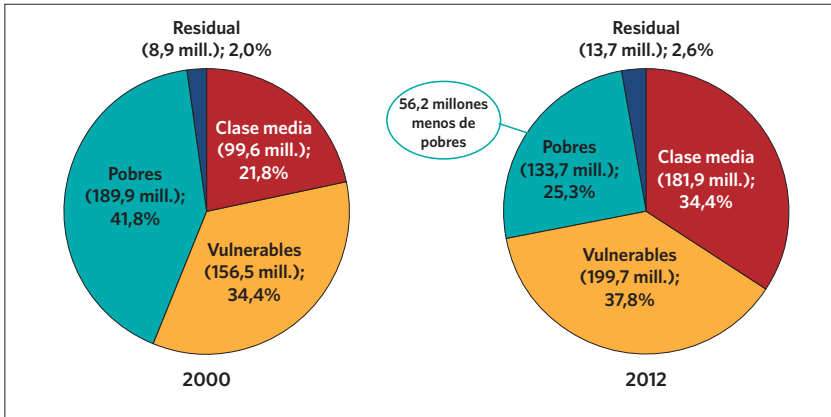
Gráfico 3. Pobreza y desigualdad en América Latina: porcentaje de la población con ingresos debajo de U\$2,5 al día y coeficiente de Gini. 1996- 2010



Fuente: SEDLAC, CEPAL, BID y Banco Mundial.

Entre 1995 y 2010, se estima que al menos un 40% de los hogares lograron ubicarse en una clase socioeconómica superior. Pero la mayoría de las personas que abandonaron la pobreza no ingresaron en las filas de las clases medias, sino que agigantaron un grupo intermedio de sectores emergentes, denominados por el Banco Mundial como “grupos vulnerables”, que constituía a comienzos de 2010 un 38% de la población (F. Ferreira y otros, 2013).

Gráfico 4. Tamaño de los grupos sociales en América Latina (porcentaje de población perteneciente a las categorías “pobres”, “vulnerables”, “clase media” y “residual”). Circa 2000, 2012



Nota: las cifras entre paréntesis indican la cantidad de personas en cada grupo. Los porcentajes corresponden al promedio ponderado de los porcentajes de la población de cada grupo en 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de elaboraciones de PNUD a partir de estimaciones por país para el 2000 provistas por CEDLAS, con base en SEDLAC y a partir de Banco Mundial (2014) para el 2012.

La mayor movilidad social trajo nuevos derechos y mejores condiciones materiales para millones, pero no se afianzó en empleos formales, instituciones de seguridad social regulares y condiciones educativas que consoliden una menor desigualdad vital y existencial (Therborn, 2013). **La desigualdad persistió en nuevas formas, incluso encontró otras ramificaciones mientras que su medición en términos de los ingresos disminuyó levemente.** América Latina sigue siendo una región con muy baja movilidad intergeneracional, donde las personas son altamente dependientes del destino de sus padres (PNUD, 2010).

Para algunos autores, el tipo de crecimiento minó las posibilidades de desarrollo con mayor integración social y sustentabilidad a largo plazo. La idea de “maldesarrollo” indica que la exportación de bienes primarios a gran escala orientó a la economía hacia actividades extractivas de escaso valor agregado. La convivencia de un acelerado incremento del PBI con ciudades caóticas, contaminación, violencia y segregación social sería propia de un tipo de modelo económico que brinda muchas tentaciones de corto plazo y efectos preocupantes para el futuro (Dumont y Mottin, 1983; Svampa y Viale, 2014; Tortosa, 2011).

El trasfondo de esta etapa favorable de crecimiento económico se tejió sobre un manto de urbanización, que se expresó en anillos cada vez más densos alrededor de las grandes ciudades latinoamericanas durante la última mitad del siglo XX. La población en ámbitos urbanos pasó de un 40% en 1950 a un 70% en 1990 y a un 80% en 2010. Tal es así que América Latina se convirtió en el continente con mayor proporción de población urbana del mundo. Este fue un proceso previo al período analizado, en el cual ya se había asentado una gran migración del campo a las ciudades (Isaza, 2010).

La vida en las urbes de América Latina no puede reducirse a los indicadores ya reseñados. La densidad urbana trae aparejadas nuevas tensiones que escapan a las mejoras en los ingresos de la población. Algunas tendencias de la región durante el nuevo siglo demuestran la complejidad de los procesos sociales. Un ejemplo concreto: mientras mejoraba la situación social y económica, la proporción de habitantes víctimas del delito pasó del 8% en 2001 al 27% en 2010 (Moreno, 2011).

Cada país vivió ciclos diferentes. En algunos casos como la **Argentina**, que había visto ampliar sus brechas sociales o la pobreza en los ochenta y noventa, la herencia de la violencia estalló en las ciudades, aun en tiempos de crecimiento económico. El delito organizado creció fuertemente en **México** y disminuyó en **Colombia**, como parte de un cambio en los patrones del narcotráfico. Junto con esta tendencia, en ambos casos variaron los índices de homicidios⁷.

En el nuevo siglo, en paralelo al crecimiento económico, avanzó en varios países el narcotráfico y el delito organizado a gran escala. En otros, creció el consumo de alcohol, en especial en los adolescentes⁸. En varios países, el consumo de drogas fue en aumento y se convirtió en un problema con profundas derivaciones en distintos sectores sociales, en particular en los jóvenes.

Los cambios en el delito y en las políticas públicas para contenerlo se expresaron en un crecimiento notable de la población en prisiones en América Latina. En los siete países estudiados, aumentó la proporción de personas detenidas en prisiones en relación con la población total. En **México** y **Argentina**, el aumento fue más notable en los noventa pero en los restantes, el salto se

⁷ Incluso en el interior de los países hay gran heterogeneidad. Un estudio comparado muestra que en Brasil, los homicidios son más frecuentes en municipios con menor pobreza, medida en términos de ingresos. Mientras que en Colombia los homicidios son más probables en los de mayor pobreza multidimensional, que incluye indicadores más amplios de la cuestión social. En cambio, en México se constata una tendencia opuesta a la de Colombia: más homicidios en municipios con menor pobreza multidimensional (PNUD, 2010).

⁸ Las tendencias son distintas según países. En la Argentina, entre 2000 y 2009 el aumento del consumo de alcohol fue exponencial entre los adolescentes (Ahumada y Cadenas, 2010). En Chile en cambio, el consumo de alcohol se mantuvo estable entre 2001 y 2011, pero hubo un claro incremento del consumo de marihuana en la población escolar (Observatorio Chileno de Drogas, 2012).

dio en el período estudiado. Entre 2001 y 2014, **Brasil** pasó de 131 a 289 cada 100.000 habitantes de tasa de población reclusa entre 2001 y 2013; **Chile**, de 216 a 248; **Colombia**, de 121 a 237; **Perú**, de 102 a 231 y **Uruguay**, de 153 a 282 (International Center for Prison Studies, s.f.).

¿Son traducciones de un aumento del delito, mayor represión estatal o nuevas demandas ciudadanas de seguridad? En cualquiera de las respuestas se deja ver una situación social precaria, que se traduce en cadenas de violencia y deja a muchos de los nuevos alumnos que entraron a la escuela con las marcas de una mayor proporción de padres en cárceles o viviendo al filo de los márgenes sociales (Auyero y Berti, 2013).

Las ciudades trajeron nuevos consumos, adicciones, creencias y temores. Crecieron las iglesias evangélicas y las casas de juego. En muchos casos, reemplazaron viejos cines, como una metáfora de las nuevas formas de vida urbana. Quienes ascendían socialmente, se refugiaban detrás de las rejas de sus casas o se mudaban a departamentos para protegerse de la delincuencia. El encierro en los hogares se conjugó con la compra de nuevos televisores y pantallas que los llevaron al mundo virtual refugiados en los densos confines de las ciudades.

Mientras disminuía la desigualdad en los ingresos, gracias al crecimiento económico más que a la redistribución, aumentaba la segregación residencial en casi toda la región. En todos los países analizados se crearon nuevos condominios o barrios cerrados para los sectores privilegiados y las nuevas clases altas en ascenso. La contracara de este proceso fue el incremento del costo de la tierra y la segregación de los sectores más pobres, migrantes o emergentes a zonas circundantes más alejadas de las grandes ciudades, quienes pasaron a habitar los anillos urbanos de la desigualdad (Sabatini, 2006).

Cada segmento social fue quedando aislado en distintas esferas de la vida social. La segregación separa a los sujetos en un degradé de contextos herméticos donde prima la guerra silenciosa y generalizada por el territorio (Maurin, 2004). El proceso de segregación residencial se tradujo en la educación con la separación de unas escuelas de otras. La distinción social se esparció en las instituciones de seguridad social, en el acceso a la vivienda, en las vías de comunicación con los centros urbanos, en las condiciones de los servicios públicos y en el trajín cotidiano de la existencia (Rosanvallon, 1995).

Entre 1990 y 2010, el porcentaje de personas que vivían en tugurios en América Latina decreció del 33% al 24% de la población, con un descenso más marcado en la década del dos mil en espejo de las mejoras sociales señaladas. Sin embargo, la cantidad de personas en esta situación no descendió, sino que pasó de 106 millones en 1990 a 111 millones en 2010, dado el crecimiento demográfico (ONU-Habitat, 2012).

Dentro y fuera de los tugurios, la vida urbana se cargó de viejas y nuevas tensiones, muchas de ellas abrumadoras. Las horas de viaje en transportes

públicos para desplazarse a los trabajos se padecen en condiciones, muchas veces, inhumanas. La supervivencia como meta diaria de millones de latinoamericanos se vive rodeada de microinteracciones capilares de tensión y desgaste. La violencia familiar y el abuso sexual no disminuyeron, incluso aumentaron en algunos países en paralelo a la mejora económica⁹. Dentro de los hogares emergieron nuevas formas de violencia, muchas de ellas atadas al crecimiento de las adicciones.

La familia también fue un ámbito de grandes mutaciones. Las mujeres jefas de hogar se duplicaron entre 1970 y el inicio del nuevo siglo, y continuaron aumentando en los años siguientes. La ausencia de la figura paterna en la crianza de los hijos y la creciente necesidad de empleo de las madres creó una nueva configuración de los hogares (PNUD, 2013). El resultado fue una doble fragmentación del poder de la familia y del hombre dentro de la estructura familiar (Beck-Gernsheim, 2003; Jelin, 2007).

La televisión y otras pantallas reemplazaron en buena medida a los adultos o las esquinas para los jóvenes o la crianza en manos de hermanos mayores o abuelos pasó a ser cada vez más común para los infantes. Puertas adentro, la vida se volvió en muchos casos más dura, pese a que ciertos bienes básicos estaban, por fin, más al alcance de vastos sectores de la población.

América Latina fue la única región del mundo donde aumentó la tasa de fecundidad adolescente en las últimas tres décadas. Mientras que la tasa de fertilidad disminuyó, al igual que en todo el mundo, la tendencia del incremento del embarazo adolescente es una característica propia de la región durante los años estudiados. Esta situación está estrechamente asociada con el nivel de pobreza y los años de escolarización: fue en los segmentos sociales más pobres y con más temprano abandono escolar donde el crecimiento de la fecundidad se acentuó más (Näslund-Hadley y Binstock, 2011).

La vida urbana marginal en América Latina se tradujo en una mayor exposición a fenómenos de violencia, iniciación sexual más temprana y la búsqueda de escapatorias al hogar en la adolescencia se expresó en el incremento del embarazo adolescente. Una visión de corto plazo, donde prima el riesgo y el futuro es un horizonte borroso y lejano, se tradujo en cadenas de violencia, temor y decisiones impulsivas de largo alcance.

⁹ Algunas cifras de distintos estudios sistematizados durante la década de dos mil muestran la magnitud de la problemática del maltrato infantil en América Latina: en Chile, el 75% de los niños admitió haber recibido algún tipo de violencia física o psicológica por parte de sus apoderados (UNICEF, 2006); en Colombia, el 42% de las mujeres admitió que su pareja golpeaba a sus hijos (Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2000, citado en Muñoz y otros, 2004); en Perú, el 41% de los padres y madres recurre al castigo físico con sus hijos (ENDES, 2000); en Uruguay, el 82% de los adultos reporta violencia física o psicológica hacia sus hijos (Ministerio de Desarrollo Social, 2008).

Para los jóvenes todas estas transformaciones tuvieron su correlato específico. Aunque accedieron a más educación, no siempre lograron traducir esa ventaja en más o mejor empleo. La enorme disposición de acceso a nuevos consumos culturales tampoco se convirtió en sinónimo de un mejor estatus simbólico. Como señala Hopenhayn (2005), los jóvenes de la región tienen más destrezas para la autonomía y menos posibilidades de materializarlas.

Rodeados de tantos estímulos visuales, su ansiedad crece tanto como rápido se mueven sus pulgares para clicar en las pantallas (Serres, 2014). Con distintos rasgos según los contextos sociales, la juventud acrecentó su relación con el presente, con un ritmo de conexión continua, una lejanía con toda consecuencia de largo plazo y una visión del futuro como algo tan incierto como inmaterial. Quizás su relación con la educación, una especie de sinónimo del futuro, también haya quedado atrapada por el registro de un tiempo siempre presente, sin proyección realizable. ¿Para qué estudiar si no se sabe qué pasará mañana? ¿Para qué estudiar si en el futuro todo será distinto y lo aprendido poco tiene que ver con lo que allí ocurrirá?

Este panorama del nuevo siglo en América Latina muestra un retrato de las contradicciones de la vida urbana en contextos de profunda desigualdad social. Mientras aumentaba la riqueza material, dudosamente avanzaba la riqueza simbólica. Más empleo, menos hambre y pobreza, más seguridad social e incluso mayor acceso a la educación y la salud no significaron necesariamente mejores lazos sociales, mayores niveles de confianza en la interacción entre las personas ni un crecimiento lineal de la experiencia de la felicidad o de un sentimiento de orgullo personal y disfrute de la vida diaria.

La riqueza simbólica no puede ser caracterizada en breves palabras, pero al menos será abordada en profundidad desde su dimensión educativa. Basta decir que el nuevo siglo en América Latina fue tan confuso como exponencial en materia de accesos y consumos culturales. Al igual que en buena parte del mundo, se multiplicaron las fuentes y canales de información y entretenimiento. Cinco de los diez países del mundo que navegan durante más tiempo en las redes sociales son latinoamericanos, liderados por **Argentina** (Radwanick, 2011).

Esta forma espectacular de experimentar la sociedad trajo consecuencias que exceden ampliamente este estudio. Nuevas formas de socialización virtual están cambiando el mapa generacional y las relaciones humanas. La multiplicación de las pantallas, si bien desigual en sus dispositivos y consumos, hizo visible la sociedad de nuevas formas. Los pobres vieron la opulencia exhibida en programas de televisión. Las clases medias vieron la violencia urbana retratada sin tapujos en otras opciones de la programación. Todos se enfrentaron con nuevos fantasmas, temores, envidias e injusticias.

El resultado de estas nuevas tendencias de la vida social no puede resumirse ni simplificarse. Es una condensación que expresa cambios paradójicos,

mucho más complejos que los indicadores conocidos. ¿Viven mejor las poblaciones de América Latina? Sin dudas sí. El nuevo siglo fue un avance inmenso en su historia. Pero dentro de ella habitan numerosas dimensiones que no pueden ser olvidadas ni dejadas en un segundo plano al momento de entender la educación y cualquier otro fenómeno social.

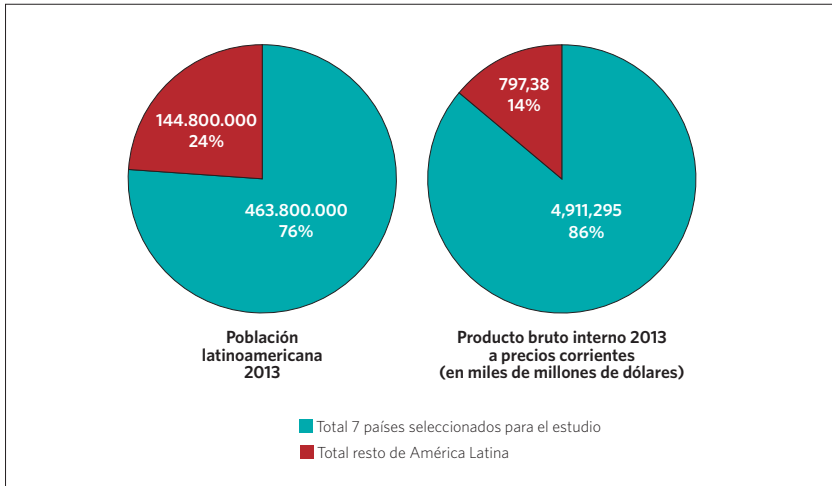
¿Qué derivaciones educativas tuvieron todas estas transformaciones aquí brevemente sintetizadas? ¿Qué trajo la mejora social, el tener más empleo, mejores ingresos, más agua potable y condiciones de vida más dignas? ¿Qué mostraron las pantallas, qué cambió la ansiedad de las imágenes en la relación entre las personas atrapadas en ambientes urbanos profundamente segregados? ¿Qué hicieron la droga, el delito, la ruptura de los hogares, las horas de viajes al trabajo y de televisión en el refugio diario? ¿Qué hicieron con la infancia, con la juventud? ¿Qué hicieron con la crianza, con los hábitos, con las ideas de futuro?

Sin estas preguntas, el presente estudio no podrá entenderse. No son preguntas fáciles, pero están detrás de cualquier hipótesis educativa. Analizar la política educativa en sí misma, aislada de estas preguntas es como salir a andar en el océano con un bote a remo. No se encontrará destino o solo nos quedaremos en la orilla de los datos duros, que explican una breve secuencia de apenas unos metros de ese profundo océano que rodea las escuelas y los sistemas educativos.

2.1. Los siete países en el nuevo siglo

Este libro es el resultado de una investigación comparada sobre las políticas educativas de **siete países** de América Latina durante los primeros quince años del siglo XXI: **Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú** y **Uruguay**. Los 463 millones de personas que habitan estos siete países representan el 76% de la población de la región y sus economías suman el 86% del PBI.

Gráfico 5. Población (en porcentajes y cantidad de habitantes) y Producto Bruto Interno (en miles de millones de dólares). América Latina y países seleccionados para el estudio, 2013



Nota: se siguió a CEPAL para definir qué países integran América Latina (no fueron incluidos, por ejemplo, Puerto Rico, Guayana, Martinica, Guadalupe, San Bartolomé y San Martín). Cuba no fue incluida por falta de datos de PBI.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de División de Población de CELADE-CEPAL y WEO-IMF.

Se trata de siete países profundamente variados en sus historias y en su contexto político reciente. Durante el período analizado fueron gobernados por tendencias de distintos signos políticos y alternancias internas variadas. El único rasgo común fue la solidificación democrática, una gran conquista histórica que se vigorizó como nunca antes en la historia de América Latina.

Brasil, Uruguay y Argentina experimentaron continuidad en las distintas presidencias de gobiernos de centroizquierda. **Brasil** y **Argentina** iniciaron un ciclo político nuevo en 2003. En **Brasil**, la llegada a la presidencia del Partido de los Trabajadores, con Lula y Dilma como presidentes, fue una nueva etapa histórica. En **Argentina**, el peronismo vivió otro período en su largo ciclo de retornos con diversos rostros. En **Uruguay**, el Frente Amplio ganó tres elecciones consecutivas desde 2005. Como se verá, muchas de sus concepciones de política educativa y concertación social tuvieron amplias líneas de continuidad.

Chile tuvo a la Concertación en el poder durante 20 años, con presidentes que expresaron las facetas de un gobierno socialdemócrata a la salida de la prolongada dictadura militar de Augusto Pinochet. Durante la primera década del nuevo siglo, la presidencia de Ricardo Lagos, que había sido ministro de Educación en los noventa, fue continuada la de por Michelle Bachelet. Pero

esta larga continuidad se vio interrumpida durante cuatro años por un gobierno de centroderecha liderado por Sebastián Piñera hasta 2014, cuando retornó a la presidencia Bachelet con la coalición de centroizquierda Nueva Mayoría.

Perú tuvo mayor recambio, en tres períodos de gobierno con perfiles diferentes, aunque con cierta continuidad política en los que algunos analistas han denominado el “Consenso de Lima”. Alejandro Toledo y Andrés García expresaron políticas orientadas a un predominio del mercado y la apertura de la economía, mientras que Ollanta Humala marcó un paso más hacia la recuperación del rol del Estado pero sin diferencias sustantivas con las políticas que le antecedieron.

Colombia tuvo cierta continuidad en sus gobiernos de centroderecha, pero con rupturas internas entre las presidencias de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. Por último **México**, que inició el siglo rompiendo la hegemonía histórica del PRI con gobiernos de centroderecha y terminó retornando a ella hacia el final del período analizado, con la presidencia de Enrique Peña Nieto.

Cuadro 1. Periodos presidenciales. Países seleccionados, 2000-2015.

País	1995-99	2000	/01	/02	/03	/04	/05	/06	/07	/08	/09	/10	/11	/12	/13	/14
Argentina		F. De la Rúa (diciembre 1999)		E. Duhalde (enero 2002)	N. Kirchner (mayo 2003)				C. Fernández de Kirchner (diciembre 2007)							
	Brasil	F. Henrique Cardoso (enero 1995)			I. da Silva (enero 2003)									D. Rousseff (enero 2011)		
Chile	E. Frei Ruiz-Tagle (marzo 1994)	R. Lagos (marzo 2000)						M. Bachelet (marzo 2006)				S. Piñera (marzo 2010)				M. Bachelet (marzo 2014)
	Colombia	A. Pastrana (junio 1998)		A. Uribe (agosto 2002)								J. M. Santos (agosto 2010)				
México		V. Fox (diciembre 2000)							F. Calderón (diciembre 2006)						E. P. Nieto (dic. 2012)	
Peru		V. Paniagua (nov. 2000)		A. Toledo Manrique (julio 2001)											O. Humala (julio 2011)	
	Uruguay	J. Batlle (marzo 2000)						T. Vázquez (marzo 2005)							J. Mujica (marzo 2010)	

Nota: actualizado al 1 de enero 2015.**Fuente:** CIPPEC.

La población analizada en cada país tiene, claro está, enormes diferencias. Solo para demarcar algunas de ellas, el siguiente cuadro muestra la proporción de habitantes totales de los países estudiados. **Brasil**, el gigante de la región, se destaca por encima de todos los demás países, con 200 millones de habitantes, de los cuales la mitad es afrodescendiente y el 15% vive en áreas rurales. Lo sigue **México**, con casi 120 millones de habitantes y un 15% de población indígena y 23% rural.

Colombia y **Argentina** siguen en el ranking de población, con 48 y 41 millones de habitantes, respectivamente. En el caso de **Argentina**, se trata del país con menor mezcla de población afro o indígena y, junto con **Uruguay**, muy baja proporción de habitantes en zonas rurales. Luego siguen **Perú** y **Chile**, con 30 y 17 millones de habitantes. En el caso de **Perú**, con similar proporción de población indígena y rural que **México**. Finalmente, **Uruguay** es el menos poblado de los estudiados, con 3,4 millones de habitantes.

Cuadro 2. Población total y porcentaje de habitantes pertenecientes a minorías. Países seleccionados, circa 2013.

País	Población	% Afro	% Indígena	% Rural
Argentina	41.424.822	s.d.	2,38%	9,10%
Brasil	199.985.126	50,74%	0,43%	15,64%
Chile	17.602.946	s.d.	11,05%	10%
Colombia	48.373.997	10,16%	3,37%	24,0%
México	119.321.339	0,50%	15,30%	23,48%
Perú	30.297.279	s.d.	23,99%	24,08%
Uruguay	3.406.545	7,76%	2,35%	5,34%

Notas: 1 Los datos de población corresponden a 2013. Los datos de % afro, % indígena y % rural corresponden a 2001 para el dato de % afro en México; 2002 para el dato de % rural en Chile; 2005 para los datos de % afro y % indígena en Colombia; 2007 para Perú; 2010 para Argentina, Brasil y los datos de % indígena y % rural en México; 2011 para Uruguay; 2012 para el dato % indígena en Chile; y 2013 para el dato de % rural en Colombia. 2 Brasil: para calcular el dato de % afro se siguió la metodología de J. Antón, Á. Bello, F. Del Popolo, M. Paixão, M. Rangel (CEPAL, 2009), quienes sumaron las categorías Pardo y Preto para aproximar la cantidad de afrodescendientes al Censo Demográfico 2000. 3 Chile: debido a problemas de calidad, el gobierno actual no considera oficial el Censo 2012. Cabe señalar que la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) arrojó un 8,1% de población indígena para 2011. 4 Perú: se estimó la población indígena con el siguiente criterio: cuando el jefe del hogar o su cónyuge declararon un idioma indígena, todos los miembros del hogar fueron asignados como indígenas.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de: Población: División de Población de CELADE-CEPAL. % Afro, % Indígena y % Rural: Argentina: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, INDEC; Brasil: Censo Demográfico 2010, IBGE; Chile: Censo 2002 y 2012, INE; Colombia: Censo 2005, DANE y Banco Mundial; México: SISPP de la División de Población de CELADE-CEPAL, UNICEF y Mundo Afro (2006) y Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI; Perú: Censo 2007, INEI; Uruguay: Censo de Población y Vivienda 2011, INE y SISPP de la División de Población de CELADE-CEPAL.

Una mirada sobre los **indicadores sociales y económicos** permite clasificar la situación y la evolución de los países durante los años estudiados. De la comparación surgen posibles tipologías y aclaraciones sobre qué tan convergentes fueron ciertas tendencias en la región. En conjunto, marcan aspectos del contexto que serán claves para situar las políticas y los resultados educativos.

En primer lugar, se constata que el tamaño de las economías de los países varía ampliamente. **Argentina** y **Chile** tienen el mayor PBI per cápita de los siete estudiados. Luego, los siguen de cerca **Uruguay** y **México**. Justamente, el caso de **México** se destaca entre los demás por haber sido el que menos crecimiento económico experimentó en el período analizado. Tras liderar a la región en PBI per cápita en 2000, 13 años después pasó a estar en un grupo más intermedio, dado el mayor crecimiento que experimentaron los demás países estudiados.

A este primer grupo, le siguen **Brasil**, **Colombia** y **Perú**, con economías muy distintas en su composición pero con similares niveles de PBI per cápita. En estos casos, se constata el menor crecimiento económico de **Brasil** durante el período estudiado. **Perú**, por ejemplo, partió de una situación mucho más baja pero casi duplicó a **Brasil** en el ritmo de crecimiento entre 2000 y 2013.

La evolución de los indicadores sociales complementa esta primera mirada con diferencias aún mayores entre los países analizados. **Uruguay** y **Chile** se destacan netamente del resto de los países, con menos del 10% de su población viviendo por debajo de la línea de la pobreza y menos del 3% en condiciones de indigencia. Sin embargo, sus conquistas tienen un recorrido histórico más amplio y no fueron los que más avanzaron en este terreno en el período analizado.

Los casos más salientes en la reducción de la pobreza fueron **Perú**, **Colombia** y **Brasil**, que partieron en el 2000 con porcentajes cercanos o superiores al 50% de la población por debajo de la línea de la pobreza. Para el 2012, **Colombia** tenía un 33% de la población en situación de pobreza; **Perú**, un 22% y **Brasil**, un 21%. **México** es un caso distinto: partió de niveles muy altos de pobreza y es el país que menos logros relativos tuvo en este indicador, continuando una tendencia similar a la del crecimiento del PBI.

Argentina es una excepción en cuanto a su sistema nacional de medición de la pobreza, que quedó desacreditado en los años recientes y no permite cuantificar la situación en términos comparables. Los datos confiables del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) son de 2007, por eso se mantuvo esa cifra en el cuadro. Luego de ese año, los datos oficiales difieren de los datos elaborados por las unidades de estadísticas de las provincias y de otras fuentes. Considerando esta salvedad, el país logró una importante reducción de la pobreza, luego de alcanzar picos históricos durante la crisis de 2002 y 2003.

Por último, un tercer indicador clave es el índice de Gini, que mide las desigualdades en los ingresos de la población. Como se observa en el **cuadro 3**, todos los países lograron reducir las desigualdades, aunque **Argentina, Brasil, Perú y Colombia** lo hicieron a un ritmo levemente superior. En la comparación, se observa que los casos de **Uruguay y Argentina** siguen siendo los países menos desiguales entre los analizados. Mientras tanto, **Colombia, Brasil y Chile** se encuentran en el otro extremo, con estructuras sociales más desiguales.

Cuadro 3. Resumen de indicadores económicos y sociales. Países seleccionados, circa 2012 y variación circa 2000 - circa 2012

País	PBI per cápita ajustado por PPP (dólares internacionales corrientes)		Pobreza Extrema* (% de personas debajo de la línea de pobreza extrema)		Pobreza Moderada* (% de personas debajo de la línea de pobreza moderada)		Índice de Gini**	
	2013	Variación % 2000-2013	circa 2012	Variación circa 2000 - circa 2012	circa 2012	Variación circa 2000 - circa 2012	2012	Variación 2000-2012
Argentina	18.749,34	98,8%	5,9	-7,7	20,6	-17,7	43,57	-7,49
Brasil	12.220,90	69,3%	5,5	-9,8	15,1	-20,1	52,67	-6,32
Chile	19.067,25	95,7%	2,8	-2,8	14,4	-5,8	50,84	-4,38
Colombia	11.188,81	90,8%	10,4	-7,3	32,7	-17,0	53,53	-5,15
México	15.562,60	40,9%	19,7	-4,4	28,0	-3,8	48,07	-3,80
Perú	11.123,70	119,1%	6,0	-9,0	25,8	-22,6	45,33	-5,60
Uruguay	16.722,67	104,9%	0,5	-1,0	12,4	-5,4	41,32	-3,07
Promedio	14.947,90	88,5%	7,3	-6,0	21,3	-13,2	47,90	-5,12

Notas: * Los datos "circa 2000" corresponden al 2000 para Chile, México y Perú; 2001 para Argentina y Brasil; 2002 para Colombia. Los datos "circa 2012" corresponden a 2011 para Chile; 2012 para Colombia, México, Perú y Uruguay; 2013 para Brasil. En el caso de Argentina, los datos de pobreza corresponden a 2007 debido a que diversos analistas económicos cuestionan la validez de este indicador y afirman que se lo está subestimando sistemáticamente desde ese año. Los datos para Argentina y Uruguay corresponden a las zonas urbanas.

** Para el caso de Argentina y Chile, los datos corresponden a 2011, no 2012. Para el caso de Brasil, corresponde a 1999, no 2000.

Fuentes: CIPPEC, sobre la base de: PBI per cápita ajustado por PPP: WEO-IMF; Pobreza Extrema y Moderada: SEDLAC, tasas de pobreza oficiales; excepto para Brasil y México, donde la fuente del dato circa 2012 es IPEADATA y CONEVAL, respectivamente. Índice de Gini: WDI-Banco Mundial.

El **cuadro 4** muestra **datos complementarios de la situación social** en los países estudiados. La esperanza de vida al nacer aumentó en todos los países, aunque claramente más en **Perú** y **Colombia**. En cuanto a las tasas de desempleo, se destaca la situación específica de **Argentina** y **Uruguay**, que habían tenido un gran aumento de este indicador en los noventa y lograron una clara reducción en el nuevo siglo. Hacia el final del período analizado, todos los países se encontraban con diferencias no tan notables entre sí en estos dos indicadores.

Los siguientes tres indicadores muestran aspectos de la cobertura social de la población en los países. Un dato ya señalado es que aumentó la informalidad laboral, pese al inmenso crecimiento económico. Las excepciones a esta situación fueron **Perú** y **Argentina**, dado que los dos países lograron reducir la informalidad laboral, junto con **Chile** que lo hizo más levemente. La cobertura de salud, en cambio, aumentó en casi todos los países, al igual que la cobertura de las pensiones. **Brasil** fue el que logró los saltos más grandes en estas dos dimensiones, mientras que **México** fue el único país que retrocedió en ambos indicadores.

El último indicador seleccionado muestra la evolución de la población que vive en hogares con servicio de cloacas. El acceso a este bien básico aumentó en todos los países, aunque en **Perú** lo hizo en mayor proporción, dado que durante el período analizado igualó al promedio de los siete países seleccionados.

Cuadro 4. Indicadores sociales complementarios. Países seleccionados, circa 2012 y variación circa 2000-circa 2012

País	Esperanza de vida al nacer (años)		Desempleo (como % de la fuerza laboral)		Informalidad Laboral* (% de trabajadores asalariados sin acceso a una pensión tras su retiro)		Cobertura Salud (% población ocupada urbana con protección de salud)		Cobertura Pensiones** (% población ocupada urbana con protección de pensiones)	
	2012	Variación 2000-2012	2013	Variación 2000-2013	circa 2011	Variación circa 2000 - circa 2011	2011	Variación circa 2000-2011***	2011	Variación circa 2000-2011***
Argentina	76	1	7,09	-10,05	33,71	-4,76	73,4	5,60	53,0	3,9
Brasil	74	3	5,38	-1,72	41,51	4,76	65,4	12,00	68,8	10,9
Chile	80	3	5,93	-3,78	21,97	-0,93	95,5	7,00	69,9	3,2
Colombia	79	5	9,65	-3,68	67,78	9,05	48,1	7,00	37,9	3,6
México	76	1	4,92	2,72	63,21	8,41	47	-1,90	42,2	-2,7
Perú	77	5	7,52	-0,33	69,26	-7,83	55,5	20,00	38,7	4,9
Uruguay	77	2	6,30	-7,09	28,26	5,05	97	0,80	72,9	7,9
Promedio	77	2,86	6,68	-3,42	46,53	1,96	68,84	7,21	54,77	4,53

Notas: * Los datos "circa 2011" corresponden a 2010 para México; 2011 para Brasil, Chile, Perú, Uruguay; y 2012 para Argentina y Colombia. Los datos "circa 2000" corresponden a 1999 para Brasil y Colombia; 2000 para Argentina, Chile, México y Perú; y 2001 para Uruguay. ** Para el caso de México, los datos no corresponden a 2011 sino a 2008. Los datos "circa 2000" corresponden a 2000 para Chile, Colombia y México; 2001 para Brasil y Uruguay; y 2007 para Argentina y Perú (estos datos no fueron coloreados por falta de comparabilidad). *** Los datos "circa 2012" corresponden a 2011 para Chile; 2012 para Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay; y 2013 para Argentina. Los datos "circa 2000" corresponden a 2000 para Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay; y 2001 para Brasil y Colombia. No se coloreó la variación uruguayaya ya que en 2000, los datos eran solo del ámbito urbano, mientras que en 2012 eran del ámbito rural y urbano.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de: Esperanza de vida al nacer: Global Health Observatory Data Repository-WHO. Desempleo: WEO-IMF. Informalidad laboral: SEDLAC. Cobertura Salud y Cobertura Pensiones: OIT (2012).

Una forma de sintetizar estos indicadores es a través de algunos índices más complejos que permiten ensanchar la mirada acerca de la evolución de las condiciones de vida de la población. El Índice de Desarrollo Humano muestra una mejora muy pareja entre los países analizados durante el período 2000-2013, con **Chile, Argentina y Uruguay** por encima del resto de los países. El Índice de Ciudadanía Social, que incluye indicadores de igualdad de género, trabajo, salud, educación, seguridad social y medioambiente, muestra en cambio un progreso más destacado en **Perú y Brasil**, con una situación más diversa de los países.

Por último, el Índice de Progreso Social –basado en necesidades humanas básicas, bienestar social y oportunidades– es una metodología reciente, no comparable en el tiempo. Allí se destaca la situación de **Uruguay y Chile** por encima de los demás países en la medición de 2014.

Cuadro 5. Índice de Desarrollo Humano 2013, Índice de Progreso Social 2014 e Índice de Ciudadanía Social circa 2010. Países seleccionados.

País	Índice de Desarrollo Humano (IDH)*		Índice de Progreso Social (IPS)**	Índice de Ciudadanía Social (ICS)***	
	2013	Variación 2000-2013	2014	circa 2010	Variación circa 2000 - circa 2010
Argentina	0,81	0,06	70,59	0,78	0,12
Brasil	0,74	0,06	69,97	0,69	0,21
Chile	0,82	0,07	76,30	0,73	0,06
Colombia	0,71	0,06	67,24	0,54	0,16
México	0,76	0,06	66,41	0,59	0,11
Perú	0,74	0,06	66,29	0,58	0,24
Uruguay	0,79	0,05	77,51	0,80	0,12
Promedio	0,77	0,06	70,62	0,67	0,15

Notas: * El IDH es un índice compuesto que mide el rendimiento promedio en tres dimensiones básicas de desarrollo humano: vida larga y plena, conocimiento y un estándar de vida decente. ** El IPS es un índice compuesto que mide el rendimiento promedio de los países en tres dimensiones: Necesidades Humanas Básicas (incluye nutrición y cuidado médico básico; agua y saneamiento; refugio; y seguridad personal), Cimientos del Bienestar Social (incluye acceso a conocimientos básicos; acceso a información y comunicaciones; salud y bienestar; sustentabilidad del ecosistema) y Oportunidades (incluye derechos personales; libertad y poder de decisión personal; tolerancia e inclusión; y acceso a educación avanzada). *** El ICS es un índice compuesto que mide el rendimiento promedio de ocho variables provenientes de organismos internacionales: 1) Índice de Igualdad de Género (basado en PNUD), 2) Índice de GINI (CEPAL), 3) acceso a una vida digna (basado en CEPAL), 4) acceso al trabajo (basado en OIT y CEPAL), 5) derecho a la salud (IDH), 6) derecho a la educación (IDH), 7) acceso al sistema de seguridad social (OIT), 8) derecho a un medioambiente sano (*Footprint*).

Fuente: CIPPEC, sobre la base de: IDH: PNUD. IPS: Social Progress Imperative. ICS: PNUD (2011) sobre la base de OIT, CEPAL e informes IDH 2000 y 2010.

Si se reúnen todos estos indicadores, es posible tener un primer mapa de los contextos de los países estudiados. **Chile** y **Uruguay** son países con menos población, tienen bajos niveles de pobreza y a lo largo del tiempo lograron mantener una situación social menos vulnerable que los demás países estudiados.

Chile se destaca por sus indicadores más favorables en la mayoría de los aspectos analizados: es el país con mayor esperanza de vida, menor informalidad laboral, mayor cobertura de salud, mayor proporción de hogares con cloacas, menor desnutrición y mortalidad infantil y mejores resultados en los índices de progreso social, desarrollo humano y ciudadanía social. Sin embargo, se trata de uno de los países más desiguales de América Latina y del mundo.

Argentina es un caso excepcional por su evolución histórica. El país tuvo durante buena parte del siglo XX una situación social superior al promedio de la región, junto con **Uruguay** y, en medida más reciente, **Chile**. Sin embargo, vivió grandes crisis económicas en los últimos 40 años y un profundo deterioro de su situación social. Entre 1975, año previo al inicio de la última dictadura militar, y 2003 fue el país de la región que vio aumentar más sus índices de pobreza y desigualdad social.

La recuperación económica durante el período analizado se montó sobre esa larga etapa y sobre la crisis específica de 2001-2002. Por eso, su evolución reciente debe ser leída a la luz de una historia más larga de grandes transformaciones. No es lo mismo el caso de la recuperación económica de la **Argentina** que, durante el mismo período, los casos de **Brasil**, **Colombia** o **Perú**, tres países que tenían una situación social con mayor pobreza estructural histórica.

El caso de **México** también es excepcional entre los países analizados. No casualmente su pertenencia a América del Norte le dio otras condiciones de crecimiento durante el período analizado. El *boom* de las exportaciones de alimentos que vivieron la mayoría de los países de América del Sur no lo benefició, y su economía sufrió desbalances y bajo crecimiento. Por eso, es el único país que no logró mejorar indicadores como el desempleo, la informalidad laboral, la cobertura de salud y pensiones, además de tener los más magros resultados en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza entre los siete casos analizados.

El otro gigante de la región, **Brasil**, vivió un ciclo distinto. Si bien fue el segundo país con menor crecimiento económico entre los siete analizados, logró un gran impacto social en la reducción de la pobreza y la mejora de diversos indicadores sociales. Fue un tiempo de gran cambio social en un país con profundas desigualdades y situaciones de pobreza. Además, el país emergió como un nuevo líder mundial entre los países emergentes por el tamaño de su economía y el rol estratégico en la geopolítica internacional.

Colombia y Perú vivieron ciclos de gran ruptura con el pasado. La salida parcial de la guerrilla y del dominio del narcotráfico en **Colombia**, así como el fin de una semidictadura en **Perú**, marcó cambios de rumbo coincidentes con el inicio del nuevo siglo. Por lo tanto, durante el período estudiado no solo tuvieron una mejora clara de sus indicadores sociales y económicos sino que el clima político y social en el que se consiguieron estos avances fue superador del pasado.

La evolución social de **Perú** fue la más notable de las estudiadas. Partiendo de indicadores que colocaban al país claramente por debajo de los restantes siete en la mayoría de las dimensiones, **Perú** terminó el período analizado mucho más cerca del promedio de la región, así como **México** fue en la vía contraria en muchos aspectos. No es casual que **Perú** sea el país con más crecimiento económico tuvo entre los siete analizados, con mayor reducción de la pobreza y de la informalidad laboral, con mayor ampliación de la cobertura de salud y mayor reducción de la mortalidad y desnutrición infantil.

Estas comparaciones son solo una aproximación general a las tendencias sociales y económicas. Las desigualdades dentro de los países se extienden en múltiples dimensiones. Entre ellas, se destaca la situación de los pueblos indígenas que, pese a haber tenido mejoras sustantivas en sus derechos durante el período estudiado, siguen estando en una situación de mayor vulnerabilidad (CEPAL, 2014a; INEI y UNICEF, 2010). Estas y otras dimensiones más complejas de las condiciones de vida de la población en cada país podrían dar lugar a análisis más profundos sobre sus efectos en los cambios educativos estudiados.

3. Las políticas educativas en América Latina

En este capítulo se presentan los principales hallazgos de la investigación, como un mapa de las políticas educativas implementadas en los siete países analizados durante el período 2000-2015. El objetivo es realizar una síntesis analítica y reflexiva de tendencias comunes y diferenciadas con ejemplos de los países y, en algunos casos, de sus estados o provincias.

3.1. El concierto de derechos: más financiamiento, más alumnos, más reconocimiento

¿Qué lugar ocupó la educación en la agenda política de la región? ¿Qué tanto esfuerzo hicieron los Estados por financiar la educación? ¿Cómo cambió el reconocimiento educativo de los distintos orígenes y contextos de la población? Estos interrogantes guían el primer apartado comparado de políticas. Y resumen la entrada a una pregunta que recorre todo el libro: ¿cómo se redefinieron los derechos educativos?

Una primera lectura es sumamente positiva. **Durante los primeros 15 años del Siglo XXI, América Latina vivió un triple proceso conjunto de expansión de los derechos educativos.** Se expandió el acceso a todos los niveles educativos; creció el financiamiento estatal en proporción y cantidad real por alumno, y se reconocieron derechos de poblaciones excluidas y marginadas, lo que amplió las fronteras de la educación tradicional. No todos los países apelaron a las mismas estrategias ni avanzaron al mismo ritmo, pero hubo una convergencia en la asunción del reto de una educación para todos extendida hasta el final del nivel secundario.

Nuevas leyes, nuevos derechos: el reconocimiento se expande

El reconocimiento del derecho a la educación fue la primera gran compuerta. Ya en los noventa las leyes de educación habían avanzado en la expansión de los derechos, aunque encerradas todavía en visiones parciales y en algunos casos contradictorias. La década de dos mil fue más firme: las leyes de educación se cargaron de declaraciones, garantías y, en algunos casos, dispositivos concretos para ampliar los derechos de las poblaciones excluidas o silenciadas (López, 2007).

Cuadro 6. Leyes nacionales de educación vigentes por país

País	Nombre de Ley	Año de Sanción	Última Modificación
Argentina	Ley de Educación Nacional (Nº 26.206)	2006	s.d.
Brasil	Ley de Directrices y bases de la educación nacional (Nº 9394)	1996	2009
Chile	Ley General de Educación (Nº 20.370)	2009	s.d.
Colombia	Ley General de Educación (Nº 1151)	1994	2013
México	Ley General de Educación (DOF 13-7-1993)	1993	2014
Perú	Ley General de Educación (Nº 28044)	2003	s.d.
Uruguay	Ley General de Educación (Nº 18.437)	2009	s.d.

Fuente: CIPPEC.

En las escuelas siguieron entrando los olvidados de la sociedad. El extenso camino de la expansión del acceso a la educación formal viene de largo arrastre en la región y tiene sus etapas específicas (Martínez Boom, 2004). En distintas etapas, las leyes de educación avalaron este proceso con **la expansión del período de obligatoriedad escolar**.

Como se observa en el **gráfico 6**, en todos los países hubo sucesivos aumentos de los ciclos y niveles cubiertos por la obligatoriedad, con excepción de **Perú** que realizó este mismo proceso durante la década del noventa. **Chile** hizo obligatoria la educación media en 2003 y el kínder en 2013; **Argentina** estableció la obligatoriedad del tramo final de la escuela secundaria en 2006 y en 2014 la extendió hasta la sala de 4 años del nivel inicial; **Brasil** hizo lo propio en 2009 y en 2013, respectivamente; **Uruguay** siguió el mismo camino en ambos niveles en 2008 y 2009. **México** realizó una progresiva extensión de la obligatoriedad para su nivel inicial, sumando tres años de preescolar desde 2004 a 2008, y los tres años de la media superior en 2013. Por su parte, **Colombia** solo extendió su escolarización en la educación media, incorporando dos años en 2006.

En 2000, los siete países analizados en su conjunto tenían un promedio de 10 años de obligatoriedad escolar; en 2015, habían elevado ese piso de derechos a 13 años. Esta conquista legal requeriría de políticas concretas para ser verificada en la práctica, como se analizará en diversos apartados. Pero los cambios convergentes muestran un clima de época donde la conquista de más educación para todos tuvo un espacio prioritario constante en la agenda política.

Gráfico 6. Años de expansión de la obligatoriedad escolar por país. 2000-2015

Fuente: CIPPEC.

Cuadro 7. Cantidad de años de escolaridad obligatoria por país. 2000 y 2015

País	Año 2000	Año 2015
Argentina	10	14
Brasil	10	14
Chile	8	13
Colombia	10	12
México	9	15
Perú	12	12
Uruguay	10	14
Promedio	10	13

Fuente: CIPPEC.

Algunos países fueron más allá y buscaron cambiar las raíces educativas de la discriminación, para atender la diversidad cultural (OREALC-UNESCO, 2005). **Brasil** fue un ejemplo en este sentido, con la incorporación de la enseñanza obligatoria de la historia y la cultura afrobrasileña e indígena en 2008¹⁰. Este paso constituyó una marca, entre otras, de los cambios en las concepciones

¹⁰ En la región, hay otros países no estudiados que tuvieron avances paradigmáticos en la ruptura de una cosmovisión cultural excluyente de la educación. El caso de Bolivia es, quizás, el más destacado por el reconocimiento de la población indígena.

político-culturales durante el período analizado, en un país extremadamente desigual donde recién en 1988 se eliminó el voto calificado.

Otros países respondieron educativamente a su historia política y social. **Argentina** planteó un eje en la memoria y los derechos humanos, en un país signado por un genocidio estatal en manos de la última dictadura militar. **Colombia** enfatizó el proceso de paz con cambios curriculares en la enseñanza de la formación ciudadana.

Las leyes fueron continuadas con una inmensa variedad de medidas para la inclusión. Estas serán objeto de análisis en el **apartado 3.7**, para vincularlas con el eje de la justicia distributiva, la integración y la equidad dentro de los sistemas educativos. También cambió el currículum y, en parte, las concepciones pedagógicas que permearon lentamente en olas de nuevas teorías y prácticas para la enseñanza en favor de la diversidad cultural.

Fue una etapa de transformaciones en América Latina. **Los discursos internacionales se centraron en reconocer el derecho a la educación desde una visión renovada e integral.** Trabajos pioneros como los de Tomasesvky (2004) abrieron nuevos senderos. El documento principal de la Segunda Reunión Intergubernamental del PRELAC se tituló “Educación de calidad para todos: un asunto de derechos” (OREALC-UNESCO, 2007). En documentos recientes, el Banco Mundial comenzó a hablar explícitamente de derechos (Banco Mundial, 2011).

Esto no suspendió el debate sobre las concepciones o las políticas, pero llevó a acuerdos superadores entre y dentro de los países. Un nuevo clima de época predominó en la región el avance de nuevas capas de derechos en democracias jóvenes y rodeadas de deudas sociales.

¿Cuánto de esta concepción de derechos estaba basada en un fin en sí mismo y cuánto se vinculaba con el desarrollo económico? ¿Cuánto y cómo se podía exigir el derecho a la educación? ¿Hasta dónde llegaba y con qué colisionaba ampliar los derechos, la inclusión y la idea de justicia educativa? ¿Amenazaba a la meritocracia, la calidad y los derechos individuales? ¿Estaban preparadas las escuelas y las pedagogías? Estas preguntas volverán a aparecer en el recorrido del libro.

La triple expansión del presupuesto educativo: una etapa de oro

La gran expansión del acceso y de nuevos derechos implicó crear escuelas, cargos docentes y nuevas ofertas educativas. Nada de esto fue gratuito. **¿Cómo cambió el financiamiento educativo en América Latina desde el inicio del siglo XXI?** ¿Creció el esfuerzo público, el gasto privado? ¿Cuánto se logró avanzar en la eficiencia y la transparencia del gasto público?

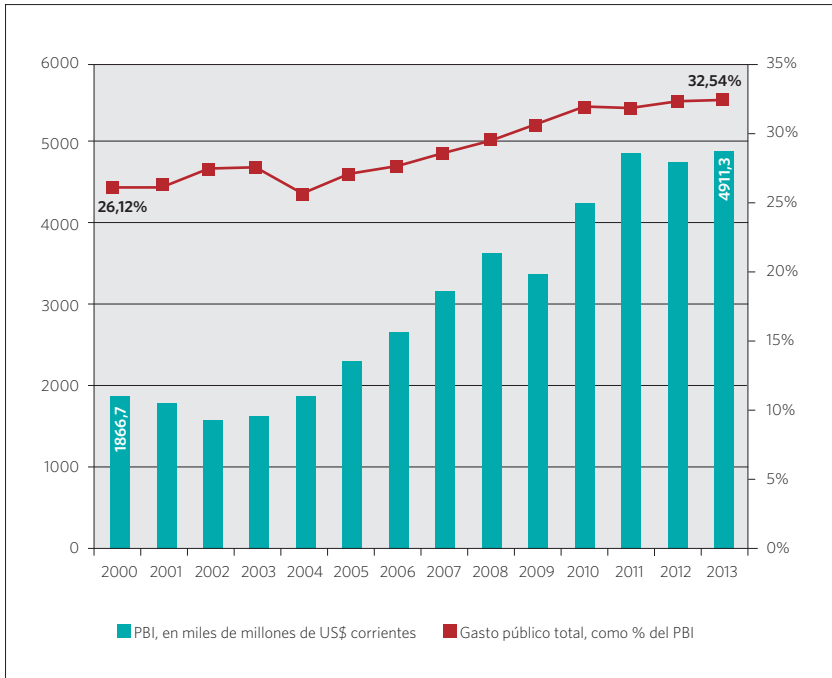
La experiencia de los ochenta dejó una estela ambigua. La expansión del acceso educativo, impulsada especialmente durante los retornos democráticos, coincidió con la nefasta década de la crisis económica y la hiperinflación en varios países. En algunos países se redujo dramáticamente el salario docente o se amplió el número de alumnos por sala para financiar la expansión del acceso a la escuela (Braslavsky, 1999; Carnoy y De Moura Castro, 1997).

En los noventa hubo distintos rumbos. En la mayoría de los países aumentó el financiamiento educativo, aunque tuvo distintos destinos. **Chile**, por ejemplo, destinó gran parte de su inversión al aumento de los salarios docentes y la expansión de la jornada escolar; en cambio, **Argentina** priorizó la implementación de una reforma de su estructura de niveles y la ampliación del acceso al nivel secundario.

La llegada del nuevo siglo trajo una etapa de renovación en la mayoría de los gobiernos y un gran crecimiento económico, especialmente desde 2003, luego de la dura crisis argentina de 2001. Entonces, **se combinaron tres tendencias auspiciosas para la educación (gráficos 7 y 8):**

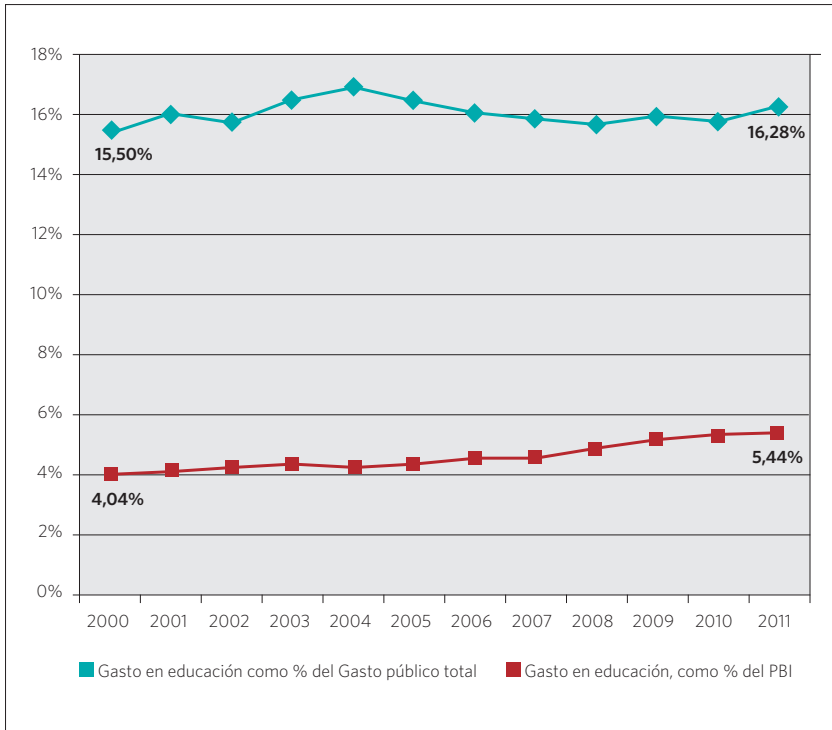
1. El crecimiento de los recursos de la economía para aportar a la educación desde fuentes públicas y privadas. **El PBI de los siete países analizados se triplicó entre 2002 y 2011.**
2. El incremento de la participación del Estado en el PBI, con mayor o más eficiente cobro de impuestos gracias a economías más ordenadas y pujantes. **Entre 2000 y 2013, el gasto público total en relación con el PBI creció del 26% al 32% en los países analizados.**
3. El incremento del financiamiento educativo en relación con el resto del gasto público y el PBI. El gasto educativo en relación con el gasto público total aumentó levemente, del 15% al 16% en el período analizado, mientras que **el gasto educativo frente al PBI aumentó de un 4% a un 5,44% entre 2000 y 2011.**

Gráfico 7. PBI y gasto público total como porcentaje del PBI.
Países seleccionados para el estudio, 2000-2013



Fuente: CIPPEC, sobre la base de WEO-IMF.

Gráfico 8. Gasto en educación como porcentaje del PBI y como porcentaje del gasto público total. Países seleccionados para el estudio, 2000-2011



Fuente: CIPPEC, sobre la base de: Gasto Público Total: WEO-IMF. Gasto en Educación como porcentaje del PBI: UIS-UNESCO; excepto en el caso de Brasil, donde el dato de 2011 se obtuvo de OCDE (2014) y en Argentina, donde de 2005 en adelante se utilizaron estimaciones propias basadas en CGECSE-MCyE y INDEC-MECON.

La conjunción de estas tres tendencias fue extraordinaria. Los presupuestos educativos de la región aumentaron como nunca antes gracias al crecimiento de la economía, de los recursos estatales y del esfuerzo financiero por la educación. **Si en 2002 se invertían 1.261 PPP\$ constantes por alumno de nivel secundario en promedio en los países analizados, en 2011 se había llegado a 2.084¹¹.**

Ese gran aumento de la inversión por alumno se logró mientras los sistemas sumaron un total de 1,3 millones de alumnos nuevos en las escuelas

¹¹ Fuente: CIPPEC, sobre la base de UIS-UNESCO. Datos expresados en dólares estadounidenses constantes. Incluye todos los países estudiados salvo Uruguay, por falta de información. Los datos de Perú para 2000 corresponden a 2001. Los datos de Brasil y México para 2012 corresponden a 2010 y 2011, respectivamente.

secundarias¹². Para el nivel primario, el aumento de la inversión por alumno fue similar, aunque sin esa incorporación de nuevos estudiantes, dado que ya se habían logrado garantizar altos niveles de cobertura en 2000; incluso hubo una reducción de la cantidad de alumnos en escuelas primarias, dado que bajó mucho la repitencia, especialmente en **Brasil**.

Estas tendencias no fueron iguales en todos los países. En 2005, **Argentina** sancionó la Ley de Financiamiento Educativo, que estableció mecanismos concretos para aumentar la inversión educativa hasta llegar al 6% del PBI en 2010, desde un punto de partida del 4%. Efectivamente, el aumento del presupuesto educativo fue muy alto, aunque no se logró llegar a la meta por un cambio en la medición del PBI, lo que también disminuye el punto de partida: se pasó del 3,4% destinado a educación en 2004 al 5,2% en 2012 (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2014).

Brasil logró un gran incremento del presupuesto educativo, pasando de destinar el 4,7% al 6,1% del PBI entre 2000 y 2012. En reales constantes, la inversión creció de 34 billones en 2000 a 86 billones en 2012 (Gentili, 2013). Pero el paso más ambicioso del país fue la sanción en 2014 de la Ley 8.035, que estableció la meta de alcanzar el 10% del PBI destinado a educación en 2024, a partir del uso de una parte sustantiva de las regalías petroleras.

Uruguay también realizó un gran incremento del presupuesto educativo, que pasó de representar apenas el 2,44% del PBI en 2000 al 4,5% en 2011. Partiendo de un piso bajo en la comparación regional, el país inició la segunda década del nuevo siglo con indicadores mucho más altos. De los siete países estudiados, es el que más incrementó su esfuerzo financiero por la educación, pasando de destinar el 7,6% del gasto público total a educación en 2000 al 13,7% en 2011. Todo el peso de este incremento se dio luego de 2005, con el inicio de un nuevo período de gobierno.

Los casos de aumento de la inversión educativa de **Argentina**, **Brasil** y **Uruguay** fueron los más destacados, aunque no los únicos en lograr avances. **Chile** pasó de destinar el 3,7% del PBI a educación en 2000 al 4,5% en 2011. 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.

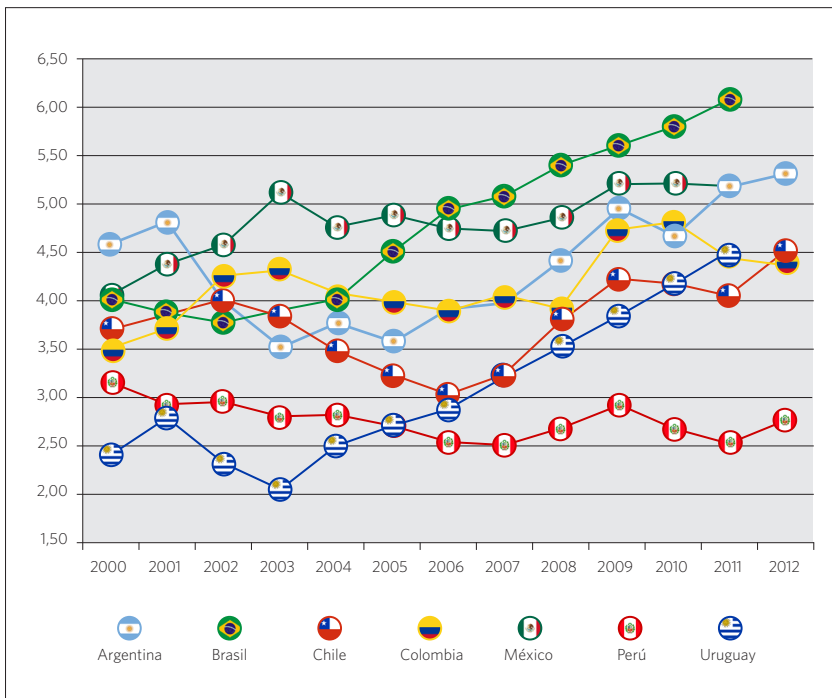
Colombia tuvo un incremento similar al de **Chile**, pasando de invertir el 3,5% del PBI en educación en 2000 al 4,4% en 2012. **México** también tuvo

¹² Fuente: CIPPEC, sobre la base de UIS-UNESCO.

una trayectoria ascendente parecida, pasando del 4% al 5,2% del PBI destinado a educación entre 2000 y 2011, con oscilaciones intermedias.

Por último, **Perú** es el caso con mayor retraso en materia de financiamiento educativo. Fue el único país de los estudiados que redujo su gasto educativo frente al PBI: pasó del 3,1% en 2000 al 2,7% en 2012. Mientras que los países analizados destinaban en 2011 unos 2.000 dólares por alumno en el nivel primario y secundario, en **Perú** la inversión rondaba los 800 dólares en el nivel primario y 900 en el secundario.

Gráfico 9. Evolución del gasto en educación frente al PBI. Países seleccionados, 2000-2012



Fuente: CIPPEC, sobre la base de UIS-UNESCO, excepto para Brasil, cuyo dato de 2011 se obtuvo de OCDE (2014) y Argentina, donde desde 2005 en adelante se utilizaron estimaciones propias basadas en CGEC-SE-MCvE y INDEC-MECON.

En suma, los primeros quince años del nuevo siglo fueron auspiciosos para los grandes ejes globales del derecho a la educación. Crecieron los recursos educativos estatales de manera notable. Se diversificaron los derechos con reconocimiento de la diversidad social y cultural de la región. Emergieron sujetos sociales antes invisibles y se transformaron en nuevos protagonistas educativos. Accedieron al jardín de infantes unos 3,5 millones de alumnos

nuevos; a la escuela secundaria, 1,3 millones y a la educación superior, 8,7 millones (véase **capítulo 5**).

Las deudas pendientes siguen siendo inmensas y, en ciertos casos, se ramificaron mientras se saldaban derechos pendientes. Los procesos sociales y educativos no son lineales. Son híbridos, mezclas de tendencias que en muchos casos adquieren formas contradictorias y pueden vivirse como un incremento del malestar educativo a la vez que se expanden derechos fundamentales.

En las aulas, se mezcló la inclusión con una desigualdad latente y con la fragmentación social, que incluso en muchos contextos se incrementó.

En contextos crecientemente urbanos, convivir entre pares se hizo en ciertos sentidos cada vez más problemático. La desigualdad en la región bajó mucho menos que la pobreza y el crecimiento económico. La visión comparada de la diversidad de territorios sociales muestra que esta dimensión sigue siendo clave para entender los desafíos pendientes que repercuten en el sistema educativo (Fachelli, López, Sourrouille y López-Roldán, 2012)

El aumento del financiamiento y de los derechos educativos fueron tendencias paralelas al sostenimiento estructural de sociedades desiguales.

En todo caso, las políticas educativas intentaron paliar injusticias con acciones compensatorias, a veces de enorme magnitud (**apartado 3.7**). Fueron menos intensas las políticas fiscales que buscaron la redistribución por vía de impuestos más progresivos o las acciones integrales para enfrentar la segregación urbana que tantos efectos desintegradores produce en los sistemas educativos.

Paradójicamente fue **Chile**, uno de los países más desiguales y con mayor segregación educativa en un modelo de financiamiento a la demanda (Bellei, Contreras y Valenzuela, 2010), el país que intentó poner en el centro del debate político la cuestión de la integración social en escuelas públicas y particulares. En 2014, el mayor debate educativo desde el retorno a la democracia encontraba al país en una apuesta por generar nuevas condiciones de justicia educativa, combinando reformas fiscales más progresivas con restricciones al lucro, la selección y el cobro a los estudiantes por parte de las escuelas privadas. La idea de un sistema público ampliado, más igualitario, se convertía al cierre de esta investigación en el debate más importante de política pública de ese país.

3.2. Gobernar los sistemas educativos

¿Qué tan gobernables son los sistemas educativos en América Latina? ¿Cómo controla el Estado la educación? ¿Cuáles fueron los cambios en los mapas de poder de los actores? ¿Cómo modificaron sus instituciones y capacidades de gobierno de la educación cada uno de los siete países en estos 15 años? Estas preguntas indican el rumbo del presente apartado.

El gobierno de la educación fue uno de los grandes ejes de transformaciones que marcó una nueva etapa de la política educativa en la región. Aquí se comparan los cambios en tres dimensiones: **los niveles de gobierno de la educación, las capacidades estatales creadas en los ministerios de educación y el peso político del mapa de actores.**

Los niveles de gobierno: de la descentralización a la nueva regulación centralizada

La primera dimensión del gobierno de los sistemas educativos refiere a los niveles de gobierno del Estado. Los países de la región tienen diversas historias políticas que se tradujeron en modelos divergentes de gestión educativa, como se resumen en el **cuadro 8.**

Cuadro 8. Modelos de gestión de los sistemas educativos por país

País	Modelo de gestión	Nombre y cantidad de entidades subnacionales	Año de última gran descentralización
Argentina	Federal, descentralizado a nivel provincial	23 provincias, 1 ciudad autónoma	1993
Brasil	Federal, descentralizado a nivel municipal (educación básica) y estadual (educación media)	26 estados, 1 distrito federal, 5564 municipios	1995
Chile	Descentralizado (municipalizado)	15 regiones, 54 provincias, 346 comunas	1986
Colombia	Descentralizado (municipalizado)	32 departamentos, 1 distrito capital	1993
México	Descentralizado (federalismo educativo)	32 entidades federativas, 1 distrito federal	1992
Perú	Descentralizado	24 departamentos + 1 Provincia Constitucional del Callao (todos con gobierno regional propio); 195 provincias (gobiernos locales)	2002
Uruguay	Centralizado	19 departamentos, 89 municipios	s.d.

Fuente: CIPPEC.

Durante los noventa, una tendencia surcó la región: la descentralización educativa (Gropello, 1999; Winkler y Gershberg, 2000). **México y Argentina** transfirieron sus escuelas nacionales a los Estados y provincias. Al mismo tiempo, **Colombia** descentralizó atribuciones importantes en las entidades

territoriales. Ya en 1981, bajo la dictadura de Pinochet, **Chile** había municipalizado la educación. **Brasil** también trasladó la responsabilidad por las escuelas básicas a los municipios desde mediados de la década.

En la práctica, los modelos analizados son muy distintos entre sí. **Los tres países federales, Argentina, Brasil y México**, tienen la enorme complejidad del principio de doble soberanía que establecen sus constituciones¹³. Muchas atribuciones están en manos de los Estados o provincias, aunque en la práctica el gobierno central intervenga de múltiples formas y los límites entre ambos niveles se vuelvan difusos. **México**, por ejemplo, tiene concentrados muchos más rasgos de gobierno de la educación en su nivel central que **Argentina** y **Brasil**.

Justamente, **Brasil** constituye un caso único para la región, por el tamaño de su población y la complejidad que implica mantener 5.564 municipios con autoridad directa sobre las escuelas de educación básica, además de los 26 Estados y el distrito federal, que tienen el control de las escuelas medias. La tradición histórica de un modelo descentralizado se expresó en la tardía formación de un sistema educativo unificado, que aún hoy se debate por el establecimiento de contenidos básicos curriculares comunes para todo el país. Esta dinámica se acentuó en los noventa, cuando se produjo el proceso de municipalización de la educación primaria.

En el otro extremo de los siete países analizados se encuentra **Uruguay**, cuya población apenas representa un 1,7% en comparación con **Brasil**. Allí, el sistema se mantiene centralizado y con una fuerte base histórica de un Estado presente en todas las escuelas. También **Perú** es una excepción, porque mantuvo la centralización (aunque existe una experiencia previa de nuclearización en los setenta) mientras a toda la región llegaba la ola descentralizadora en los noventa. En cambio, sí traspasó las responsabilidades por la gestión de las escuelas a sus 24 departamentos a partir de 2002. Allí, la municipalización fue una opción que, luego de resistencias de varios sectores, se terminó desechando.

¿Qué pasó en el nuevo siglo? Quizás como consecuencia de la ola de descentralización de los noventa, **se vivió una convergencia hacia nuevas formas de recentralización de la política educativa**. La delegación hacia autoridades locales trajo problemas: muchas de ellas no tenían las capacidades adecuadas para hacer frente a tantas atribuciones técnicas complejas; en algunos casos, se amplió la fragmentación del sistema, creció el riesgo de la desigualdad educativa en espejo con la desigualdad de los territorios y se perdió el control sobre la totalidad del sistema educativo.

Los países no volvieron atrás en los esquemas de gestión de las escuelas, que quedaron en manos de las entidades locales o estatales¹⁴. Los gobiernos centrales utilizaron otras herramientas. **La principal fue la creación de**

¹³ Para ampliar la mirada sobre el federalismo educativo de los tres países, véase Rivas (CEPAL-UNICEF, 2009), Ornelas (2004) y UNESCO (2008).

¹⁴ La excepción es la discusión reciente en Chile sobre el fin del modelo de municipalización de la gestión de las escuelas públicas, incipiente al momento de la escritura de este libro.

sistemas de evaluación de la calidad para recentralizar el currículum. Algunos países combinaron estas estrategias, como se verá, con masivas políticas de libros de texto o reformas curriculares centralizadas.

Los países también acomodaron sus esquemas de gobierno a la descentralización de la gestión que habían definido en años previos. **Crecieron en cantidad y magnitud las agencias de coordinación y mecanismos de regulación central.** Por ejemplo, **Argentina** hizo obligatorias las resoluciones de su Consejo Federal de Educación, que agrupa a los ministros de las 24 jurisdicciones (23 provincias y la Capital Federal) a partir de 2006, para ganar control sobre el sistema federal. **Brasil**, por su parte, creó en 2011 la Secretaría de Articulación con los Sistemas de Enseñanza, responsable de apoyar la cooperación entre las jurisdicciones subnacionales y de brindarles asistencia en la elaboración de sus planes educativos. **Perú** avanzó en el mismo sentido, creando la Oficina de Coordinación Regional, con funciones similares.

Sin embargo, la coordinación y la recentralización por vía de la normativa o la evaluación no logró reemplazar la gestión propia de los niveles intermedios de gobierno a cargo de las escuelas. La mayoría de los sistemas educativos de la región dejó los problemas cotidianos en manos de las autoridades locales, encargadas de la dura tarea de gestionar demandas, negociar con sindicatos y salvar como bomberos las urgencias. Esta tarea dejó poco margen de tiempo para la planificación y el desarrollo de respuestas integrales para las escuelas que administran.

La formación de capacidades y el profesionalismo de las plantas de las agencias locales de gobierno de la educación fue una tarea poco abordada por los países. Salvo excepciones, los diversos entrevistados para este proyecto señalaron las deficiencias de base en la calidad institucional de las entidades de gobierno local de la educación y la falta de políticas centrales para su formación. En la región, no hay verdaderas escuelas de formación de funcionarios educativos que cumplan esta crucial función¹⁵.

Las generalizaciones son dañinas, pero inevitables ante la falta de espacio para contar cada caso interesante o destacado de gestión educativa local. La afirmación de la falta de capacidades en la mayoría de las instancias locales de gobierno deja afuera a numerosos ejemplos de Estados, provincias, municipios o departamentos que lograron una destacada calidad institucional y se convirtieron en portadores de una voz propia para la planificación de políticas educativas¹⁶. Varios de estos casos ejemplares de buenas prácticas locales se resaltan en diversos apartados de este libro.

¹⁵ Una de las excepciones es el Curso Regional sobre Formulación y Planificación de Políticas Educativas del IIPE-UNESCO.

¹⁶ Véase un estudio sobre los municipios de Brasil con mejores resultados educativos (UNICEF, 2010a), la síntesis de las provincias argentinas con políticas destacadas (Veleda, Rivas y Mezzadra, 2012) o la plataforma Conviva, que reúne casos de buenas prácticas en Brasil.

El nuevo siglo fue una etapa de laboratorio, llena de experiencias locales de política educativa como correlato inevitable de la descentralización previa. Pero también fue una etapa donde predominó la recentralización del gobierno de la educación. Varios países tuvieron gobiernos centrales fuertes que buscaron controlar los márgenes de autonomía de los territorios, marcar la agenda, definir normas curriculares, lanzar grandes políticas de entrada directa en las escuelas, utilizar estratégicamente el financiamiento, alinear políticas a través de acuerdos comunes o establecer planes de metas con medición de resultados.

Las evaluaciones de la calidad marcaron, quizás, el más novedoso impulso centralizado de controlar el currículum y lo que se enseña en las escuelas. Comenzaron a surgir en los noventa, pero explotaron en los dos mil. Desde entonces, su viraje tendió a marcar cada vez más la agenda local mediante el seguimiento de metas concretas de resultados de aprendizaje.

Este es el cambio más pronunciado de las relaciones entre el gobierno central y las entidades locales en algunos países. **Chile**, por su modelo de mercado, fue un primer caso que hizo competir a los municipios y escuelas particulares por los mismos recursos públicos según la cantidad de alumnos que lograsen atraer y con esquemas de incentivos por resultados. **Colombia** siguió sus pasos con un esquema de financiamiento por cápita que estableció nuevos incentivos para los departamentos.

El caso más notable de cambio durante el período analizado fue el de **Brasil**, con la aparición del IDEB (*Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*) en 2007. El IDEB mide la actuación de cada escuela de educación básica, municipio y Estado. Su aparición desencadenó numerosos cambios. Como ejemplo de ello, un informe sobre 26 municipios estudiados por su mejora en los resultados señalaba que el primer factor desencadenador del cambio fue la publicación del IDEB (UNICEF, 2010a). Detrás del IDEB surgieron nuevas modalidades de gobierno federal y estadual.

Quizás, el correlato más directo de esta transformación todavía esté en una etapa de maduración. El nuevo Plan Nacional de Educación, sancionado en 2014 para la siguiente década, es explícito: se utilizará al IDEB para medir resultados y enviar más recursos a los municipios que cumplan las metas y logren mejorar en las mediciones (Ley N° 13.005 de 2014).

Dispositivos similares de regulación centralizada basada en resultados tuvieron un desarrollo temprano en **Chile**. **Colombia**, tomando lecciones de **Chile** y **Brasil**, siguió un modelo similar al generar incentivos por resultados para sus departamentos. Luego del caso de **Brasil**, en una escala mucho más amplia y compleja, fueron varios los países de la región que comenzaron a cotejar alternativas similares.

Esta es una nueva versión del gobierno de la educación con la descentralización por resultados (Dale, 1997). Se trata de una incipiente novedad, que hubiese sido imposible sin la creación de instancias rigurosas de medición de la calidad educativa. Las evaluaciones trajeron nuevos incentivos y nuevos riesgos. ¿Poseen los departamentos, municipios y Estados la suficiente capacidad para mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos? ¿En qué tiempos, con qué recursos? Estas preguntas volverán a aparecer cuando se aborde la cuestión de la evaluación en el **apartado 3.5** y se analicen los resultados de calidad en el **capítulo 5**.

Nuevas capacidades e instituciones estatales para planificar y regular la educación

Los procesos políticos de la gestión educativa abarcan la creación, cambio o consolidación de instancias de gobierno claves para diseñar e implementar políticas educativas efectivas. ¿Qué tanto mejoraron las capacidades de diagnóstico, planificación, coordinación, liderazgo, continuidad, comunicación y evaluación de las políticas educativas en América Latina? **¿Qué tanto cambiaron los ministerios de Educación en el nuevo siglo?**

La construcción de nuevas capacidades de gestión en los Estados fue decisiva durante la etapa estudiada (BID, 2014b). En varios países, existe una marcada continuidad con lo iniciado en los noventa en términos de profesionalización de los ministerios de educación y la creación de sistemas de información y evaluación de los sistemas educativos. Incluso, aún tras fuertes recambios de gobiernos, se denotan continuidades en el mayor peso que tienen las áreas técnicas de los ministerios de Educación. Ejemplo de ello son muchas de las reformas curriculares de los países, diseñadas por reconocidos especialistas de las didácticas.

Pero también hubo nuevas modalidades de intervención que cambiaron áreas enteras de los ministerios de Educación. Como consecuencia del proceso de recentralización y las nuevas lógicas de gobierno por resultados, en algunos países las capacidades de planificación educativa y de sistematización de la información sobre los sistemas educativos se incrementaron de forma notable.

La expresión más concreta fue **la creación o renovación de los institutos de evaluación de la calidad con mayores cuotas de autonomía en su gestión**. Esta fue una aparición estelar del nuevo siglo: el INEP en **Brasil** (Ferreira, 2008), el INEE en **México** (creado en 2002 y con rango autárquico desde 2013), la renovación del ICFES en **Colombia** (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, 2003) y la UMC en **Perú**, así como las sucesivas renovaciones en **Chile** hasta la creación de la Agencia de Calidad de la Educación en 2011 y el más reciente INEED en **Uruguay**, creado en 2009, cuya Comisión Directiva se creó en 2013.

La mayoría de ellos ganó una amplia autonomía y grandes capacidades técnicas con prestigiosos funcionarios a cargo, aunque sus desarrollos muestran que es necesario más tiempo para que se consoliden los equipos y se alcance una estabilidad metodológica en las mediciones. **Estas áreas se convirtieron en nuevos reguladores de las políticas, dado que su autonomía cobra distintos rasgos.** En algunos casos, se las utiliza para legitimar las evaluaciones y sacarlas de la órbita de la manipulación política. En otros, se trata de espacios que refuerzan la centralización, al duplicar el poder de los ministerios sobre las entidades locales y sobre las mismas escuelas.

Cuadro 9. Institutos nacionales de evaluación por país

País	Institutos de evaluación	Año de creación	Relación con el Ministerio
Argentina	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)	1993	Dependiente
Brasil	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)	1937	Autárquico
Chile	Agencia de Calidad de la Educación	2011	Autárquico
Colombia	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)	1968	Autárquico
México	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	2007	Autónomo
Perú	Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC)	1995	Dependiente
Uruguay	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)*	2013	Independiente

Nota: * "Independiente" del Ministerio de Educación, pero depende de los entes autónomos de gobierno.

Fuente: CIPPEC.

En algunos países, medir el sistema educativo se convirtió en un desafío político de primer orden. Literalmente, se trataba de medir el tamaño del sistema: cuántas escuelas, docentes y alumnos existían. **México, Perú y Colombia** son tres casos donde la maraña de la información generaba ineficiencia, falta de transparencia y problemas de corrupción a escala micro. En cambio, **Chile, Argentina y Uruguay** ya habían consolidado la información sobre todas sus escuelas en los noventa.

Algunos casos de entidades locales fueron ejemplares en mostrar el rumbo de los sistemas de gestión de la información y su uso para mejorar la vida y los resultados de las escuelas. En la **Argentina**, las provincias de La Pampa, Mendoza y Santa Fe desarrollaron sistemas de carga de datos digitales por escuela que permiten un monitoreo fino de lo que ocurre en cada una de ellas cada día. En **Colombia**, se destacó el departamento de Risaralda, con un sistema de identificación de los niños que desertan de la escuela.

En **Brasil**, el Estado de Paraná creó boletines de información educativa por escuela. En San Pablo, una política integral abarcó desde 2007 a 12.000 asistentes pedagógicos de los directivos, para centrarse en el análisis de los datos sobre rendimiento y estrategias de mejora, a través de la elaboración de reportes de progreso por escuela cada dos meses. A las escuelas con buenos resultados se les dio más autonomía y a las mil escuelas con los resultados más bajos se les brindó apoyo y cuadernillos con secuencias didácticas.

A veces, los sistemas más eficaces se afianzan en las entidades locales, con mayor control en su uso. Justamente, ese es uno de los mayores desafíos de la región luego de dos décadas de crecimiento de la información educativa: **la brecha entre la disponibilidad y el uso para la gestión de las escuelas**. En varios países es enorme el flujo diario de datos del sistema, pero su aprovechamiento para cambiar prácticas, planificar y evaluar acciones y resultados es aún bajo (Cueto, 2005).

La creación de capacidades en los ministerios de educación de la región siguió distintos ritmos y estilos, además de converger en los nuevos institutos de evaluación de la calidad y en renovados sistemas de información y gestión de la educación. Algunos casos particulares señalan **los diferentes rumbos de la institucionalidad del gobierno de la educación en la región**.

Entre 1990 y 2010, **Chile** mantuvo una continuidad de 20 años de duración de la Concertación en el poder con alternancias lógicas. En el Ministerio de Educación fue mayor la coherencia durante los noventa que en los dos mil, cuando se alternaron varios ministros en el poder. Pese a este recambio, **Chile** logró cierta continuidad de equipos y prácticas de gestión. Esto se conjugó con una lógica de gobierno del sistema que demandaba una enorme cantidad de información sofisticada.

La creación de un sistema de subvención a escuelas públicas y particulares basado en la asistencia de los alumnos en 1981 derivó en una creciente capacidad de manejo de la información referida a los alumnos dentro del sistema. Junto con esta dinámica, en los noventa surgieron programas compensatorios y durante todo el período estudiado, una batería de acciones para brindar más recursos, apoyo o incentivos a los distintos tipos de escuela.

El nivel socioeconómico de los alumnos por escuela y sus resultados de calidad fueron dos vertientes de un conocimiento profundo por parte de las

autoridades del ministerio acerca de la vida interna del sistema educativo. Este conocimiento es hoy, quizás, el más sofisticado que existe en la región sobre el flujo de los recursos y alumnos del sistema. Como en ningún otro país, se conoce el costo de cada escuela, los recursos que tienen según el nivel socioeconómico de los alumnos y sus resultados medidos por evaluaciones de aprendizaje. Este nivel de información tiene el potencial para distribuir justicia con criterios transparentes y también puede ser utilizado para incentivar a los actores según sus resultados. Ambas dinámicas coexistieron en **Chile**.

Pero **Chile** también vio acrecentar sus problemas de gobierno del sistema en paralelo a la creación de estas instancias e instrumentos. La causa fue el progresivo pasaje de alumnos al sector particular, escasamente regulado pese a ser financiado por el Estado en amplia medida. Como consecuencia de este desfase, la Ley de Aseguramiento de la Calidad de 2009 creó dos instituciones nuevas: la Superintendencia de la Educación, con el objetivo de controlar el uso de las subvenciones en las escuelas, y la ya mencionada Agencia de Calidad de la Educación.

Otro caso saliente en la región es el de **Colombia**. Con la gestión de gobierno iniciada en 2002 se puso un énfasis especial en la construcción de capacidades de gobernabilidad. La creación de una carrera profesional para los agentes públicos se combinó con una batería de acciones para medir el sistema educativo y tomar mayor control de su presupuesto. Esto se conjugó con la evaluación de las escuelas y un gran énfasis en la medición de resultados.

Los países estudiados también modernizaron sus sistemas de información y gestión educativa, para aceitar la coordinación entre el nivel nacional, los niveles intermedios y las escuelas. **Brasil** creó el Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), un portal en línea que permite gestionar la solicitud de presupuestos y de asistencia técnico-financiera al nivel central. En 2013, **México** realizó el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, con el fin de crear el Sistema Nacional de Información y Gestión Educativa, como plataforma para facilitar la comunicación directa entre las escuelas y las autoridades educativas.

Perú creó el SIAGIE (Sistema de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa), un sistema digital para la carga de información de matrícula, progreso educativo y ausentismo, entre otros datos que permiten a las autoridades educativas obtener información desagregada, necesaria para mejorar la gestión de las políticas y los programas educativos, aunque sin información sobre las características sociales de los alumnos. **Uruguay** creó el Plan GURI, que realiza un seguimiento individualizado de la trayectoria de los alumnos y permite, por ejemplo, la toma de asistencia *on line*, lo que repercute en una menor carga administrativa y la posibilidad de generar informes automáticos para la gestión institucional.

Saliendo del plano específico de la gestión de la información, justamente **Uruguay**, el más pequeño y poco poblado de los países estudiados, es un caso destacado por la historia excepcional de sus instituciones de gobierno de la educación. Su tradición republicana se expresa en la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), el organismo que gestiona la educación, mientras que el Ministerio de Educación exhibe un tono más consultivo, con escasas funciones ejecutivas a cargo. La ANEP tiene una amplia autonomía frente a los gobiernos de turno (en comparación con los otros países estudiados) y garantiza una fuerte pertenencia educativa de sus integrantes¹⁷. Esta misma institucionalidad se replica en cada uno de los consejos de educación que administran distintos tramos del sistema educativo.

El resultado del modelo de gobierno uruguayo es paradójico: pese a ser un país tan pequeño, tiene marcados recortes en sus agencias de gobierno, dotadas de tanta autonomía que constituyen distintos sistemas educativos en paralelo: la educación inicial y primaria (CEIP), la educación secundaria (CES) y la educación técnica (UTU) parecen mundos aparte, tal como ocurre con las agencias que coordinan las universidades en los demás países. El rasgo de estos organismos es la endogamia, que impide intromisiones políticas de corto plazo y clausura el sistema hacia adentro, como culturas cerradas de difícil intervención externa y recambio.

El caso uruguayo se refleja en su normativa: la vigente Ley General de Educación es más que nada una norma que regula el gobierno del sistema (o de los subsistemas). Contiene poco contenido propiamente educativo, ya que la tradición indica que ese contenido surge de las normas internas que cada instancia de gobierno genera. Incluso, con la creación del reciente Instituto Nacional de Evaluación de la Educación no se logró coordinar allí la evaluación centralizada de los alumnos ni las estadísticas educativas, que siguen a cargo de cada Consejo.

En el conjunto de los países, la profesionalización de los ministerios de Educación tuvo distintos correlatos. Uno de ellos es **el retorno de una visión de la planificación a largo plazo que había perdido protagonismo en las dos últimas décadas del siglo XX**. La lógica de los programas basados en financiamiento a plazo determinado había generado una mayor fragmentación de las intervenciones estatales en los noventa. Esa misma lógica continuó funcionando en varios de los países analizados. Brindó más especificidad, capacidad estratégica de maniobrabilidad y flexibilidad en su ejecución, muchas veces atada a préstamos internacionales, pero tuvo limitaciones de articulación, coherencia y visión de largo plazo.

¹⁷ El Consejo Directivo Central (CODICEN) es el organismo rector de la ANEP y está integrado cinco autoridades, de las cuales dos representan al gobierno (con la venia del Senado) y dos al cuerpo docente.

En el nuevo siglo, casi todos los países analizados desarrollaron visiones de futuro, planes consistentes con metas y nuevos instrumentos de planeamiento. El cuadro 10 lista los planes oficiales de los países durante el período estudiado. Entre ellos, se destacan los casos de **Colombia** y **Brasil**, donde estas herramientas tuvieron un mayor peso en la organización de la agenda educativa.

Cuadro 10. Principales planes de educación por país. 2000-2015

País	Nombre del plan	Años de vigencia
Argentina	Plan Nacional de Educación Obligatoria	2009-2011
	Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente	2012-2016
Brasil	Plano Nacional de Educação	2001-2011
	Plano Nacional de Educação	2014-2024
Colombia	Plan Sectorial de Educación	2002-2006
	Plan Decenal de Educación	2006-2016
México	Programa Nacional de Educación	2001-2006
	Programa Sectorial de Educación	2007-2012
	Programa Sectorial de Educación	2013-2018
Perú	Plan Nacional de Educación para Todos	2005-2015
	Proyecto Educativo Nacional	2007-2021
Uruguay	Orientaciones de políticas educativas del Consejo de Educación Inicial y Primaria	2010-2014

Fuente: CIPPEC.

Los actores políticos de la educación en el nuevo siglo

La dimensión de los actores es clave para entender el gobierno de la educación. En el período analizado, se destaca la aparición de **los liderazgos políticos que ciertos presidentes ejercieron para marcar cambios de rumbo profundos en sus políticas educativas**. Los casos de Lula en **Brasil**, Peña Nieto en **México** y Lagos y Bachelet en **Chile** son quizás los más salientes, más allá de sus diversos contextos y orientaciones. Correa en Ecuador, país fuera del estudio, es otro caso similar, donde el liderazgo de los cambios se encarnó en la figura del presidente del país.

Los ministros de educación (o cargos equivalentes) fueron desde ya figuras relevantes de la región. El **cuadro 11** muestra su duración promedio en la década del noventa y en los quince años analizados del nuevo siglo.

Cuadro 11. Ministros de Educación (o cargo equivalente) por país. 2000-2014

País	1990-1999				2000-2014			
	Duración Promedio (Meses)		Cantidad de ministros		Duración Promedio (Meses)		Cantidad de ministros	
Argentina	31,5		4		25,71		8	
Brasil	27,8		5		26,6		5	
Chile	23,6		5		16,18		11	
Colombia	15		8		42		4	
México	22		6		33		5	
Perú	11,36		11		15,9		10	
Uruguay	30	60*	4	2*	42	44*	6	4*

Nota: Los asteriscos en Uruguay refieren a los presidentes de la ANEP, mientras que el primer número en cada columna refiere al cargo de ministro de educación.

Fuente: CIPPEC.

No es sorprendente que **Chile** lidere el recambio en la segunda etapa, con once ministros en 15 años. Salvo el caso de Sergio Bitar, con mayor continuidad al inicio del siglo, el resto de los ministros duró poco tiempo en su cargo. La educación fue un tema central de la agenda política: hubo grandes manifestaciones de estudiantes y reclamos sociales que hicieron de la cartera educativa un espacio político de alto riesgo.

En **Perú**, el recambio fue de la mano de poca continuidad y claridad del rumbo de las políticas, que se expresaron durante el período analizado. La excepción fue la presidencia de Alan García, en la que se dio continuidad al ministro José Chang, quien estuvo casi cuatro años en el cargo. Más recientemente, durante el gobierno de Humala, hubo relativa continuidad con dos ministros y una agenda más integrada de políticas educativas. Si se toma el período más amplio de los últimos 25 años, **Perú** se destaca claramente frente al resto de los países por su discontinuidad política en la cartera educativa, con 21 ministros y una duración promedio de apenas poco más de un año.

En **Argentina**, los promedios engañan: abarcan el período de crisis política que incluyó cinco ministros en apenas tres años (2000-2003). En cambio,

desde el gobierno sucesivo de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015) hubo tres ministros con alta continuidad en sus cargos: Daniel Filmus, Juan Carlos Tedesco y Alberto Sileoni. Los tres mostraron, además, convergencia en sus orígenes educativos y en cargos previos dentro del propio ministerio.

Brasil tuvo dos ministros muy destacados, que marcaron su agenda durante el período analizado. El primero fue Paulo Renato de Souza (1995-2002), que encarnó la política educativa del gobierno de Henrique Cardoso. Luego de los recambios iniciales del gobierno de Lula, iniciado en 2003, Fernando Haddad (2006-2012) lideró las mayores transformaciones de política educativa analizadas en este libro.

En **México**, las tres presidencias abarcadas fueron más largas que en el resto de los países analizados, por tratarse de períodos de seis años, lo cual tiene su correlato en una menor cantidad de ministros. Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) hubo continuidad con el Secretario de Educación Pública, Reyes Tames. En el gobierno de Felipe Calderón (2007-2012) hubo dos secretarios principales, cuya gestión se dividió en dos etapas de tres años, con una relación muy directa al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y un recambio en la Secretaría de Educación Pública de los cuerpos profesionales que se habían formado durante un período de relativa continuidad desde los noventa hasta 2006.

Colombia fue el país con mayor continuidad y claros perfiles diferenciados de liderazgo durante el período analizado. La gestión como ministra de Cecilia María Vélez acompañó las sucesivas presidencias de Uribe (2002-2010) durante ocho años, un verdadero record entre los países analizados. Mucho de lo ocurrido en **Colombia** se explica por su liderazgo y ascendencia en la conducción de una etapa autodenominada de “Revolución educativa”. La siguiente ministra fue María Fernanda Campo (2010-2014), que también acompañó toda la primera presidencia de Santos y dio su propia impronta a la gestión.

En **Uruguay** es menos sencillo asimilar la figura de liderazgo en una persona, si bien el actor de referencia central es el presidente de la ANEP (que figura en el **cuadro 11**). El poder está más distribuido entre los distintos organismos y dentro de cada uno de ellos por los modelos de cogobierno de los consejos. Los presidentes de la ANEP y los directores de los consejos tuvieron continuidad en el tiempo y coinciden, en general, con los períodos de gobierno.

El peso de los sindicatos docentes fue divergente en los países analizados. En **México**, el histórico Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación –el sindicato docente más poderoso de la región en escala y peso político– tuvo una alianza de poder durante los años de las presidencias de Fox y Calderón que se rompió con la llegada al gobierno de Peña Nieto. El SNTE fue históricamente una institución que cogobernó la educación del país durante décadas y su principal dirigente sindical Esther Gordillo fue encarcelada

en 2013 por delito organizado. En paralelo a la deslegitimidad creciente del SNTE, creció en magnitud la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), central disidente que tuvo gran peso en la resistencia a las reformas de la carrera docente impulsadas durante el período analizado.

En **Argentina** perduró una gran fragmentación de sindicatos docentes en las provincias que realizan negociaciones autónomas con los gobiernos. La Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) fue la principal agrupación a nivel nacional que nucleó varios sindicatos provinciales y tuvo una relación cercana al gobierno durante los períodos sucesivos de Néstor y Cristina Kirchner. En **Brasil** se dio una situación similar, de gran fragmentación federal y alianza tácita con las gestiones de Lula y Dilma, aunque el sindicato nacional, Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), no tuvo tanto poder de veto y movilización como en la **Argentina**.

En **Uruguay** se dio una dinámica similar a la de **Argentina** y **Brasil**, al menos desde la llegada del gobierno del Frente Amplio en 2005. Allí no existe una fragmentación tan grande, aunque sí una distancia mayor entre niveles educativos, que se corresponden con los tres sindicatos nacionales: FENAPES (Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria), FUM (Federación Uruguaya de Magisterio) y AFUTU (Asociación de Funcionarios de la UTU).

En **Chile**, el Colegio de Profesores tuvo una postura conciliatoria con los gobiernos de la primera década del siglo XX y un enfrentamiento explícito con el gobierno de Piñera. La postura del Colegio de Profesores sobresalió en la región por su mayor participación técnica en la definición de reformas de la carrera docente.

En **Colombia**, la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE) mantuvo una posición crítica de las reformas implementadas durante el período analizado y una alianza con el Movimiento Pedagógico Colombiano, un espacio original para la región surgido en 1982, que reunió a académicos y educadores de todo el país (Bruckner, 2009; Valencia, 2006a). En **Perú**, el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del **Perú** (SUTEP) opuso una gran resistencia a la reforma de la carrera docente, que ocupó buena parte del período analizado.

Un nuevo actor, que hizo una aparición rutilante en la arena educativa, está conformado por las organizaciones de la sociedad civil apoyadas por empresarios. Los casos de Mexicanos Primero y Todos Pela Educación en **Brasil** fueron los más relevantes en términos de incidencia en las agendas de sus países. Pero también pueden destacarse los ejemplos de Educación 2020 en **Chile**, Empresarios por la Educación en **Colombia**, la Asociación Empresarios por la Educación en **Perú** y Educar 2050 en **Argentina**. En conjunto,

también articularon sus acciones y lógicas de trabajo en la Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Educación (REDUCA).

También surgieron en algunos países procesos originales de participación social en la política educativa. Un ejemplo fue la Conferencia Nacional de Educación en **Brasil**, realizada en 2010 con amplia participación democrática, aunque discontinuada luego. **Uruguay** cuenta con múltiples instancias participativas, entre las cuales se destacan las Asambleas Técnico Docentes (ATD). En **Perú**, tuvo un importante rol el Consejo Nacional de Educación, incorporado a la estructura orgánica de gobierno desde 2002, con la participación de reconocidos especialistas educativos.

Los organismos internacionales fueron variando sus perfiles en los años estudiados (véase diagrama del capítulo 4). En los noventa había predominado el peso del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en el financiamiento de reformas estratégicas, pero en el nuevo siglo su peso político disminuyó. Fue más relevante su rol como asistentes del crédito solicitado por los países que su lugar en los asientos decisores de las políticas.

En cambio, aparecieron nuevas instituciones internacionales en el debate de las agendas. En especial, la OCDE pasó a tener un rol clave en países como **México** y **Chile**, y más recientemente en **Brasil**. Las pruebas PISA dispararon innumerables debates y justificaron políticas. Pero en un nivel más técnico y estratégico, los reportes específicos de la OCDE sobre estos países fueron altamente influyentes de las agendas posteriores (OCDE, 2012b; OCDE, 2014).

La UNESCO también mantuvo un rol ascendente en la región, posicionado desde la aparición de las evaluaciones de la calidad en el nivel primario. El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) tomó la prueba PERCE en 1997, SERCE en 2006 y TERCE en 2013. Su impacto no fue tan rutilante como PISA, pero supo hacerse un espacio en la agenda de mirar los resultados con más foco en las dimensiones pedagógicas. También elevó su peso la OEI, en particular como el articulador central de las Metas 2021, basadas en amplios informes técnicos de especialistas y aprobadas por las autoridades de todos los países de la región (SITEAL, 2010).

Otros actores menos previsibles entraron en la arena política de la educación durante estos años. Por ejemplo, la consultora McKinsey difundió influyentes documentos sobre los países exitosos en educación y protagonizó algunos procesos de planificación y cambio educativo, en especial en **Colombia** y más recientemente en **Brasil**.

Las arenas de política educativa no son interminables. Cuando entran algunos actores, otros salen. Así ocurrió con el Banco Mundial, que perdió vuelo en esta etapa. También fue el caso en varios países de las universidades y la academia en general, que fueron vistas con cierto recelo por muchas de las autoridades educativas. La brecha entre la teoría y la práctica fue señalada

en varias de las entrevistas que justificaron ese declive desde la visión de las autoridades de varios gobiernos.

3.3. Las tensiones y transformaciones curriculares¹⁸

En los siete países incluidos en este estudio, el siglo XXI fue pródigo en reformas curriculares. Basta un breve listado para dimensionar el esfuerzo de cambio curricular que muchos gobiernos hicieron¹⁹.

En **Brasil**, se establecieron entre 2009 y 2012 las nuevas Directrices Curriculares Generales y entre 2013 y 2014, los Derechos de Aprendizaje y Desempeño. En **Chile**, se realizaron Ajustes Curriculares entre 2002 y 2009, pero la transformación más importante llegó con las nuevas Bases Curriculares en 2013. En **Argentina**, se definieron los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios para los distintos niveles educativos entre 2005 y 2011.

En **Uruguay**, se promulgaron nuevos Planes para la Educación Inicial y Primaria (2008) y para el Ciclo Medio Básico y Bachillerato (2006 y 2007). En **México**, dentro de la Reforma Integral a la Educación Básica (RIEB, 2009 y 2011) y la Reforma a la Educación Secundaria (2006), se produjeron reformas curriculares significativas. En **Colombia**, se elaboraron los Estándares Básicos de Competencias (2003-2006). En **Perú**, estos 15 años vieron una sucesión de diseños curriculares, siendo el más relevante y reciente el Diseño Curricular Nacional de 2009.

¹⁸ Este apartado está basado en un documento elaborado para esta investigación por Inés Dussel, quien sistematizó los procesos de cambio curricular en los siete países estudiados.

¹⁹ Puede encontrarse un análisis más detallado de las normas y marcos curriculares del nivel primario de todos los países estudiados en LLECE-UNESCO (2013e).

Cuadro 12. Grandes cambios curriculares por país. 2000-2014

País	Año	Nombre
Argentina	2005-2011	Núcleos de Aprendizaje Prioritarios
Brasil	2009-2012	Diretrizes Curriculares Gerais da Educação Infantil, do Ensino Fundamental de Nove Anos e do Ensino Médio
	2013-2014 (en curso)	Direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento
Chile	2002-2009	Ajustes Curriculares
	2009-2013	Bases Curriculares
Colombia	2003-2006	Estándares Básicos de Competencias
México	2006	Reforma a la Educación Secundaria
	2008	Reforma Integral a la Educación Media Superior (RIEMS)
	2009-2011	Reforma Integral a la Educación Básica (RIEB)
Perú	2001	Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria 2001
	2002	Propuesta de Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria 2002: "Nueva secundaria en construcción"
	2003	Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria 2003 "Nueva Secundaria Mejorada"
	2005	Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria 2004
	2006	Diseño Curricular Nacional (DCN) 2005
	2009	Diseño Curricular Nacional (DCN) reajustado
Uruguay	2006 y 2007	Programa para el Ciclo Medio Básico y Bachillerato
	2008	Programa de Nivel Inicial y Primario

Fuente: CIPPEC.

Como puede observarse, la reforma curricular fue una estrategia de intervención importante de las políticas educativas en todos los países. **¿Por qué fue esta, otra vez, una era de cambios curriculares?** El currículum constituye una norma pública sobre qué y cómo enseñar, y expresa un acuerdo acerca de lo que el sistema educativo debe enseñar a las nuevas generaciones. Como señala Cristian Cox, "el currículum está (...) en el núcleo de las relaciones

entre continuidad y cambio de una sociedad; tensado entre lo que un orden es y lo que quiere ser” (Cox, 2006). No es casual que en una época con marcados cambios políticos, económicos y culturales se busque reflejarlos en la renovación de las referencias culturales comunes y de las formas de trabajo pedagógico.

Otro dato ayuda a entender este período reciente de las políticas curriculares en estos siete países latinoamericanos. A contrapelo de una historia de marcada inestabilidad política y violentos cambios de timón, en muchos de los países considerados lo que va del siglo XXI significó una mayoritaria estabilidad de los partidos en el gobierno. Solo el caso de **Perú**, con distintas gestiones y aun reemplazos continuos de ministros dentro de la misma presidencia, muestra una cierta inestabilidad en las propuestas curriculares, por ejemplo en la sucesión de siete versiones de diseños curriculares para la enseñanza secundaria entre 1997 y 2006. Esto permite ver algunas tendencias de mediano plazo que en otras épocas se volvían invisibles por la abrupta renovación de elencos gobernantes.

Por otro lado, el currículum también habla de las dinámicas internas del sistema educativo, que muchas veces tienen un ritmo de cambio más lento. El diseño curricular, al traducir conocimientos y objetivos en espacios curriculares, tiene que incluir necesariamente alguna referencia a la organización existente y a las tradiciones curriculares anteriores (Feldman y Palamidessi, 1994), así como a los modos de gobierno del sistema (Goodson, 2000).

Los rumbos de las reformas curriculares

¿Cuáles son los rasgos de esta nueva oleada de diseños curriculares en la región? Mientras que en las reformas de décadas anteriores había primado una reducción de la política curricular a los diseños y documentos curriculares (Dussel, 2004; Terigi, 2005; Ziegler, 2001) y una gran confianza en su capacidad regulativa, esta nueva época de cambios curriculares está fundada, en mayor o menor medida, en lecturas críticas respecto a esa estrategia. Principalmente, porque el estilo de cambio curricular vía documentos mostró limitaciones para conectarse con la vida real de las escuelas y su traducción a las prácticas.

Esa lectura crítica se evidencia en los cambios de énfasis respecto a algunas decisiones anteriores, por ejemplo las tendencias, contundentes en los noventa, hacia currículos más contextualizados, más integración disciplinar y mayor énfasis en contenidos procedimentales y actitudinales. La última generación de reformas curriculares (mayoritariamente producidas después de 2005) comparte como rasgo general una cierta vuelta a los contenidos disciplinarios y a las asignaturas escolares, si bien persiste la fundamentación constructivista

del sujeto de aprendizaje y los nuevos contenidos como las ‘competencias para la vida’, los saberes tecnológicos y los espacios curriculares contextualizados.

Esa vuelta a las asignaturas puede ser explícita (como en el caso de **Uruguay** y hasta cierto punto **Argentina**) o implícita, a través de los énfasis de las políticas curriculares que terminan centrándose en los saberes académicos a pesar del lenguaje de las competencias y los objetivos de aprendizaje. Una fuerza sostenida en esta dirección es la presión de los sistemas de evaluación como PISA o los de los propios sistemas educativos nacionales, pero tampoco habría que descartar el peso de los puestos de trabajo y la formación docente definidos disciplinariamente así como las demandas sociales sobre qué saberes son prioritarios. En **Uruguay**, por ejemplo, fue clave el rol de los sindicatos docentes para reclamar y lograr el retorno a las asignaturas, luego de la reforma de los noventa que las había unificado en áreas.

Lo que surge de la lectura de los nuevos documentos curriculares no es, sin embargo, una restauración de los viejos currículos de principios del siglo XX, sino **la emergencia de una lógica curricular híbrida que puede incluir tradiciones y códigos contradictorios**. En buena parte de los casos, se ve que los nuevos diseños curriculares buscan responder a la par a una mayor presión académica (sobre todo a partir de las evaluaciones estandarizadas) y a una mayor demanda de nuevos contenidos por parte de la ciudadanía, las necesidades formativas del trabajo y la cultura digital.

Algunas veces, como en **Uruguay** en el nivel primario, esto se intenta resolver a través del incremento de las horas totales de escolaridad, que permiten ampliar el currículum sin renunciar a los contenidos ya presentes. Esta tendencia también se ve en otros casos nacionales, y coincide con la ampliación de la jornada escolar para mejorar los resultados de aprendizaje. En otros casos, como en **Chile, México y Colombia**, la presión evaluativa lleva a concentrar los esfuerzos en las disciplinas académicas tradicionales, y si bien prevalecen como lenguaje curricular las competencias, los objetivos y logros de aprendizaje, el énfasis es fuertemente ‘contenidista’.

Por último, un tercer grupo en el que se incluyen **Argentina, Perú y Brasil** muestra una disparidad de situaciones, con discursos híbridos y una alta heterogeneidad en la oferta educativa por sus rasgos diversos en el espacio (los regímenes federales de **Argentina y Brasil**) y tiempo (los diversos cambios curriculares del **Perú**).

Los casos nacionales permiten conjeturar algunas hipótesis sobre el rumbo y características de los cambios curriculares de la última década.

En **Uruguay**, en 2008 se estableció un nuevo Programa para la Educación Inicial y Primaria que incluyó las modalidades rural y urbana así como los primeros años de escolaridad. Un elemento importante de este nuevo currículum fue la integración entre niveles: se buscó promover una articulación entre

el nivel inicial y el primario, tendiente a la universalización de la escolaridad temprana, y su alineación con los objetivos de la alfabetización básica.

El nuevo diseño planteó un cambio importante en la regulación al dejar abierta la concreción curricular a los docentes en las escuelas, lo que significó un cambio trascendente en un sistema de tradición centralizada a nivel curricular. El programa no asignó horas por materias ni establece jerarquías u orden de materias, sino que estableció objetivos generales de enseñanza y señala que los maestros son quienes realizan la contextualización necesaria en la escuela (ANEP, 2008).

Sin embargo, algunas otras tendencias del currículum parecen menos innovadoras. Los saberes se organizan en 19 ramos de conocimiento que parecen continuar con la división tradicional en asignaturas, y expertos consultados manifiestan que el plan es 'asignaturista' y que sobrea abunda en conocimientos. Por otro lado, llama la atención que la débil presencia de las nuevas tecnologías en el país del Plan Ceibal.

Desde 2006, por su parte, se promulgó un Plan de Ciclo Básico para Liceos y Tecnológicos, que también trajo cambios importantes aunque en un sentido diferente: más asignaturas, más horas de estudio y un Espacio de Estrategias Pedagógicas Inclusoras para apoyar la progresión en los estudios. En este caso, la prescripción curricular fue mayor y asignó horarios y, por lo tanto, jerarquías entre las disciplinas.

En **Brasil**, entre 2009 y 2012 se establecieron nuevas Directrices Curriculares Generales para todos los niveles. Estas directrices proponen algunos cambios en relación con los Parámetros Curriculares Nacionales de 1995-1998: mayores orientaciones para definir proyectos curriculares en los establecimientos, una secuenciación más clara de contenidos, y la reorganización del currículum en 5 áreas: Lenguaje, Matemática, Ciencias Humanas, Ciencias de la Naturaleza y Enseñanza Religiosa.

Una iniciativa importante a nivel curricular, que tiene impacto en las prioridades de enseñanza de los establecimientos escolares, es el Pacto Nacional por la Alfabetización en la Edad Correcta (2012). Se trata de un acuerdo interpartidario que promueve parámetros para la alfabetización durante el primer ciclo, a través de estrategias de formación y materiales específicos para mejorar los indicadores de logro del nivel primario, sobre todo en lo que hace a las competencias lingüísticas de los estudiantes.

Sin embargo, el cambio parece ser más de grado que de contenido. Tanto en los PNC como en las DCG, la regulación es descentralizada: el MEC establece parámetros o directrices, pero el currículum se concreta en el nivel estadual y municipal, donde se definen jerarquías, estructura horaria y secuencia de los contenidos.

El desplazamiento hacia un discurso curricular de derechos es aún más marcado en los desarrollos curriculares recientes. Entre 2013 y 2014, el Ministerio de Educación convocó a una comisión especial para establecer los Derechos y Objetivos de Aprendizaje y al Desempeño, lo que constituye un cambio en el discurso curricular importante: ya no se trata de establecer niveles de aprendizaje sino de garantizar derechos. En qué medida esto implica un cambio de retórica o un código curricular nuevo es algo que todavía no puede saberse.

Brasil busca combinar una renovada impronta central con la diversidad propia del voluminoso país. El eje en la diversidad se manifiesta en los Derechos al Aprendizaje, por ejemplo en la variedad y pluralidad de textos a leer y producir. Un documento del MEC sobre las directrices destaca que hay que abandonar el modelo de currículum prescrito y estandarizado, porque la escuela no es un espacio uniforme u homogéneo; pero también señala que hay que preocuparse por brindar apoyo técnico y financiero a las escuelas para que esta libertad no se convierta en reproducción de las desigualdades. Estas nuevas tensiones son las que los diseños curriculares de la última generación quieren atender.

En el caso de **Chile**, la reforma curricular más reciente la constituyen las Bases Curriculares del 2013, que también se basan en una lectura crítica de los diseños curriculares anteriores y en el cambio en la estructura de niveles que supuso la Ley General de Educación del 2009. Allí se propone pasar de contenidos mínimos a un nuevo lenguaje curricular, como el de los objetivos de aprendizaje.

Las ventajas de esta modificación, según los documentos curriculares, es que permiten una mejor gestión pedagógica del currículum, al explicitar los estándares esperados de aprendizaje por parte de los alumnos. Los objetivos se definen en términos de competencias o acciones que pueden realizar los alumnos, y la fundamentación apela a supuestos constructivistas (que el aprendizaje sea significativo para el alumno), demandas contemporáneas (que tenga relevancia social y constituya un aprendizaje para la vida) y de eficacia del sistema educativo (que su gestión pueda ser evaluada y monitoreada convenientemente).

Los objetivos se organizan por áreas o núcleos temáticos. A los tradicionales (lenguaje, matemática, “historia, geografía y ciencias sociales” y ciencias naturales) se suman otros seis: educación física y salud, artes visuales, música, tecnología, orientación e inglés. El espacio de orientación incluye contenidos vinculados con el desarrollo personal, afectivo y social de los alumnos: aparecen los saberes vinculados con “competencias para la vida” (*softskills*), una temática cada vez más importante en la agenda internacional de política educativa (OCDE, 2015)

Las Bases curriculares se definieron conjuntamente con los programas de estudio de las materias, y ayudaron a producir “una alineación curricular mucho

más precisa” y un “paquete completo para el profesor, sin desfase temporal, algo sin precedentes” (Unidad de Currículo y Evaluación- Ministerio de Educación, 2013). Es clara la percepción de que la definición de objetivos y contenidos por un lado y la redacción de programas para las materias por el otro no fueron suficientes para orientar las prácticas, situación que busca ser reparada a través de varias estrategias simultáneas que lleguen a la enseñanza en el aula.

Los nuevos diseños curriculares suponen un avance hacia una prescripción más consistente e integrada, que permita seguir y evaluar los resultados de aprendizaje. Este nuevo diseño se asocia también con otras estrategias y materiales desarrollados por el Ministerio de Educación en los últimos años, como las matrices de progresión de los aprendizajes y el Plan de Apoyo Compartido, que abarcó a 1.000 escuelas y proporciona un paquete predefinido de programas, materiales, estrategias didácticas, instrumentos de evaluación y asesoría sistemática.

Esta tendencia a una mayor regulación central del currículo puede verse también en otro cambio importante entre el diseño anterior y el actual de la educación primaria: la nueva distribución horaria disminuye el tiempo de libre a disposición de la institución (cerca al 20% del tiempo total de instrucción) y de tecnología, y reasigna ese tiempo a disciplinas escolares como ciencias naturales y sociales, a la educación física y de la salud, música, artes visuales y orientación. Esto intenta responder a la presión que ejerce el SIMCE sobre los contenidos obligatorios de lengua, matemática y ciencias, al costo de una mayor centralización curricular.

La otra tendencia que también se hizo visible en **Chile**, y en general en todos los países donde se diseñaron currículos por competencias, fue la convivencia entre una lógica de estándares y las disciplinas escolares. Los objetivos de aprendizaje se definieron en términos de las materias curriculares. Aunque permanecieron los objetivos transversales, la prescripción se incrementó con programas centralizados que establecieron horarios y secuencias de contenidos organizados por materias.

A esto se sumó la presión de las pruebas del SIMCE, que mantuvo una estructura básicamente disciplinar. Así, es probable que la organización disciplinar haya tenido más peso regulador que los propósitos de la formación en competencias para la vida que también se mencionan como fundamentos de la selección de conocimientos.

En **México**, dentro de la Reforma Integral a la Educación Básica (RIEB, 2009 y 2011) y la Reforma a la Educación Secundaria (RES, 2006) y a la Educación Media Superior (RIEMS, 2008), se produjeron reformas curriculares significativas, que fueron implementadas en forma gradual, aunque al momento de esta investigación estaban siendo reevaluadas y, probablemente, modificadas en los próximos años.

Estas reformas educativas implicaron que el currículum pasó a definirse por competencias, que a su vez determinan estándares para la evaluación. Las competencias se organizan en cuatro grandes ejes: lenguaje y comunicación, pensamiento matemático, exploración y comprensión del mundo natural y social, y desarrollo personal para la convivencia. La tendencia general fue de mayor integración curricular, menos asignaturas por grado, promoción del uso de las nuevas tecnologías y creación, en el caso de la secundaria, de un nuevo espacio curricular dedicado a orientación y tutoría para cuestiones de desarrollo personal y convivencia escolar.

El nivel de prescripción curricular en estos nuevos textos curriculares es abundante, aunque al combinar competencias, estándares, aprendizajes esperados, campos formativos y otros elementos, y lograr una débil articulación de ese conjunto, resulta poco orientador de las prácticas. El supuesto, ya presente en la reforma anterior de 1993, es que hay que darle autonomía didáctica a los docentes, no solo a nivel de la secundaria sino también de la primaria.

Sin embargo, hubo otros canales por los que se buscó intervenir en la práctica docente. Por un lado, las estrategias de capacitación acompañaron la implementación de la RIEB, con un fuerte apoyo de guías y materiales para la enseñanza. También hubo cambios importantes en la supervisión para que se centre más en la orientación y seguimiento pedagógico. Pero la vía fundamental para llegar al aula en **México** fue y es el libro de texto gratuito, que funciona en estrecha alineación con el currículum o, incluso, por encima de este.

Colombia es, quizás, el país de la región donde se brinda la mayor autonomía curricular a los establecimientos educativos. No hay norma curricular como tal, sino que la regulación de contenidos a enseñar toma la forma de competencias y estándares de aprendizaje, que a su vez determinan la evaluación estandarizada de las pruebas SABER.

En líneas generales, puede decirse que **Colombia** es un caso claro donde el peso del currículum evaluado condiciona los pasos anteriores, y donde se promueve el "gobierno por objetivos" (Popkewitz y Lindblad, 2000). Impulsadas por una crítica democrática al currículum debido a su segmentación, su desconexión de la sociedad y su carácter conservador y centralizado, el currículum por competencias vigente desde 1994 buscó quebrar la lógica disciplinaria de asignaturas y promover un código curricular integrado y contextualizado.

Sin embargo, hay poderosas tendencias contrarias, como el eje en las asignaturas básicas de las pruebas estandarizadas y los programas y materiales de apoyo, que siguen organizándose a través de las disciplinas y tienen un carácter recentralizador y menos proclive a la autonomía que lo que promueve la regulación curricular.

Desde 2011, atento a las dificultades que esta forma de regulación curricular tiene, el Ministerio de Educación lanzó un programa que se transformó

en el eje de la gestión 2010-2014: Todos a Aprender. Este programa (similar al PAC chileno) consistió en la entrega de materiales didácticos a las escuelas con peores resultados en las pruebas estandarizadas. La iniciativa buscó tener una incidencia directa en la enseñanza de las competencias básicas, para modelar las estrategias didácticas de los profesores. Este es un ejemplo de programas que promueven una recentralización curricular.

En **Perú**, la década reciente significó varios cambios curriculares. El Diseño Curricular Nacional de 2009 planteó una visión integral y articulada de los niveles inicial, primario y secundario. En este diseño se abandonó el eje en las competencias y se adoptó el de las habilidades, con una mayor explicitación de la secuencia y la progresión en los logros de aprendizaje.

Llama la atención la presencia de la educación religiosa desde el primer año de la escolaridad primaria, y la integración de un área Personal Social, en la cual se combinaron la formación ciudadana, la enseñanza de la historia, la geografía y la economía, y una materia vinculada con Persona, Familia y Relaciones Humanas. Las formulaciones fueron de nivel general y se espera que las escuelas y los docentes desarrollen el programa de estudios desde su autonomía profesional.

En los últimos años y conforme ha sucedido en otros países, esta apertura llevó a sumar otras estrategias de intervención sobre las prácticas de enseñanza, para tener más impacto en los logros de aprendizaje. Con este fin, se elaboraron mapas de progreso (o estándares) para las distintas áreas de aprendizaje, y rutas del aprendizaje que presentan propuestas didácticas para temas específicos, que además se espera vayan cubriendo todo el currículum. Analistas peruanos señalaron que hubo un cierto desfase -tanto temporal como en tradiciones curriculares y didácticas- entre estas “rutas de aprendizaje” definidas centralmente y los lineamientos curriculares regionales y locales que ya se estaban desarrollando.

Por último, en **Argentina** la regulación curricular nacional fue también de nivel general y desde los noventa se sostuvo la descentralización de la especificación curricular (Terigi, 1999). El discurso curricular, como en los casos de **Brasil** y **Uruguay**, fue crítico respecto a la sociedad y la educación: se vio a la norma curricular como una forma de darle unidad al sistema educativo sin uniformizarlo, pero atendiendo a la inclusión y la igualdad educativas.

Los cambios curriculares recientes se basaron en la definición de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP). Los NAP, que suplantaron a los Contenidos Básicos Comunes de 1995, se promulgaron entre 2004 y 2011, después de largos procesos de negociación entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional.

Simultáneamente, el Ministerio de Educación produjo una serie de Cuadernos para el Aula destinados a la escuela primaria y a la transición a la

escuela secundaria, que contienen secuencias con una progresión de actividades para lograr orientar mejor las prácticas. Aun sin acercarse al nivel de prescripción curricular de los libros de texto mexicanos, constituyen referencias claras para las decisiones didácticas de los docentes.

En las provincias más grandes de **Argentina**, en los últimos años se produjeron nuevas leyes y diseños curriculares que se adecúan a la nueva estructura del sistema y a la definición de los NAP (por ejemplo, Buenos Aires en 2009, Mendoza en 2014, Córdoba en 2012 y Entre Ríos en 2010). Estos diseños curriculares contienen, en general, un alto nivel de especificación: horarios asignados a las materias, orden y secuencia de los contenidos en cada materia, e incluso, como en el caso de la Provincia de Buenos Aires, actividades y estrategias didácticas.

Un tiempo de antagonismos: ¿Un currículum más prescriptivo o más inalcanzable?

¿Qué señalan estos nuevos desarrollos curriculares? La hipótesis de que se trata de un movimiento pendular que retrotrae a una mayor regulación curricular y a una reafirmación de las disciplinas tradicionales no alcanza a dar cuenta de la diversidad de desarrollos que están teniendo lugar en los países considerados.

Por un lado, parece haberse aprendido una lección sobre los efectos de la flexibilización curricular en el gobierno y la equidad en el sistema. **La tendencia mayoritaria actual es combinar grados de autonomía para las escuelas y los docentes con otros mecanismos (libros de texto, programas específicos para la enseñanza de los contenidos evaluados) que apoyan una cierta re-centralización de las definiciones.** Aun así, no es habitual encontrar en los diseños nacionales, aunque sí en los Estados o provincias, normas curriculares que prescriban secuencias didácticas, actividades y ejercicios de evaluación para el nivel del aula.

Los Estados nacionales se orientaron hacia formas de regulación más definidas, por objetivos, derechos o núcleos de aprendizaje, que pusieron de relieve los resultados buscados. **Hubo un peso creciente de la presión por hacer visibles los logros de aprendizaje, ya sea como medida de la eficiencia o bien de la equidad del sistema.** Este peso puede estar definido, como en los casos de **Chile, Colombia y México**, por los sistemas de evaluación estandarizados. El caso de **Brasil** fue mixto: aunque las pruebas juegan un rol preponderante en la definición de trayectorias educativas, el lenguaje curricular, sobre todo en los últimos años, incluye otros sentidos como los derechos al aprendizaje.

Al mismo tiempo, se afirmó un movimiento en las políticas curriculares que dejó en claro que los diseños son importantes pero no determinantes. En

todos los países, **las políticas acompañaron las nuevas normas curriculares nacionales con materiales didácticos que ayudaron a “traducir” a los tiempos y espacios del aula los estándares o contenidos requeridos.**

Podría decirse que hay mayor conciencia de que los docentes son lectores de los textos curriculares y que necesitan de apoyos y “prótesis” o guías para orientarse en la implementación. Esta es una diferencia significativa con la década de los noventa: si, en muchos casos, esos diseños suponían un docente altamente competente y versado en saberes pedagógicos y disciplinares que pudiera traducir una competencia a una secuencia didáctica concreta, la tendencia reciente fue elaborar estrategias de acompañamiento, a través de materiales y formación, que dieran más indicios sobre la práctica.

Un elemento que también se destacó en estos nuevos diseños curriculares fue que muchos se apoyaron en discursos críticos sobre sus sociedades. Buena parte de los lenguajes curriculares se desplazó desde los viejos relatos nacionales y morales hacia propuestas de contenidos procedimentales críticos, centrados en la diversidad y la pluriperspectividad. En ese contexto, asociado con el clima político de la región, difieren los casos de **Chile**, donde se enfatiza el consenso y no se propone una caracterización de la sociedad actual, y de **México**, que aunque enfatiza la diversidad, celebra la identidad nacional como superación de las diferencias.

Por otro lado, **los documentos curriculares emergieron después de largas rondas de consultas, y es probable que esto se haya expresado en la lógica de agregación del currículum, atentando contra la visión más estratégica del diseño.** Fue marcada la diferencia entre los diseños curriculares para el nivel primario (tendencialmente más integrados) y los de secundaria, que pese a muchos intentos todavía no consiguieron superar consistentemente la fragmentación curricular en disciplinas.

Esta lógica de agregación fue propia de los procesos participativos de consulta que estuvieron en la base de los nuevos diseños y el costo político que implicaría excluir ciertas disciplinas e incluir otras, como se intentó con frustrantes resultados en los noventa en varios países, sobre todo en **Argentina** y **Uruguay**. Es indudable que los diseños curriculares ‘dialogan’ con las políticas hacia la docencia y encuentran muchas veces límites claros en ellas. Esto contribuye a que **muchos diseños terminen resultando más conservadores, y a que se busque resolver la introducción de lo nuevo por la vía de la expansión del horario escolar.**

¿Cuáles fueron esos nuevos espacios curriculares? En los países incluidos en este estudio, apareció un nuevo énfasis en la ciudadanía y la diversidad, con una fuerza que hacía dos décadas no estaba presente. Esto se hace particularmente visible en el área de ciencias sociales, que se vio ensanchado con la inclusión de contenidos cívicos (Vaillant, 2009), y donde se puede observar la

tensión entre los conocimientos disciplinares, las “competencias para la vida cívica” y los aprendizajes morales.

Otras áreas curriculares nuevas fueron las tecnologías y la enseñanza de un idioma extranjero como contenidos obligatorios. Respecto a la lengua extranjera, **Chile, México, Colombia** y **Perú** establecieron la enseñanza del inglés como idioma extranjero; en **Brasil, Uruguay** y **Argentina**, la referencia fue a Lenguas Extranjeras, lo que posibilitó incluir el portugués, español o francés. En **Perú** y **México**, la pluralidad lingüística también constituyó un desafío al currículum, que tendió a resolverse por una modalidad diferenciada de educación indígena intercultural.

Junto con señalar lo nuevo, vale la pena destacar que hubo otras disciplinas curriculares como las ciencias, las matemáticas y el lenguaje que pudieron sostener tradiciones disciplinarias más fuertes, y consiguieron convertirse en ejes de la prescripción curricular, ya sea a través de las competencias, núcleos o logros de aprendizaje o de los materiales de apoyo que brindan secuencias didácticas. **La persistencia se basa en la presión evaluativa que se sigue ejerciendo sobre las áreas básicas tradicionales del currículum.** Esto orienta, cuando no obliga a las escuelas a poner todo el énfasis en su enseñanza, con una preocupación central por el desempeño y no tanto por su apropiación significativa.

En segundo lugar, **hubo desarrollos institucionales de las didácticas específicas en los últimos 20 años que fueron centrales en la formación docente y en los libros de texto, y contribuyeron a la profesionalización del campo pedagógico-didáctico.** Creció la formación universitaria y terciaria de docentes, con más especialización en las didácticas específicas. También se destaca el crecimiento de los ministerios y unidades de currículum, y el fortalecimiento de comunidades profesionales de docentes de las disciplinas, muy cercanos a los discursos académicos. Esto apoya la persistencia en el currículum de lógicas disciplinarias más fragmentarias, ya que cada cuerpo profesoral pugna por el sostenimiento y la legitimidad de su propio espacio (Goodson, 2000).

En tercer lugar, **el hincapié en las disciplinas tradicionales encontró un aliado fuerte en los discursos públicos sobre el declive y el vaciamiento de contenidos de la escuela,** que en muchos casos tuvieron un tono restaurador y nostálgico. Este aspecto no debe ser subestimado, ya que surge como una voz poderosa en los medios de comunicación masivos que condicionan las agendas de cambio, y también encarna en los discursos docentes, que tienen sus propias razones para defender el estatus quo de la fragmentación disciplinar.

Como contrapartida, el constructivismo también cobró fuerza en los últimos 30 años, y convivió de manera no siempre armónica con los desarrollos antes mencionados. El auge del constructivismo fundamentó

nuevas didácticas y proyectos curriculares vinculados con los intereses y acciones de los alumnos. También fue un aliado para el discurso de los derechos y la ciudadanía.

Como novedades, y sobre la base de este nuevo eje infancias-derechos, se promovieron ámbitos curriculares nuevos como las tutorías, orientación, desarrollo personal y social, espacio adolescente, espacios de libre definición institucional y hasta religión, sostenida tanto por posturas conservadoras como las que consideran a esta experiencia como un eje valioso para la pluralidad, como en el caso de **Brasil**.

Sobre la religión como renovada área curricular faltan todavía estudios en profundidad. Lo que surgió en este relevamiento es que, si bien apareció en los diseños curriculares de **Brasil, Colombia, Perú** y un par de provincias argentinas, no tuvo el mismo grado de obligatoriedad de otros espacios. En muchos casos, la religión ocupó el espacio de la convivencia y la pacificación que otras disciplinas no siempre lograron.

Por otro lado, también llama la atención el refuerzo de la enseñanza de las artes y la educación física, sobre todo en el currículum secundario, que puede leerse como parte de este mismo movimiento para aumentar el peso de las áreas expresivas y las de trabajo sobre sí mismo en el currículum. Su aporte tiene más que ver con las “competencias para la vida” que con lenguajes o disciplinas específicas del arte o del cuerpo.

El panorama curricular que emergió fue de una fuerte hibridación curricular de tradiciones contrapuestas, y probablemente de una menor consistencia interna. Esta hibridación se resolvería con el aumento del horario y la jornada escolar, pero eso tiene límites evidentes en la disponibilidad de recursos, tanto materiales como simbólicos.

El currículum siempre muestra la tensión entre un orden social es y lo que quiere ser. Las demandas sociales a la escuela latinoamericana combinan hoy la educación ciudadana y el desarrollo personal como forma de resolver problemas de convivencia e integración social, y la exigencia académica como modo de responder a la mayor competitividad social y económica. Se pide democracia y autonomía en la lógica de la sociedad de derechos, a la par que satisfacción inmediata y rendición de resultados en la lógica del consumo. Se trata de tensiones fuertes, probablemente sin otra resolución que el antagonismo. En los próximos años es probable que sigamos observando cómo impulsan al currículum en una y otra dirección.

3.4. Los libros de texto como atajo y el crecimiento exponencial de los materiales digitales

América Latina vivió una transformación subterránea profunda en sus sistemas educativos. Una transformación de la cual se habla poco e incide mucho en qué, cómo y qué tanto se aprende en las aulas y hogares. **Lo que ocurrió en los últimos 15 años es una multiplicación exponencial de los materiales y fuentes para enseñar y aprender.**

El crecimiento económico de la región, sumado al aumento del esfuerzo presupuestario por la educación, entre otras cosas, sirvió para regar las escuelas con libros de texto. Políticas en espejo hicieron esfuerzos por desplegar bibliotecas en cada escuela. La era de la digitalización exponencial del conocimiento generó, en paralelo, un nuevo entramado de recursos educativos gratuitos o pagos, estatales y privados.

Fue el inicio de un tiempo educativo nuevo. ¿Cómo actuaron las políticas? ¿Qué tanto se recentró el currículum o será que abrió en mil pedazos con estas tendencias exponenciales? ¿Cómo se reguló el mercado editorial de los libros de textos? ¿El Estado compró, produjo, encargó o evaluó a los privados? Estas preguntas son cada vez más importantes para entender qué pasó en el nuevo siglo y qué ocurrirá en los próximos años, donde se jugará una batalla decisiva por el formato y el control de los contenidos educativos.

El libro de texto: la vía subterránea de los sistemas educativos

La importancia de los libros de texto es bien conocida en las entrañas de los sistemas educativos. Los textos son, incluso en su raíz etimológica, los tejidos de hilos que construyen una unidad subterránea de distribución y regulación del conocimiento. Un pedagogo señala que los libros de texto son “instrumentos culturales de primer orden para la integración de la comunidad, que persiguen lograr la armonía social al proporcionar una visión del mundo parecida para todos” (Gimeno Sacristán, 1996).

En América Latina, como ocurrió con muchas de las transformaciones profundas de las políticas educativas, la expansión de los libros de texto también comenzó en los años noventa. Un estudio sobre esa década indica que “si la década del 70 fue la época de la infraestructura, los 90 serán recordados como la década del texto escolar” (Coraggio y Torres, 1997). En el nuevo siglo, esta certeza creció. **Los gobiernos vieron en el libro de texto un regulador sistémico y estratégico de la enseñanza: un gigantesco atajo.**

Esta historia no es nueva. Hay tres países que tienen grandes tradiciones de libros de texto distribuidos por el Estado: **México, Chile y Brasil.**

México es el país por excelencia de los libros de texto estatales en América Latina. La creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) en 1959 marcó un hito para la región. Desde entonces, la intervención estatal centralizada se basó en el libro de texto como principal regulador de la enseñanza. **México** es el único país de los estudiados que produce un libro de texto estatal obligatorio para todos los alumnos del nivel preescolar y primario. En cambio, en el nivel secundario el Estado actúa de forma similar a otros países: compra al mercado editorial los libros y abre opciones para que los docentes elijan.

Las cifras de la producción de libros de texto gratuitos son impactantes: en el período analizado, rondaron los 180 millones de libros por año. Un alumno de primaria recibió unos siete libros por año. Esta modalidad de regulación centralizada fue de la mano de un sistema educativo con fuerte impronta nacional y jerárquica, características indisociables de una búsqueda de igualdad a través de la educación²⁰.

La tradición mexicana del libro de texto abrió un camino para la multiplicación de materiales educativos, incluso de los destinados a los docentes. Por ejemplo, la modalidad de telesecundaria en escuelas rurales se estructuró a partir de guías didácticas por grado para direccionar y apoyar el trabajo pedagógico docente. La regulación de la enseñanza a través de libros estatales para docentes es una tradición presente en el sistema educativo mexicano, quizás más que en ningún otro país de los estudiados.

En los noventa comenzó un giro modernizador del estilo y contenido de los libros de texto (Villa Lever, 2009). En el período estudiado, también fue importante la conformación del Programa de Bibliotecas Escolares, con concepciones y materiales renovadores. En 2013, un nuevo giro marcó el impulso de una política de renovación del concepto de libro de texto, basado no tanto en contenidos sino en actividades y desafíos para los alumnos. Esta apertura se complementó con el envío de un libro para el maestro, que incluye recomendaciones prácticas para adaptar las nuevas actividades a su trabajo pedagógico. La renovación fue especialmente marcada en el área de matemática, basada en la teoría de las situaciones didácticas (Brousseau, 1986).

Chile tiene una larga historia en la temática, incluso más antigua que la de **México**, con la creación en 1940 del Programa de Textos Escolares. La Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación es la encargada de distribuir textos a todos los alumnos, luego de una selección basada en licitaciones abiertas a las editoriales. En un paso posterior, los directores

²⁰ Aun así, investigaciones como la de Rockwell (2007) ponen en evidencia que los maestros tienen algunos márgenes de acción frente al libro de texto, y que usan en simultáneo varias ediciones de los libros (correspondientes a distintas etapas de la regulación curricular) y otros materiales que ellos mismos aportan.

de escuela son quienes definen su predilección entre dos opciones que ofrece el Ministerio.

Durante el período estudiado, **Chile** multiplicó y diversificó los materiales que envió a las escuelas. El Plan de Apoyo Compartido (PAC) focalizó en 1.000 escuelas con bajos resultados la entrega de guías didácticas para ser aplicadas en ocho semanas, con planes de clase diarios, evaluaciones y rúbricas prediseñadas. En paralelo, entregó cuadernos de trabajo a todos los docentes, con secuencias didácticas diarias.

Esta política altamente prescriptiva se complementó a nivel global con el Currículum en línea, un portal reciente del Ministerio de Educación fuertemente vinculado con el currículum oficial, que funciona como repositorio de recursos digitales. Además, existen otros portales estatales que abren rutas paralelas de definición para-curricular; Enlaces es el principal de ellos.

Brasil es el otro gigante de los libros de texto, con una historia que se remonta hasta el hito del Programa Nacional do Livro Didático, creado en 1985, con el antecedente de una comisión que databa de 1966 y el antecedente del Instituto Nacional do Livro de 1929. Desde los noventa, se institucionalizó la entrega masiva de libros de texto. El Estado definió un proceso en el cual evalúa los materiales presentados por las editoriales, hace una reseña de cada obra y deja que las escuelas los elijan. Desde 2004, se expandió el programa al nivel medio y se diversificó la oferta estatal gratuita de libros de texto. Más reciente fue el lanzamiento de Edital, una política de compra a las editoriales de material multimedia para apoyar el currículum.

El cambio en **Brasil** fue impactante. Todas las escuelas cuentan con *stocks* de libros de texto y las editoriales crecieron como nunca antes en su alianza con el Estado. Entre 2005 y 2013 se distribuyeron más de mil millones libros para primaria y secundaria, con un presupuesto del Programa Nacional Do Livro Didático que en 2013 ascendía a 1.100 millones de reales²¹.

Perú también avanzó en la masificación de las compras estatales de libros de texto desde mediados de los dos mil. Hasta los noventa solo existía una oferta dispar, ligada al azar de la lógica política. En el período estudiado, **Perú** se convirtió en otro de los países con entrega universal de libros de texto gratuitos. El Estado pasó a licitar un libro único por grado en el nivel primario, de bajo costo y reutilizable durante tres o cuatro años. Alineado con esta política se destacó también el Plan de Lectura: el impulso que se le dio a la lectura desde una concepción integral fue una de las políticas más importantes del período estudiado.

²¹ Para más información, véase <http://www.fn.de.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-dados-estatisticos>.

Argentina y Uruguay son dos casos particulares. En ambos países existía una baja tradición de compra y distribución de libros de texto gratuitos. A diferencia de otros países de la región, los docentes usaban materiales más diversos y las familias compraban el libro de texto mayoritariamente en el mercado privado. En el nuevo siglo, esto cambió claramente. En **Uruguay**, desde 2005 el Estado comenzó a producir libros de texto propios para el nivel primario, siguiendo la tradición mexicana.

En la **Argentina**, el Estado pasó a comprar libros de texto en el mercado privado, luego de una selección realizada por una comisión de expertos, y los distribuyó gratuitamente de manera masiva. En vez de apelar al libro único, **Argentina** priorizó la complementariedad de al menos tres libros por asignatura en el nivel secundario, para que docentes y alumnos utilicen fuentes variadas. Dado que la política fue conducida por el gobierno nacional, se consultó a cada provincia por los libros preferidos para su contexto (Llinás, 2005).

Por último, queda el caso excepcional de **Colombia**. Como reflejo de su política curricular, **Colombia** tuvo una política explícita de rechazo al libro de texto desde 1994 hasta 2010. Pese a las disidencias en distintos planos del período denominado “Revolución educativa”, los sindicatos, buena parte de los especialistas educativos –muchos de ellos agrupados en el Movimiento Pedagógico– y las autoridades educativas coincidían en este rechazo a la regulación curricular.

La propia exministra de Educación, Cecilia María Vélez, señaló al ser entrevistada: “nosotros les dijimos a las escuelas que hagan lo que quieran para tener resultados. Fuimos muy reacios a la prescripción, nos negamos a dar libros de texto, si libros de cultura general, queríamos que las escuelas experimenten y busquen sus propios caminos, aprender de ellas y llevar las experiencias para entusiasmar a los demás”.

El cambio de rumbo llegó en 2010. Las nuevas autoridades lanzaron el Programa Todos a Aprender, apoyado en la creación de libros de texto propios, con la compra a través de licitación de los contenidos a especialistas y editoriales. Los libros fueron destinados a los alumnos de 3.000 escuelas vulnerables del primer ciclo de la educación primaria (grados 1, 2 y 3) y se focalizaron en lengua y matemática. La exministra de Educación, María Fernanda Campo, también fue explícita durante la entrevista: “las escuelas necesitaban materiales concretos para enseñar. No podíamos hacer un currículo, porque está prohibido por la Constitución, pero podíamos darles libros de apoyo optativos. Obviamente: cuando llegaron todos los docentes los empezaron a usar”.

Cuadro 13. Políticas de compra, creación y distribución libros de texto por país

País	Modalidad	Principales políticas de textos escolares
Argentina	Compra y distribución	Distribución de libros para escuelas primarias y secundarias
		Plan Nacional de Lectura
Brasil	Compra y distribución	Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)
		Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE)
Chile	Compra y distribución	Política de Textos Escolares
Colombia	Predominio del mercado privado (hasta 2010)	
	Compra y distribución descentralizada (a cargo de unidades subnacionales)	Catálogo de Textos Escolares
México	Elaboración propia	Programa de edición de libros de texto de educación preescolar, primaria y Telesecundaria
	Compra y distribución	Programa de Distribución de Libros de Texto de Secundaria
Perú	Elaboración propia; compra y distribución	Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria
Uruguay	Elaboración propia (nivel primario)	Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria
	Compra y distribución (nivel secundario)	Programa de Modernización de la Educación Media y de la Formación Docente

Fuente: CIPPEC.

El nacimiento de los materiales exponenciales

Los países no solo ampliaron sus políticas de libros de texto. En casi todos los casos nacieron o se agigantaron las políticas de creación de bibliotecas escolares. **Varios programas nacionales se destacaron como políticas de promoción de la lectura con renovados materiales.** Los Centros de Recursos para el Aprendizaje de **Chile**, el Programa Nacional de Lectura de **México**, el Plan Lector de **Perú**, el Programa Nacional Biblioteca da Escola de **Brasil**, el Plan Nacional de Lectura en **Argentina** y en **Colombia** o el Plan Prolee de **Uruguay**. En todos estos casos, se enlazaron políticas de compra y distribución con una nueva concepción del uso didáctico de los materiales, más atractiva para los alumnos y docentes. **Los planes de lectura fueron claves en esta articulación, que mostró logros y herencias para el futuro.**

El nuevo siglo estuvo marcado por una sugestiva **paradoja** de los materiales educativos para enseñar y aprender. **Al mismo tiempo que creció exponencialmente la compra o producción de libros de texto por parte del Estado, se multiplicaron las fuentes gratuitas y pagas de materiales educativos privados.**

Internet, la cuna de todo movimiento exponencial, también se impuso en este terreno. Alumnos y docentes pasaron a tener más recursos que nunca antes para preparar sus clases, estudiar, enseñar y aprender. Esta tendencia se convirtió en una poderosa fuerza democratizadora, pero trajo enormes dosis de dispersión y hasta confusión. Se trata de un universo casi infinito y sin centro. Los portales se multiplicaron, se comenzó a navegar sin ver nunca el horizonte, sin saber qué es adecuado, cuáles son las fuentes, cuál es la validez, originalidad y sentido de esa masa de objetos para-curriculares girando en la órbita digital.

Al mismo tiempo, el Estado pasó a intervenir cada vez más. Compró, produjo, reguló, evaluó, distribuyó. Llegó a cada alumno en **Brasil, México, Perú y Chile**, masivamente en **Argentina y Uruguay** y más recientemente en **Colombia**, el país más ajeno a los libros de texto entre los analizados. Fue una enorme fuerza centralizada, pese a que existieron diversos modelos de selección de contenidos y libros por parte del Estado.

Los docentes pasaron a tener en sus manos al mismo tiempo más ejes centralizados comunes y más ejes dispersos y fragmentarios. Ambos ejercieron tracción en forma simultánea. La carrera fue dispar. En algunos casos ganó el mercado privado, porque el Estado llega tarde o parcialmente o con materiales no tan adecuados al gusto o la necesidad de los docentes. En otros casos, el libro de texto enviado por el Estado es casi el único material disponible o constituye un material ya afianzado, casi imbricado en el modo de enseñar de los docentes, como parte de su ADN pedagógico invisible.

Los países tienen tradiciones diversas. Pero el nuevo siglo tendió a la convergencia. Incluso **Colombia**, que llegó más tarde, se sumó a la fiesta masiva de los libros de texto, aunque dentro de una política focalizada en las escuelas más vulnerables. La respuesta fue cada vez más contundente en la región: **debe haber un regulador de la enseñanza y el aprendizaje.** Muchas veces, los docentes no tienen tiempo o capacidades suficientes para preparar sus propios recursos didácticos. En muchos casos, los alumnos no pueden comprar los recursos por sí mismos y dejar esta definición en manos de las familias tiende a aumentar las desigualdades. En un contexto de aumento del financiamiento educativo estatal, el libro de texto (y otros materiales) pasó a ser una prioridad estratégica.

En toda la región, la pregunta fue cada vez menos el clásico debate acerca del “libro de texto sí o no” y se abrió de formas fascinantes: **¿qué tipo de**

materiales debe crear o comprar el Estado? Este es uno de los nudos más profundos del debate educativo y, a la vez, uno de los menos protagónicos en las discusiones de política educativa.

Un estudio reciente señala con agudo criterio las preguntas clave detrás de los libros de texto: ¿deben tener mayor pertinencia curricular o ser prácticos para el aula? ¿Deben establecerse pisos mínimos y dar libertad de elección a las escuelas o establecer niveles de excelencia y direccionalidad estatal en la selección de los materiales? ¿Debe favorecerse la direccionalidad, la secuencia didáctica o la complejidad a través del modelo de portafolios? ¿Los contenidos deben motivar con diversidad de recursos o concentrar el foco de los estudiantes? (Iaies y Cappelletti, 2011).

La circulación de conocimientos para enseñar y aprender comenzó a entrar en una nueva era. Otros actores emergieron en condiciones de competir el predominio de la regulación del currículum con el Estado, hasta redefinir por completo la idea de contenidos “oficiales”. Ya no se trata solo de las grandes editoriales centradas en la producción de libros de texto. Llegó una era de nuevos dispositivos digitales de irradiación educativa en diversos formatos. Apple, Google, Pearson y Amazon están conquistando este mercado al mismo tiempo que crean las herramientas para participar de él. Empresas como Knewton están transformando el concepto de los libros de texto a través del aprendizaje adaptativo por medio de la inteligencia artificial.

Estos nuevos tiempos serán retomados en el **apartado 3.11**. Pero su fusión con las políticas de materiales y libros de texto ya es irremediable. Algunos países como **Uruguay** y **México** ya están explorando seriamente la digitalización de los libros de texto. No será esa la única vía: la misma noción de libro y de lectura está cambiando radicalmente. ¿Es regulable? ¿Podrá el Estado encontrar una nueva trama, nuevos hilos que armen un texto con sentido para los diversos alumnos del sistema sin perder la idea de lo común? Están llegando las mayores discusiones de la historia moderna sobre la regulación y la libertad de elección, uso y creación de materiales educativos. Serán tiempos de cambios.

3.5. Los estados evaluadores: la mirada de los otros

Los primeros 15 años del nuevo siglo fueron un gran laboratorio de mediciones educativas. Una exfuncionaria del ministerio de Educación de **Colombia** lo resumió así: “pasamos de no saber nada a simplificar todo”. **El gran atajo fueron las evaluaciones estandarizadas de los aprendizajes de los alumnos:** una forma de mirar y reducir la calidad educativa a números concretos, que transformó el orden tradicional de los sistemas educativos latinoamericanos.

Ninguna otra transformación fue tan radical como esta en varios de los países estudiados. Marcó un antes y un después en la vida de las escuelas. Las observó, las evaluó y las designó. Las sacó de las tinieblas, las clasificó y les impuso nuevos incentivos. Cada país fue por senderos distintos. El resultado de este laboratorio comparado es iluminador: todo parece indicar que, luego de experimentos y negaciones, la región va camino a una mayor convergencia de la evaluación educativa, más sensata y sensible a la vez.

La era de la evaluación educativa

El auge de las evaluaciones de la calidad educativa comenzó en los años noventa pero explotó en los dos mil. Fue parte de un gran proceso de reingeniería de los sistemas educativos. Las políticas de descentralización y autonomía escolar llevaban en su vientre a las políticas de evaluación (Weiler, 1996). Fue el inicio de la era educativa de “devolución de responsabilidades”: el Estado central les decía a los niveles intermedios de gobierno y a las escuelas que se alejaba de la gestión para evaluar los resultados.

Si la descentralización fue la gran fuerza de cambio en los noventa, la evaluación tuvo impacto real en los dos mil. En todos los países analizados, los sistemas de evaluación de la calidad comenzaron en los noventa pero se afianzaron y, en varios países, comenzaron a tocar la vida de las escuelas en el nuevo siglo, con la excepción de **Chile**, un antecesor en este y otros terrenos. En la práctica, varios países pasaron de evaluaciones con bajo impacto (*low stakes*) a impacto medio o alto (*high stakes*).

No de forma homogénea, al contrario, por vías muy distintas, propias de un gran terreno de experimentación. Una forma de ver la variedad de sentidos que tuvieron las pruebas en los países es preguntarse: ¿cuántas personas y cuántos docentes en sus países conocen qué significan las siglas ENLACE, SABER, IDEB, ONE o SIMCE? La respuesta dice mucho acerca de las políticas educativas implementadas en el nuevo siglo.

Chile es el primer país a mencionar, tanto por orden cronológico como por impacto de las pruebas. Su Sistema de Medición de la Calidad de la Educación es una sigla ampliamente conocida en la sociedad: el SIMCE. Se creó en 1988, durante la dictadura militar de Augusto Pinochet, cuando se municipalizó la educación pública. Pero creció en los noventa, cuando los resultados por escuela comenzaron a hacerse públicos. Uno de sus primeros efectos fue seleccionar escuelas con bajos rendimientos para la entrada en programas compensatorios, así como premiar con pequeños incentivos económicos a las de altos resultados.

En los dos mil, el SIMCE tuvo grandes cambios y mejoras técnicas. Las pruebas se hicieron comparables en el tiempo y ganaron mayor difusión

pública. Cada año, el país informa los resultados de cada escuela en un sitio web²² y los diarios publican suplementos con el ranking de todas las escuelas del país y la región. El mayor efecto del SIMCE fue la visibilización pública de los resultados, un efecto quizás más poderoso que los sistemas de incentivos vinculados con ellos.

Cada escuela del país pasó a saber nítidamente sus resultados. Esta fue una fuente poderosa de presión sobre cada una de ellas. Durante el gobierno de Piñera (2010-2014) se incrementaron estos incentivos, con la ampliación de los grados/años evaluados y una mayor exposición pública de los resultados. La enseñanza basada en el SIMCE comenzó a ser parte de un nuevo debate nacional sobre el destino de la educación.

México es el siguiente caso a analizar, por el profundo efecto de las pruebas durante el período analizado. El país creó dos sistemas de evaluación, uno de bajos y otro de altos efectos. Los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) nacieron en 2005 con el objetivo de medir los aprendizajes a nivel sistémico y por Estados. Tomaron muestras de escuelas y solo se conocieron los resultados globales para evaluar e informar el rumbo de las políticas.

En cambio, la Evaluación Nacional del logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), creada en 2006, fue censal y brindó información pública sobre el resultado de cada escuela. El crecimiento de ENLACE fue exponencial y marcó un antes y un después en la educación mexicana. En poco tiempo se expandió hasta evaluar a todos los alumnos del país, desde el tercer grado de primaria hasta el fin de la secundaria. Se llegaron a administrar 15 millones de pruebas por año.

Al hacer públicos los resultados, ENLACE tuvo efectos profundos en la imagen, la autoestima y la presión por mejorar de cada escuela. Incluso, en numerosas escuelas se colgó un cartel público con el resultado comparado de las pruebas. También sobre la base de las pruebas, **México** se convirtió en el mayor laboratorio de la región en pagar a los docentes según los resultados de sus alumnos. En el **apartado 3.8** se detalla el caso, que llegó a definir un 50% de la escala de aumento salarial.

Luego de un reguero de pólvora con efectos diversos, en 2014 la política fue suspendida por el nuevo gobierno de Peña Nieto. El fortalecimiento del Instituto de Evaluación de la Educación (INEE) dará como resultado un nuevo sistema de evaluación de la calidad, en plena elaboración durante la escritura de este libro.

Brasil es el tercer gigante de los sistemas de evaluación de la calidad. En 1990 se creó el Sistema de Avaliação de Educação Básica (SAEB), muestral y sin consecuencias directas sobre las escuelas. Luego se diseñó la Prova Brasil,

²² www.agenciaeducacion.cl

para alumnos de 5° y 9° de la educación básica. Fue con esta prueba que en 2007 se lanzó uno de los más innovadores y renombrados modelos de evaluación educativa del mundo: el Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, conocido como IDEB.

El IDEB es un índice que combina los resultados de la Prova Brasil con la trayectoria interna de los alumnos: aprendizajes y flujo escolar. De esta manera, las escuelas con alta retención y logros de aprendizaje obtienen el mejor puntaje. El sistema permitió identificar a las escuelas que tienen buenos resultados de calidad pero excluyen a los alumnos con bajo rendimiento o contexto social, y les bajó la calificación en el índice por este factor.

El IDEB fue transformador²³. Cada Estado, municipio y escuela de **Brasil** pasó a conocer sus resultados. Se establecieron metas concretas, se evaluaron políticas, se observó quién avanzó y quién retrocedió. Fue un gigantesco sistema de incentivos con múltiples usos. Su escala de 1 a 10 hizo más fácil y comunicable la posición de cada escuela, aunque tardó un tiempo en comprenderse, dado que un índice tiene siempre dificultades de comunicación y adaptación cultural.

La tendencia hacia la expansión de las pruebas siguió su curso. En 2007, se creó la Provinha Brasil, de aplicación voluntaria para el tercer grado. Más recientemente, en 2013, se estableció la Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que mide censalmente los logros en lengua y matemática de los alumnos de tercer grado. Esto evidencia un foco de política que había quedado poco iluminado en las políticas anteriores²⁴.

Colombia es el cuarto caso de gran expansión de las pruebas estandarizadas. En 1991 se creó la evaluación SABER y desde 2001, con la Ley 715, se estableció su carácter censal y obligatorio. SABER se aplicaba a alumnos de 5° y 9°. Desde 2012 se incrementó su aplicación, para realizarla cada año y no cada tres años, como antes. También se sumó el 3° grado y el SABER 11°, un examen de Estado de educación media.

La especialización reciente de **Colombia** en el diseño de evaluaciones fue reconocida por varios actores entrevistados. Incluso, el país diseñó una prueba de competencias ciudadanas que se toma a nivel censal y que resultó una innovación para la región. Se trata de una muestra de la adaptación del país a utilizar las evaluaciones como dispositivo de regulación curricular, dado que

²³ La Prova Brasil centró las miradas en la enseñanza fundamental, pero dejó afuera del IDEB a las escuelas medias, donde la prueba es solo muestral. En cambio, allí cobró más efecto la visibilidad de los resultados de los alumnos en la ENEM (véase siguiente apartado), que no estaba diseñada para comparar escuelas, sino para el acceso a la educación superior (Soares, 2014).

²⁴ Un antecedente valioso para el primer ciclo del nivel primario es la Prueba ABC, aplicada por la organización Todos Pela Educação, en una muestra de su influencia sobre las políticas educativas de Brasil.

la construcción de ciudadanía y del proceso de paz fueron prioridad curricular durante los años estudiados.

Sin embargo, en **Colombia** los rankings de escuelas no fueron favorecidos por el Estado y las evaluaciones no tienen efectos concretos en los incentivos de las escuelas, como en **Chile** o **México**. **Colombia** fue un caso intermedio, más cercano a un uso de alto impacto de las evaluaciones por su crecimiento reciente.

Perú, Argentina y Uruguay entran en otra categoría. En el caso del **Perú**, sus evaluaciones de la calidad nacieron en 1996, con los exámenes CRECER, y se expandieron en 2006, cuando se realizaron las primeras pruebas censales para segundo grado del nivel primario. Lo excepcional de **Perú** es que solo tomó pruebas en esos cursos y no en los años superiores de la primaria ni en la educación secundaria. Allí permanecen las sombras de lo que ocurre en las aulas y la ausencia de toda intervención externa basada en resultados.

Argentina y Uruguay comparten en este y otros rubros una identidad, filosofía y políticas comunes. Ambos crearon sistemas de evaluación de la calidad en los años noventa y pasaron por varios cambios metodológicos hasta hacerlos comparables en el tiempo durante el nuevo siglo. Desde 2007, **Argentina** midió censalmente a todos los alumnos que cursan el último año de educación secundaria y **Uruguay** toma pruebas muestrales en el nivel primario y secundario. Se trata de casos con baja exposición pública de los resultados y escaso impacto en la vida de las escuelas y docentes.

Todos los sistemas de evaluación de los países se resumen en el **cuadro 14**. La síntesis deja afuera numerosos operativos de evaluación desarrollados por los Estados o provincias en el nivel subnacional, donde también crecieron los diversos laboratorios de medición de resultados de las escuelas²⁵.

²⁵ Por ejemplo, Minas Gerais creó el Programa de Avaliação do Aprendizagem Escolar en 2008, un sistema de evaluación en línea con un banco 25.000 preguntas. En Argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lanzó una batería de evaluaciones para los alumnos desde 2013. Varios Estados de México, Brasil y la propia Ciudad Autónoma de Buenos Aires participaron también de forma individual en las pruebas PISA, especialmente en la edición 2012.

Cuadro 14. Sistemas de evaluación de la calidad educativa por país

País	Evaluación	Dimensión	Cursos evaluados
Argentina	ONE	Muestral/censal	CINE 1: 3° y 6° año (muestral); CINE 2: 2°/3° y 6° año (censal)
Brasil	ANEB	Muestral	CINE 1: 5° año; CINE 2: 3° año; CINE 3: 3° año
	ANRESC	Censal	CINE 1: 5° año; CINE 2: 3° año
	ANA	Censal	CINE 1: 3° año
	ENEM	Censal	CINE 3: 3° año
Chile	SIMCE	Censal	CINE 1: 4° y 8° año; CINE 2: 2° y 3° año
Colombia	SABER 3, 5 y 9	Censal	CINE 1: 5° año; CINE 2: 3° año
	SABER 11	Censal	CINE 3: 2° año
	SABER PRO	Censal	CINE 4
México	ENLACE	Censal	CINE 1: 3°, 4°, 5° y 6° año; CINE 2: 1°, 2° y 3° año
	EXCALE	Muestral	CINE 1: 3° y 6° año; CINE 2: 3° año
Perú	ECE	Censal	CINE 1: 2° año (EIB: 4° año)
	Evaluación Nacional	Muestral	CINE 1: 4° y 6° año; CINE 2: 4° año (2001) CINE 1: 2° y 6° año; CINE 2: 4° y 5° año (2004)
Uruguay	Programa de Evaluación de Aprendizajes	Muestral	CINE 1: 6° año

Fuente: CIPPEC.

Referencias: CINE 0: Educación pre-primaria. CINE 1: Educación primaria. CINE 2: Primer ciclo de educación secundaria. CINE 3: Segundo ciclo de educación secundaria.

Modelos distintos, tendencias convergentes

Las diferencias entre los países no deben opacar ciertas tendencias comunes que casi sin excepción atravesaron todos los casos estudiados. En primer lugar, **la mejora de las capacidades técnicas de las agencias a cargo de la medición de la calidad educativa.** En algunos países, como **Brasil, Colombia y Chile**

se desarrollaron competencias de vanguardia en este terreno, y su crecimiento profesional fue tan exponencial como las pruebas que tomaron. En estos y casi todos los países analizados fue clara la prioridad dada a los institutos autónomos de evaluación de la calidad educativa.

En todos los países, con excepción quizás de la **Argentina**, crecieron en complejidad, claridad explicativa y cantidad las publicaciones de las áreas de evaluación. Varios países generaron novedosos sistemas de devolución de los resultados a las escuelas, con modalidades más sofisticadas de identificación de variables útiles para mejorar la planificación local.

La influencia de las evaluaciones internacionales también aceleró este proceso de aprendizaje cruzado. El trabajo conjunto de los especialistas de las pruebas PISA u otras evaluaciones se integró en las agencias locales. Se extendió el uso de la teoría de respuesta al ítem, la definición de niveles de desempeño sobre base empírica, el establecimiento de líneas de corte y los procedimientos para optimizar la confiabilidad de la corrección de preguntas abiertas (Ferrer, 2009).

En los años recientes se dieron grandes pasos para vencer la mala o incompleta comunicación de las evaluaciones. **Uruguay** fue un pionero al incluir en las devoluciones de resultados a las escuelas su comparación con otras escuelas de igual nivel socioeconómico. **Chile**, después de largos años de ignorar esta dimensión clave, recientemente comenzó a sofisticar sus informes para que no se difundiera qué escuela es mejor si no se sabe qué efecto tuvo más allá de las variables externas y, durante la escritura de este libro, se planteaba la posibilidad concreta de eliminar la publicación de los rankings de escuelas basados en el SIMCE.

Brasil dio un gran paso con el IDEB, al integrar retención y calidad en un solo índice, para desincentivar la expulsión de alumnos con la intención de mejorar en los rankings. **Argentina** siguió este ejemplo y recientemente elaboró el IMESA (Índice de Mejora de las Secundarias Argentinas), que integra la tasa de egreso del colegio, el tiempo que tardan sus estudiantes en recibirse y los resultados de las pruebas del Operativo Nacional de Evaluación (ONE) en las áreas de Matemática y Lengua.

Estas tendencias compartidas no pueden dejar de lado las grandes disidencias. Una de las más renombradas es el uso público de los resultados de las pruebas por escuela. **Chile** y **México** hicieron públicos sus resultados por escuela con amplia difusión. **Colombia** y **Brasil** estuvieron en una posición intermedia: intentaron que no se construyeran rankings, pero los medios de comunicación u organismos privados los generaron a partir de la información disponible en forma pública.

En cambio, los ministerios de Educación de **Perú**, **Uruguay** y **Argentina** estuvieron en contra de los rankings de escuelas. **Argentina** (en la Ley de

Educación Nacional de 2006) y **Uruguay** (en la Ley General de Educación de 2008) incluyeron en sus leyes de educación la prohibición de brindar esa información desagregada por escuela. Sin embargo, **Uruguay** debió ceder en 2013 a un reclamo amparado en la Ley de Derecho a la Información y entregar los resultados por escuela ante un pedido privado.

¿Qué tanto daña el resultado la autoestima de las escuelas, cuánto las estigmatiza y les impide mejorar por la asunción de una nota como destino? ¿Qué tanto las ayuda, las presiona para ponerse a trabajar, las identifica socialmente para que sean fuente de reclamo y se hagan responsables por sus resultados? ¿Qué tanto es la nota un derecho de información de las familias, que no puede quedar supeditado a decisiones educativas?

Estas preguntas no tienen respuestas unívocas. Se trata de un debate complejo, donde juegan criterios ideológicos, éticos y derechos en pugna. Los laboratorios de América Latina constituyen un caso interesante para comprender sus efectos y los sentidos políticos de las decisiones que cada país fue asumiendo²⁶. Quizás, sea el trabajo de futuras investigaciones.

Entre las similitudes y diferencias de los países, quedaron al menos **tres grandes conclusiones** sobre las nuevas evaluaciones de la calidad implementadas durante el nuevo siglo en los países analizados. Para sintetizarlas pueden ser designadas de la siguiente forma: **1) La visibilización de la educación, 2) El atajo simplificador y 3) La convergencia sensata.**

Primera conclusión: la visibilización de la educación. La era de las evaluaciones estandarizadas marcó, antes que nada, una transformación de las relaciones entre el adentro y el afuera del sistema educativo. Lo obvio hay que decirlo: se evalúa la educación. Se la mira, se la juzga, se la pone en cuestión.

Un reflejo puede verse en los sistemas de estadísticas educativas. Durante décadas existió información sobre la calidad educativa: la producían las escuelas, eran las tasas de aprobación y promoción de los alumnos. Hoy, luego de dos décadas de evaluaciones centralizadas, esa información es entendida apenas como información sobre la trayectoria interna de los alumnos, como si fuese una medición acerca de qué hace el sistema con los alumnos, ¿los deja pasar, los retiene, los expulsa?

En el nuevo siglo se abrió la caja negra. Un cono de desconfianza se posó sobre las escuelas al quitarles la manta que cubría sus resultados de aprendizaje, la manta que dejaba internamente resolver quién aprendía y quién no. Se invadió la intimidad de las escuelas, se les quitó su “aura”.

²⁶ Véase el clarificador trabajo de Ravela (2011) sobre los significados de las evaluaciones de la calidad.

Esto tuvo varios caminos según contextos y países. Algunos lo hicieron con fuertes reparos y cuidados, como **Argentina, Uruguay y Perú**. Otros avanzaron abiertamente, con intenciones explícitas de rendición de cuentas de las escuelas, como **Chile, México** y, en menor medida, **Brasil y Colombia**.

Abrir la caja negra trajo nuevas paradojas al campo educativo. Una de ellas fue que **la región se llenó de expertos e inexpertos educativos**. Los expertos se formaron durante años para diseñar y entender las evaluaciones, y sumaron profesionalismo a los ministerios de educación. Los inexpertos son la legión de incontables voces que empezaron a opinar sobre la calidad educativa, juzgando lo que poco conocen y generando una ola de desgaste sobre la legitimidad docente. Los medios de comunicación, en la mayoría de los casos, extremaron esa simplificación del uso de las evaluaciones (Ormaza, 2010).

Los rankings de escuelas exacerbaron esa opinión sin fundamentos rigurosos en el nivel local y comunitario. Al no aislar el resultado de cada escuela de su contexto social, esta información dice poco sobre las escuelas, pese a que las designa como fuente de un resultado²⁷. La expansión de la banalización de la educación corrió en paralelo a su puesta en primera plana con la simplificación de los resultados.

La visibilización puso a la educación en el tapete. Cada anuncio de los resultados se convirtió en un fatalismo. Nadie se salva, incluso de los que mejoran se dice que siguen muy mal. Cada gobierno jugó su partido. Para algunos, la evaluación servía para hacer público el crítico estado de la educación e intervenir sobre el sistema. Legitimó grandes reformas. Para otros, fue un instrumento de regulación curricular, un potente alineador de políticas, para que las escuelas vayan en la dirección esperada. Para una tercera línea de opiniones, fue una espada de Damocles, que se usó para castigarlos a ellos como responsables directos de los resultados.

Este enorme proceso de transformación de la educación, operado por fuentes de difusión de sus resultados (por escuela o por sistema) abrió nuevas preguntas. ¿Quién gobierna la educación? ¿La sociedad a través de sus demandas traducidas mediante la representación política o los medios de comunicación? ¿Los economistas, que pueden juzgar el costo de los resultados e influir en las políticas? ¿Los técnicos especialistas en datos, por encima de los pedagogos de larga tradición cualitativa? Estas preguntas y muchas otras son parte del nuevo debate educativo en América Latina.

²⁷ Como señaló un especialista: “cualquier análisis de resultados e indicadores educativos que no tenga en cuenta las características del alumnado, resulta de escaso valor para la toma de decisiones o para extraer algún tipo de conclusión válida que pretenda ir más allá de la mera descripción de que las diferencias existen” (Ravela, 2006).

Segunda conclusión: el atajo simplificador. La banalización de la calidad educativa tuvo efectos concretos. En **México**, donde se asoció el salario de los profesores con el resultado de los alumnos en las pruebas, nacieron múltiples prácticas oscuras. Se corrompieron los resultados, el día de la prueba se dejó a los alumnos con más bajo rendimiento en sus casas o se vendieron pruebas enlatadas con “garantía” de resultados, entre otras situaciones comentadas por distintos referentes entrevistados para este libro.

En **Chile**, el gobierno de Sebastián Piñera comenzó su gestión con la semaforización de las escuelas. Se le envió a cada familia una carta con un mapa de su comuna que identificaba a las escuelas en tres categorías: rojo, amarillo y verde, según sus resultados en el SIMCE. Dado que la correlación entre resultados y nivel socioeconómico era un mapa de pobreza más que de calidad, fue tan criticado que pronto el gobierno debió dar marcha atrás en la medida.

Más profundo aún fue el efecto de simplificación curricular. Varios estudios (Herman y Golan, 1991) muestran cómo las evaluaciones estandarizadas de alto impacto reducen el currículum y generan el efecto de **enseñar para la prueba**. En **Colombia** se vivió un dilema durante toda la década del dos mil: un currículum por competencias y una evaluación masiva con respuestas de opción múltiple, que hacen casi imposible medir competencias.

Un reduccionismo peligroso invadió las aulas donde predominaron las pruebas externas. El Estado tomó un gigantesco atajo: presionar con los resultados y acelerar el proceso educativo. No es la primera vez que ocurre en América Latina. En el siglo XIX, la escasez de recursos atrajo soluciones pedagógicas radicales como el método mutuo, de enseñanza basada en los alumnos como tutores. La conocida “escuela lancasteriana” era más veloz, más eficiente y menos costosa.

El efecto que producía también se puede reconocer, aunque con grandes diferencias, en el uso de las evaluaciones externas como reguladores del sistema: el pasaje de la educación a la instrucción. Quizás por casualidad o por razones históricas ocultas, **México** fue el país en el que la escuela lancasteriana tuvo mayor alcance durante el siglo XIX (Weinberg, 1984). También fue el país que más lejos llevó las pruebas estandarizadas en ese mismo período, lo que redujo la educación a sus límites evaluables.

Tercera conclusión: la convergencia sensata. Este gran laboratorio de experiencias dejó un camino convergente. Una nueva madurez se fue apoderando de los países en los años recientes, en el borde de la escritura de este libro. Es, quizás, el camino de una cierta sensatez basada en las experiencias atravesadas, los errores, las resistencias y los aprendizajes mutuos.

Durante la escritura de este libro, **México** y **Chile** estaban en pleno proceso de revisión de los usos y efectos de ENLACE y el SIMCE. **México** hizo un

“gran apagón” en 2014, frenó el uso de las pruebas para pagar salarios docentes y comenzó a definir un proceso más sensato de uso de las evaluaciones sobre la base de la creciente institucionalidad de su INEE. **Chile** creó una comisión de revisión del SIMCE, para disminuir sus efectos nocivos en la estandarización de la enseñanza.

Mientras tanto, la región también comenzó a alejarse del oscurantismo. En los noventa, **México**²⁸ y **Perú** negaron la publicidad de los datos del país en las pruebas PERCE de la UNESCO (con información general sobre el sistema, no sobre cada escuela). Durante algunos años, **Argentina** negó la publicidad de los resultados de su Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad (ONE) por provincias, luego de una votación en el Consejo Federal que las representa.

Estos casos van quedando atrás. **También los países más reluctantes parecen moverse en la dirección de un uso más activo y estratégico de las evaluaciones estandarizadas.** Desde 2007, **Perú** produce completos informes de resultados para las escuelas. En 2013, **Argentina** creó el IMESA y comenzó a difundir más activamente sus resultados entre las escuelas. En 2012, **Uruguay** creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y amplió la cantidad y calidad de sus informes sobre los resultados de calidad.

Una gran lección del laboratorio de las evaluaciones es que todos aprendieron de todos y de sí mismos. Nada es lineal en la política y lejos está este trabajo de una concepción evolucionista. Pero ciertas etapas logran síntesis internas superadoras. Eso parece estar ocurriendo en la región, sobre la base de las capacidades técnicas construidas. El control de calidad interno, el alto perfil de los institutos de evaluación de la calidad y su rigurosidad fueron ganando una batalla de influencias sobre los políticos cortoplacistas, la búsqueda de atajos peligrosos y el discurso apocalíptico de algunos medios de comunicación.

Pero nada está dicho. ¿Quién gobierna los sistemas educativos? ¿Los ministerios de educación, las escuelas, las familias, la economía? ¿Qué visibilidad tienen que tener las escuelas, lo que hacen, lo que logran? Detrás de la convergencia sensata existe todavía una confusión irresuelta que late en las miradas cruzadas que abrieron los sistemas de evaluación. Esa confusión continuará siendo estelar en el debate de la educación de la próxima década.

²⁸ El caso de México fue aún más extremo en los noventa, cuando las autoridades de gobierno se negaron a dar a conocer los resultados en la prueba TIMMS de 1995. El futuro presidente, Vicente Fox, dijo repetidamente en la campaña electoral que iba a hacer públicos los resultados, como efectivamente ocurrió en una nueva etapa de iluminación de las escuelas, coincidente con el período estudiado en este libro.

3.6. Pruebas y pasajes de alumnos: el elefante invisible

Un pedagogo decía que los exámenes y las calificaciones son el esqueleto de los sistemas educativos. Todo podía faltar menos ellos²⁹. Este apartado se centra en ese esqueleto. Si en el anterior se analizaron las evaluaciones en sus consecuencias sobre la enseñanza, los docentes y las escuelas, aquí se estudiarán **las políticas de evaluación que tienen consecuencias directas sobre los alumnos**. ¿Cuáles son los sistemas de promoción de los alumnos? ¿las pruebas y requisitos para pasar de año, se flexibilizaron o crecieron? ¿Cuáles son los modelos históricos y qué hizo cada país con ellos durante el nuevo siglo?

El esqueleto del sistema educativo es un elefante invisible. Pocos estudios de política educativa hablan de los regímenes académicos de la educación primaria y secundaria. Es un tema escasamente investigado en relación con su peso en la vida de los sistemas y, sobre todo, de los alumnos. Basta ver qué preguntan la mayoría de ellos cuando comienza un curso en cualquier tipo de institución educativa del mundo: ¿cómo seremos evaluados?

Los regímenes académicos: mayor flexibilidad a la espera de la pedagogía

Los exámenes son reguladores profundos de los sistemas educativos. Pero no son los únicos componentes de los regímenes académicos que constituyen un conjunto de normas de regulación del pasaje o promoción de los alumnos y organización de los grupos de alumnos para la enseñanza.

Los regímenes académicos son las reglas de juego para el aprendizaje de los alumnos. Son políticas claves. Definen qué tan segmentado a nivel vertical está un sistema. Qué tipos de flujos permite o propone, cuánto demarca o no el accionar de los docentes. Los regímenes académicos están estrechamente vinculados con la evaluación de los alumnos y, evidentemente, con la enseñanza.

Sus continuidades pueden verse en los cambios en el acceso a la educación y en las políticas distributivas, que buscan generar condiciones para que todos entren, sigan una trayectoria acorde y egresen en tiempo y forma. Los regímenes académicos son el primer paso para entender si esas políticas serán compensatorias, crearán regímenes paralelos a la educación común o implicarán cambios en la organización de las escuelas y las pedagogías. En definitiva, los regímenes académicos tratan acerca de la distribución de los alumnos en el sistema, su integración, lo que se les exige y lo que se les permite en relación

²⁹ “Todo puede faltar en una escuela (inclusive la clase): jamás la nota (...) De retirarle al profesor el privilegio de otorgar notas a los alumnos, el sistema escolar se desmoronaría como un castillo de naipes (...) Todo gira en torno a las pruebas y a las notas” (Lima Oliveira, 1993).

con el estudio y la acreditación de los aprendizajes. Por eso, son un componente central de los modelos de justicia de los sistemas educativos.

¿Cómo son y qué tanto cambiaron los regímenes académicos de la educación primaria y secundaria en América Latina? ¿Cuáles son los sistemas de acceso a los estudios superiores y cómo afectan las trayectorias de los alumnos? ¿Cuáles fueron las políticas para lograr que los alumnos sigan una trayectoria común o diferenciada en su edad teórica? ¿Qué hacen los regímenes académicos con el fracaso escolar (si es que así lo denominan)?

Durante el nuevo siglo, los regímenes académicos tuvieron una tendencia convergente hacia la flexibilización de los ambientes de aprendizaje. Con variaciones según países, existió un amplio consenso que llevó en su vientre la idea de adaptar la educación a las condiciones reales de los alumnos. Fue parte de una larga batalla por la democratización del conocimiento, que incluyó la apertura de nuevas escuelas, la ampliación de la obligatoriedad escolar y la concepción del derecho igualitario a la educación.

Esto se tradujo en regímenes académicos basados en tres supuestos afianzados en la investigación educativa: (1) la repetición de cursos no funciona como respuesta pedagógica; (2) el formato académico tradicional de pedagogía homogénea tiende a ser excluyente, lo que amplía las desigualdades sociales; (3) la separación de alumnos en aulas homogéneas por nivel educativo, social o conducta lesiona la integración social y no es beneficiosa para la calidad educativa del conjunto (Brophy, 2006; IVEI, 2009; Martínez Rizo, 2004; Terigi, 2009; Torres, 1995).

Estas tres fuertes convicciones generan grandes dilemas en las aulas y en las políticas. ¿Cómo mantener el grupo de pares y a la vez diversificar la pedagogía? ¿Cómo salir de los formatos tradicionales sin perder un rumbo compartido y sin caer en la fragmentación que rompe la educación común? ¿Cómo trabajar con las diferencias de aprendizajes y contextos sin usar la repetición de curso como método?

Los regímenes académicos se situaron en el medio de un conjunto de políticas para lograr estos complejos y ambiciosos objetivos. Por momentos fueron parte de grandes políticas contra el fracaso escolar, algunas de las cuales serán analizadas en el **apartado 3.7**. Pero otras veces funcionaron como normas aisladas que trasladaron el problema a las escuelas, sin mayores respaldos políticos articulados. En algunos casos, las soluciones fueron vividas como una normativa que obligó a la promoción automática de los alumnos y generó tensiones nuevas en la docencia.

Un cambio de rumbo claro en la región se constata en el primer grado del nivel primario. Allí, los consensos de la investigación permearon las políticas, aunque todavía tengan un trabajo complejo por realizar en las prácticas pedagógicas. **En toda la región se instaló la concepción del bloque pedagógico**

integrado del primero y segundo grado. Esto forma parte de un avance en el campo de conocimiento de la lectoescritura, que muestra el daño que produce la repetición de grado a una edad tan temprana y la importancia de mantener, en lo posible, al mismo grupo de alumnos junto con el mismo docente durante los dos primeros años de escolarización primaria o el trabajo en parejas pedagógicas para articular una atención temprana (Braslavsky, 2003).

Durante los noventa e inicios del nuevo siglo, esto fue resistido por muchos docentes e incluso, por varios sindicatos de la región. Se acusaba a los gobiernos de obligar a promocionar a los alumnos para que “las estadísticas les cierren”. En los años recientes, los consensos se tornaron mucho más claros: ya pocos especialistas y sindicatos están en contra de la medida, y la gran mayoría la avala como parte de una renovada concepción cada vez más abierta a la enseñanza en la diversidad y no en la norma de una vara única.

En **Argentina, Brasil, Chile, México y Perú**, el primer grado tiene promoción automática y forma un bloque pedagógico con el segundo. En la práctica, esto no se logra cumplir del todo, ya que la repetición persiste por la resistencia de algunos docentes y equipos directivos. En **Colombia** hubo variaciones polémicas: se estableció en 2002 que solo un 5% de los alumnos podía repetir el curso.; luego se aclaró que ese porcentaje era por escuela, lo que dejó más flexibilidad interna. Por último, en 2009 se eliminó esta restricción (tras lo cual aumentó la repetición del 2% al 4%).

Sería interesante analizar en cada país las propuestas de política pedagógica que respaldaron estos cambios, pero eso supera ampliamente las posibilidades de esta investigación. En el nivel primario, los regímenes académicos de los países tuvieron distintos sistemas de promoción y políticas variadas que intentaron garantizar una trayectoria en tiempo y forma, como se verá en el siguiente apartado.

Chile estableció la promoción automática en los grados 1° y 3°, como parte de una política que acentuó los ciclos escolares de dos años. También permitió el pasaje de alumnos de todos los años de la educación básica (hasta 8° año) que adeudan una asignatura o área de aprendizaje. Esta mayor flexibilidad se tornó más exigente en la asistencia, porque a diferencia de la mayoría de los países de la región que exigen un 75% de presentismo como piso, **Chile** exige un 85%.

En **Uruguay**, se buscó disminuir la repetición en primer grado con una normativa en 1999 mediante la supresión de la causal de inasistencias e instando a los maestros a definir la repetición sólo en casos extremos (ANEP-CODICEN, 2003). Esta medida tuvo un efecto acotado, ya que aunque redujo la repitencia entre 1998 y 1999 del 21% al 17%, la misma aumentó en 2000 y 2001 volviendo a sus medias históricas y también aumentó levemente la de segundo grado en 2000. En la actualidad, la medida no parece aplicarse pero igualmente se ha evidenciado una reducción de la tasa de repitencia en primer

grado: de 2002 a 2003 bajó de 20,1% a 17,9%, de 2004 a 2007 osciló entre 16,1% y 16,9% y de 2008 a 2013 se mantuvo entre 13,4% y 14,1%.

En todos los países analizados se ampliaron las opciones de cursada para tratar de evitar el camino simple de la repetición como única vía para los que no logran seguir el ritmo de la norma pedagógica en los cursos. **En el nivel secundario básico y superior esto es más notable, ya que allí se concentraron las mayores transformaciones del régimen académico.**

Tradicionalmente, los sistemas de promoción permitían no aprobar dos materias como máximo para pasar de año. En casi todos los países se flexibilizaron, reconociendo que esta rigidez no favorecía ni el aprendizaje ni la permanencia de los alumnos en la escuela. **Perú, Argentina, México y Uruguay** permiten el pasaje con tres materias no aprobadas. En **Chile**, el límite son tres materias, pero si una las asignaturas no aprobadas es Lengua o Matemática, los alumnos de 3° y 4° año solo son promovidos si su nivel de logro corresponde a un promedio 5,5 o superior. En **Brasil**, el requisito de aprobación establecido a nivel nacional es de asistencia (se requiere un 75%), y luego cada sistema educativo estadual/municipal define los criterios para la aprobación.

Muchas otras adaptaciones particulares en los sistemas de calificación, asistencia y opciones de cursadas alternativas comenzaron a ramificarse de la mano de una **nueva concepción de la inclusión educativa**. Ya no se trataba de poner toda la responsabilidad en los alumnos, sujetos de diversas circunstancias y condicionamientos, sino en las capacidades del Estado, el sistema, las escuelas y los docentes para adecuarse y lograr enseñar en la diversidad.

Una política piloto que intentó asimilar estos criterios para diseñar un nuevo régimen académico para la escuela secundaria es el programa Transformación de la Educación Media Superior (TEMS) en **Uruguay**. Allí se establecieron nuevos espacios de equivalencias entre materias, se agruparon las asignaturas en trayectos para facilitar la continuidad en los estudios, se flexibilizaron los criterios de evaluación y acreditación, se creó un sistema de orientación y tutorías, se extendió la permanencia de los alumnos en la escuela y se incorporó la metodología del trabajo por proyectos. Esta síntesis refleja mucho de lo que se buscó, con mayor o menor suerte en su aplicación y en su impacto, en distintos casos de la región.

Un cambio convergente en los países fue instalándose en torno de las pautas de evaluación de los alumnos, que integran los regímenes académicos de nivel primario y secundario. Se fue pasando, no sin sobresaltos y discusiones, de un modelo de evaluación formalista, basado en exámenes finales, resultados, notas y consecuencias inapelables, a una nueva concepción de la evaluación educativa. **De a poco, se instaló la idea de una evaluación procesual, ligada con la enseñanza y lo enseñado** (en contraposición a los contenidos del programa no vistos en la cursada), lo que abrió distintas instancias y tipos

de evaluación, no tan rígidas sino integradas a otras estrategias pedagógicas. También se favoreció que las decisiones de promoción de los alumnos no recaigan en una única instancia o un único docente, sino en equipos colegiados.

Quizás, el mayor cambio fue la emergencia de nuevas instancias de evaluación y aprendizaje, conocidas como períodos de compensación o recuperación. Se instalaron las recuperaciones pedagógicas, como períodos breves antes del inicio del ciclo escolar, donde los alumnos tienen clases antes de ser evaluados, o las evaluaciones preventivas durante el curso escolar, para detectar situaciones problemáticas y atenderlas dentro de la cursada con adecuaciones de pedagogía diferenciada.

Todo esto trajo diversas respuestas docentes, políticas y sociales. Muchos consideraron que las nuevas posibilidades empujaban a los docentes a aprobar a los alumnos a cualquier costo. Eran los que tenían menos vocación de revisar las pedagogías o educar en la diversidad. La creencia en la meritocracia como criterio llevaba a la repetición y a la expulsión como medidas necesarias para mantener el orden en las aulas. Sin ellas, todo el reino escolar se pervertía en el caos del facilismo.

Fue arduo el trabajo de muchos pedagogos, funcionarios y colectivos docentes, incluidos la mayoría de los sindicatos docentes de la región para evitar una confusión decisiva: que todo lo que implica dar nuevas posibilidades a los alumnos fuese visto como sinónimo de facilismo. En realidad, la propuesta era exactamente lo contrario: un trabajo arduo para enseñar más, revisar las pedagogías, personalizar la enseñanza y generar interés en los alumnos por su propia escolarización.

Pero, muchas veces, ese mensaje llegaba de manos de gobiernos lejanos a las vivencias diarias de las aulas. Frías normativas que poco podían hacer con décadas de naturalización pedagógica de la exclusión. En muchas escuelas, la falta de recursos o de nuevas prácticas de formación docente para asumir estos desafíos pedagógicos se manifestaban de lleno en los intentos de hacer política por vía de la normativa (Perrenoud, 1998). En muchos casos, esto generó frustración y resistencia, en uno de los capítulos claves de las brechas entre las políticas y las prácticas pedagógicas.

Los exámenes: el secreto mejor guardado de los sistemas educativos

El segundo gran capítulo de este apartado son **los sistemas de ingreso en los niveles educativos superiores**. Los países de la región tienen tradiciones muy distintas. No comprenderlas puede llevar a ideas erradas sobre muchas otras dimensiones educativas condicionadas por los exámenes de ingreso a la universidad. Después de todo, el esqueleto es el elefante invisible de los sistemas educativos, porque es lo que más afecta la vida de los alumnos.

¿Cómo se accede a las instituciones de educación superior? ¿Existen cupos, hay que pasar exámenes, son gratuitas? ¿En caso de ser públicas, cómo se financian? Y para acceder a las distintas escuelas secundarias, ¿existen exámenes de ingreso? ¿Cómo condicionan al sistema educativo básico los exámenes de ingreso o la falta de ellos?

Llegamos a un mojón pesado de la comparación educativa, debido a las diferencias estructurales de los sistemas educativos en el mundo (Eckstein y Noah, 1992). En América Latina, el tema fue estudiado en especial a la luz de la gran apertura del acceso al nivel universitario en los años recientes (CEPP, 2010; IESALC, 2006). El **cuadro 15** muestra una tipología de sistemas de acceso a la educación superior en los siete países analizados.

Cuadro 15. Exámenes y modalidades de admisión a la educación superior

País	Examen	Año de creación	Impacto en admisión	Costo universidad pública
Argentina	s.d.	s.d.	Libre admisión	Gratuita
Brasil	ENEM	1998*	Optativos, pero demandado por universidades	Costo medio con becas
	Vestibular	1915		
Chile	PSU (Prueba de Selección Universitaria)	2003	Obligatorio**	Costo alto
Colombia	SABER 11	1968	Obligatorio	Costo medio
México	EXANI-II	s.d.	Obligatorio	Costo bajo y variable
Perú	s.d.	s.d.	Admisión por universidad	Gratuita
Uruguay	s.d.	s.d.	Libre admisión	Gratuita

Notas: * Desde 2009 funciona como mecanismo de selección para el ingreso a la educación superior.

** La prueba es solo obligatoria para las instituciones (universitarias) adscritas al sistema único de admisión (son 33 en total). Los centros de formación técnica e institutos Profesionales, entidades que por lo general entregan carreras técnica-profesionales, no exigen rendir la PSU.

Fuente: CIPPEC.

En esta dimensión más que en otras, las aguas se separan entre los países. **Argentina y Uruguay** son dos casos únicos en el mundo, porque no existen ni exámenes de ingreso ni cupos ni costos para acceder a las universidades públicas. Basta con tener un título de nivel secundario para acceder a cualquier carrera universitaria pública de forma gratuita³⁰.

Perú es un caso intermedio. No existe un único examen de finalización de nivel secundario para el acceso a estudios superiores, sino que cada universidad toma sus propias pruebas de ingreso, tan heterogéneas como la propia calidad de las instituciones de educación superior. En cuanto al costo, las universidades públicas son financiadas por el Estado y no cobran cuotas a los alumnos, aunque la mayor parte de la oferta es privada, con variados regímenes de pago.

En una situación muy diferente se encuentran **Brasil, Chile, Colombia y México**. En esos países, estas siglas son muy poderosas en las vidas de los alumnos: Vestibular, PSU, SABER 11, EXANI II. Son los exámenes que definen un puntaje para acceder a las distintas universidades y carreras. Se trata de sistemas meritocráticos que implican un fuerte peso de los hogares en el destino de los alumnos. Allí, acceder a la universidad cuesta mucha preparación, tiempo de apoyo, recursos para pagar academias o profesores particulares, especialmente en las carreras más buscadas y prestigiosas.

En 1967, en **Chile** se comenzó a aplicar la Prueba de Aptitud Académica para seleccionar a los alumnos que accederían a la educación superior. En 2003 fue reemplazada por la Prueba de Selección Universitaria (PSU). El cambio fortaleció la medición de conocimientos por sobre la medición de habilidades y actitudes, que eran mucho más difíciles de preparar y generaban mayor exclusión.

Además de la PSU, **Chile** tiene un sistema universitario pago, con préstamos para los alumnos que implican deudas muy costosas y difíciles de solventar si no se cuenta con un gran sostén económico en el hogar. Es el sistema con menor inversión pública y mayor aporte privado de la región. Esto generó una ola de protestas estudiantiles, en especial durante 2011. Uno de los grandes ejes de la campaña de Michelle Bachelet antes de asumir la Presidencia en 2014 fue la promesa de cambiar el costoso sistema universitario, para garantizar en mayor medida la gratuidad para los alumnos.

En **Brasil** existía un examen de admisión universitaria por ley desde 1911. En 1915 pasó a llamarse Vestibular. El Vestibular sigue siendo el examen tradicional por excelencia, pero en los años recientes hubo grandes cambios en el acceso a la educación superior brasilera. En 1998 se creó el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), un poderoso nuevo regulador del sistema.

³⁰ Solo algunas carreras excepcionales tienen examen de ingreso, como medicina en la Universidad de Buenos Aires.

En 2009, el ENEM fue reformulado y se convirtió en un examen unificado que se toma simultáneamente en todo el país. En 2014, más 8,7 millones de alumnos rindieron la prueba, con un crecimiento constante desde su relanzamiento. Su resultado define el acceso a las carreras más buscadas en un sistema universitario estatal pago por los alumnos. Pero también define las plazas para acceder a una bolsa de becas llamada ProUni, que creció enormemente durante el nuevo siglo y amplía la oferta privada con financiamiento público que se recibe según el mérito y el contexto social.

En **Colombia** existe una fuerte tradición de pruebas de acceso a la universidad. En 1968 se creó el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, conocido como el ICFES. Allí comenzó la institucionalización de las pruebas de ingreso a la universidad. En 1980, la prueba se hizo obligatoria. En 2000, comenzó a transformarse en un examen más asociado con competencias que conocimientos, como parte de una gran transformación curricular en esa dirección. El examen se conoce como SABER 11 y define el puntaje de corte para acceder a las distintas carreras universitarias.

En **México**, el EXANI II cumple el papel de definir la entrada a las universidades. Se trata de un examen predictivo del potencial de cada alumno para lograr mayores aprendizajes a través de la vía universitaria.

El EXANI I es un examen similar, pero regula el acceso a las escuelas de educación media superior. En la práctica, su uso disminuyó en los años recientes, dado que en 2012 este nivel se definió como obligatorio. Pero su persistencia en el tiempo muestra que antes de 2012 tenía un peso significativo para seleccionar a los alumnos y ubicarlos en escuelas estratificadas por niveles de conocimiento. Esta característica es excepcional en la región y quizás tenga un correlato en las bajas tasas de matriculación de ese nivel, como se verá en el **capítulo 5**³¹.

La breve comparación de los países muestra que la vida de los alumnos hacia el tramo final de la educación secundaria o media superior es muy diferente según los países. En **Argentina** y **Uruguay** no ocurre mucho más que lo establecido por los programas y evaluaciones internas de las escuelas secundarias. En el resto de los países, una parte de los alumnos que buscan acceder a la educación superior viven a estas evaluaciones intensamente, porque implican un arduo proceso de estudio que definirá sus posibilidades futuras en el mundo universitario.

³¹ Otros países que tenían tradición de exámenes de ingreso a la escuela secundaria ya los había eliminado. Por ejemplo, cuando regresó la democracia a la Argentina en 1983, estos exámenes son removidos de las escuelas públicas. En distintos países quedan algunas escuelas públicas de elite que aún utilizan estas pruebas como criterio de selección de alumnos. Esto genera un circuito segmentado, de alto nivel académico y con predominio en los puestos de conducción de la sociedad, expandiéndolo que reproduce y expande las desigualdades de origen.

No es casual que los países con exámenes de admisión universitaria tengan un nivel más alto de gasto privado en la educación y mayores tasas de graduación en la universidad. En cambio, **Argentina** y **Uruguay** abren más ampliamente la puerta del acceso al costo de un mayor abandono temprano en la educación universitaria.

Los dos mayores efectos de los sistemas de examen de admisión universitaria son la ampliación de la meritocracia y de las desigualdades sociales. Es un dilema profundo: los alumnos se esfuerzan más y aprenden más (al menos en los términos de las pruebas), pero al costo de ampliar sus desventajas sociales. Preparar un examen implica altos recursos privados: pagar por academias o profesores particulares, o por escuelas privadas de elite, tener tiempo y capital cultural en el hogar para apoyar el estudio, etc. Siempre existen casos de éxito en los sectores populares, pero en términos globales, la privatización de la preparación para acceder a la universidad conlleva la expansión de las brechas sociales a través de la educación.

No es casual que en torno a los países con exámenes surjan innumerables emprendimientos privados de preparación para el examen. Desde los profesores particulares locales (con calidad y costos estratificados socialmente) hasta las grandes academias privadas, pasando por los nuevos portales de videos educativos que aprovecharon las ventajas de la conectividad para responder con masivos emprendimientos de preparación a distancia (BID, 2014). Este movimiento educativo en las sombras es virtualmente desconocido para quienes viven en la **Argentina** y **Uruguay**.

Los exámenes de admisión son un elefante invisible de los sistemas. En los países que los tienen históricamente, es muy difícil encontrar defensores de su eliminación y en los que no los tienen, también es extraño encontrar propuestas para su creación³². Se convierten en un instrumento naturalizado, pero no por ello sus lógicas y efectos deben dejar de ser analizados.

Su peso en los sistemas no abarca solo a la educación superior, que no fue el foco de este estudio sino también a la educación secundaria. Los exámenes imponen el criterio de la disciplina para el estudio, fomentan la formación general para nivelar a los alumnos y generan una selección social en el acceso a la educación superior. Los riesgos pasan por su impacto en el aumento de las desigualdades sociales y el “enseñar para la prueba”, dado que entrenan a los alumnos para un formato y no en competencias más amplias u otras asignaturas colaterales para las pruebas (como las artes o los deportes).

Sin embargo, también existen políticas capaces de mitigar sus efectos peligrosos. Algunos países desarrollaron cursos de apoyo y plataformas en línea

³² Quizás, la excepción en estos años haya sido Ecuador, que en 2011 creó el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión, con un examen de ingreso obligatorio para los aspirantes a universidades públicas.

gratuitas, como la de Educar Chile para la PSU. También se buscó relacionar más estrictamente con el currículum enseñado a las minorías e incluso, propiciar oportunidades para los estudios superiores, como en **Brasil**, o a los alumnos con mejores resultados de las escuelas más pobres, como en **Chile**.

En cualquier caso, imponen un régimen académico diferenciado para las vidas de millones de alumnos que miran su futuro desde la escuela secundaria. Según el país donde les toque estudiar a los alumnos, su tránsito por la escuela secundaria o media superior será muy distinto. Una forma de desnaturalizar su presencia en cada país es preguntarse por su reverso: ¿qué pasaría si en donde existen los exámenes de acceso al nivel superior estos desapareciesen o si donde no existen, se impusiesen? Pocas definiciones de política son tan cruciales y tan poco discutidas como esta.

3.7. Distribuir justicia educativa en sociedades desiguales

En las sociedades latinoamericanas conviven injusticias de diversos órdenes. En ningún otro continente es tan amplia la desigualdad social, ramificada en diferencias étnicas y de género. Los pobres viven en las sombras de la violencia marginal urbana o en el aislamiento rural. Los ricos se refugian en barrios cerrados o en grandes torres vigiladas. La segregación residencial se tradujo en segregación educativa y las discusiones sobre la justicia educativa tomaron nuevas dimensiones y sentidos.

Este apartado continúa lo que el **capítulo 2** mostró como marco del nuevo siglo en la región y lo que el **apartado 4.1** señaló como una gran avalancha creciente de derechos educativos. **¿Cómo trató el sistema educativo las diversas desigualdades?** ¿Cuáles fueron las políticas compensatorias, distributivas o afirmativas para combatirlas? ¿Se logró reducir la desigualdad dentro de los sistemas educativos? ¿Las escuelas son más justas que la sociedad? Más aún, ¿logran revertir de alguna forma las injusticias sociales?

Las políticas educativas contra las desigualdades: una nueva era

Durante la década del noventa del siglo pasado, uno de los grandes movimientos de reforma educativa fue la aparición de las políticas compensatorias. Frente a una tradición homogénea que trataba a los diversos sujetos sociales con una oferta similar, los Estados comenzaron a diseñar distintas estrategias de focalización, redistribución y asistencia a los sectores más vulnerables.

Fue la era de los grandes programas de apoyo a las escuelas más pobres. Aparecieron el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) en **México**, el P900 en **Chile** y el Plan Social Educativo en la **Argentina** (véase

Reimers, 2001). Destinaban recursos a las escuelas y a los alumnos, brindaban libros de texto y materiales gratuitos, capacitaban a los docentes, asistían necesidades básicas. No fueron las únicas políticas educativas contra la pobreza, pero sí los faros más potentes, que marcaron una nueva etapa en la región.

En el nuevo siglo la oferta se amplió, se diversificó y resignificó. **La cuestión social, étnica y cultural irrigo las agendas de política educativa como parte de una ola de expansión de los derechos y los recursos para garantizarlos.** ¿Cuáles fueron las estrategias? ¿Qué cambió en las tendencias?

Un gran eje de apoyo al acceso a la educación provino de **los programas sociales implementados en algunos países de la región.** Se trató de la era de los **Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)**: el Bolsa Familia en **Brasil** desde 2003 (como continuidad y expansión del Bolsa Escola), el Oportunidades (ex Progresá) en **México** desde 1997, Familias en Acción en **Colombia** desde 2001, **Chile** Solidario desde 2002, Juntos en **Perú** desde 2005, Asignaciones Familiares en **Uruguay** desde 2008 y la Asignación Universal por Hijo (AUH) en **Argentina** desde 2009.

Las políticas de transferencias condicionadas fueron un *boom* que se inició a mediados de los noventa y creció ampliamente durante el nuevo siglo en América Latina (CEPAL, 2011; Fiszbein y Schady, 2009; Maldonado, Moreno, Giraldo Perez y Barrera Orjuela, 2011). Se calcula que en 2011 los PTC cubrían a 120 millones de personas de la región, un 20% del total de la población, con un costo que rondaba el 0,4% del PBI regional (Cecchini, 2014).

Los PTC lograron sortear diferencias ideológicas clásicas y fueron abrazados por gobiernos de distinto signo político. Pero sus estrategias en relación con las condicionalidades educativas fueron diferentes (Cecchini, 2014). Los casos de Bolsa Familia en **Brasil** y la Asignación Universal por Hijo en la **Argentina** se definieron con condicionalidades blandas (también puede incluirse en esta tipología a las Asignaciones Familiares en **Uruguay**). Se trató de programas en los cuales tuvo mayor importancia su efecto como derecho de ciudadanía y las exigencias de escolarización tendieron a no ser controladas de forma rigurosa, para no quitar el beneficio a las familias por el incumplimiento de esa condicionalidad.

En cambio, los programas Oportunidades de **México**, Más Familias en Acción de **Colombia** y Juntos de **Perú** tuvieron condicionalidades fuertes. Se trató de intervenciones que definieron incentivos concretos para que las personas que los reciben efectivamente cumplan con las condicionalidades educativas. Tuvieron complejos mecanismos de verificación, premios y castigos, y colocaron mayor responsabilidad en los beneficiarios, buscando cambiar sus conductas y evitar el abandono escolar.

Una tercera categoría la que ocupan los programas que operaron sobre la base de redes de coordinación programática de las condicionalidades. Entre

ellos se encuentran “Chile Solidario” (sustituido por el Ingreso Ético Familiar en 2014) y Red Unidos de Colombia. Se trató de intervenciones que brindaron un acompañamiento más directo a los beneficiarios, con instancias de inserción laboral, apoyo psicosocial y la acción de gestores sociales como mediadores entre la oferta estatal y las familias.

Una modalidad paralela de intervención fueron los **programas de becas**, que algunos países crearon para garantizar la asistencia al nivel secundario y que se extendieron especialmente en el nivel superior. Los programas de becas tuvieron, en algunos casos, criterios estrictamente sociales; en otros, incluyen componentes meritocráticos.

En **Argentina** se lanzó un programa de becas estudiantiles para los alumnos de escuelas secundarias cuyas familias vivían debajo de la línea de pobreza, sin necesidad de acreditar méritos académicos. Más reciente es el programa Progresar, un apoyo financiero masivo para que los jóvenes de 18 a 24 años continúen sus estudios.

En **México** cumplieron un rol similar las becas contra el abandono escolar en el nivel secundario, entregadas a alumnos con dificultades económicas que no recibían otro beneficio por parte del Estado. Los programas principales enmarcados en estas becas fueron el Programa de Becas de Educación Media Superior (PROBEMS) y Oportunidades. En **Uruguay** se amplió la Beca de Educación Media, a través de la cual se ofreció apoyo económico a los estudiantes cuyo su núcleo familiar no superaba un ingreso equivalente a una base de prestaciones y contribuciones per cápita.

Chile desarrolló diversas becas asociadas con una combinación de factores socioeconómicos y meritocráticos. La Beca de Excelencia Académica premió al 10% de los mejores egresados de la enseñanza media en su escuela dentro de los deciles 1 al 8. Para el nivel superior, la Beca Juan Gómez Millas financió los costos universitarios de los alumnos con un puntaje superior a los 500 puntos de la PSU y bajo nivel socioeconómico. Otras becas solo incluyeron el componente de mérito a través del puntaje en la prueba PSU para acceder a la universidad.

Perú también implementó ambas modalidades para acceder a la educación superior: la Beca 18 premió a los alumnos de bajo nivel socioeconómico y altas notas en el nivel secundario. La Beca de Excelencia Académica estableció como requisito una nota mínima o haber obtenido el primer o segundo lugar en su escuela secundaria.

Entre ambas modalidades se lanzaron programas de becas que tuvieron condicionalidades educativas. Por ejemplo, el PRONABES, programa de becas para la educación superior en **México**, se entregó desde 2001 a alumnos de bajo nivel socioeconómico, pero su permanencia dependía de aprobar todas las materias correspondientes a cada año de cursada.

Uno de los casos más destacados en sus políticas de becas para el ingreso a la educación superior es **Brasil**, con el programa Universidad para Todos (ProUNi). Este programa otorgó becas económicas completas y parciales para continuar con los estudios superiores. Podían aplicar los estudiantes cuyo hogar tenía un ingreso bruto mensual inferior a tres salarios mínimos por persona y un puntaje mínimo de 450 puntos en las pruebas ENEM de la edición anterior a la solicitud de la beca. Para el segundo semestre de 2014, ProUni ofreció un total de 115.101 becas en todo el país.

Durante la década, también crecieron los **programas alimentarios basados en la escuela**. En **Chile**, el Programa de Alimentación Escolar es una verdadera institución histórica, con una cobertura de tres millones de estudiantes. **Colombia y Uruguay** también implementaron un programa similar, que complementó la alimentación brindada en el hogar. En **Brasil**, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) fue el caso más característico en la región porque alcanzó a la totalidad de los estudiantes de la educación básica pública.

En 2012, **Perú** implementó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, para asistir a niños de nivel inicial y primario. **Argentina** diseñó el Programa Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que contempló, entre otros beneficiarios, a los niños de nivel inicial y primario en situación de riesgo socioeducativo. Cada provincia gestionó su propia política de comedores escolares a través fondos de este plan nacional y, principalmente, de los fondos de cada jurisdicción. En **México**, muchas escuelas desfavorecidas ofrecen desayuno para sus alumnos pero no existe un programa único a nivel federal. La extensión de la jornada, creciente en ese país, también amplió la oferta de almuerzos.

Señaladas estas políticas más tradicionales, también hubo algunos **casos originales de acciones masivas contra las desigualdades**. En **Chile**, en 2009 hizo su aparición una de las políticas distributivas más novedosas de la región: la Ley Subvención Escolar Preferencial (SEP). Esta política destinó más recursos a las escuelas que incluían alumnos de mayor vulnerabilidad social, para cambiar los incentivos de un sistema basado en el financiamiento a la demanda.

La política brindó más recursos a las escuelas que no seleccionaban alumnos por nivel social o cultural y las comprometió a mejorar sus resultados con proyectos concretos. Para ello se destinaron recursos a la contratación de Asistencias Técnicas Pedagógicas (ATE). Sus efectos fueron analizados en distintos trabajos que evidenciaron las mejoras de los aprendizajes de las escuelas que recibieron la SEP (Irrarázaval y otros, 2012; Raczynski, Wieinstein y Pascual, 2013).

El caso de **México** se destaca por la aparición, desde 2001, del Programa Escuelas de Calidad (PEC), destinado a escuelas públicas de todos los niveles

y modalidades ubicadas en zonas de alta vulnerabilidad y con resultados insuficientes en las pruebas ENLACE. Las escuelas recibieron capacitación y asesoramiento para construir un Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y un Programa Anual de Trabajo (PAT). Para 2010, el PEC había alcanzado a la mitad de las escuelas del país.

El programa brinda apoyo y autonomía al mismo tiempo, dado que brinda recursos económicos a las escuelas para implementar el PAT, que permite la compra de materiales educativos, mejora de espacios y capacitación. La Secretaría de Educación Pública cofinanció el PEC con los Estados: por cada peso que aporta el gobierno del Estado, la SEP aporta tres, lo que resulta un incentivo al financiamiento en espiral.

El PEC fue evaluado y mostró logros en la disminución de la repetición y el abandono (C230 Consultores, 2012), aunque en sus aspectos institucionales se advirtió la baja innovación en el planeamiento, la rutinización formal de los PETE y la baja participación democrática en las escuelas (FLACSO México, 2008). Entre estos estudios, se destaca la realización del mayor estudio de prácticas pedagógicas videograbadas que se conozca en la región para evaluar el impacto de una política educativa, una lectura recomendada e imposible de sintetizar aquí (Loera, Cázares, Hernández y García, 2005; Loera, 2006; Lorea, Hernández, Ruiz de la Peña y Sanchez, 2007).

El PEC se articuló con múltiples programas de mejora de la situación educativa de las poblaciones vulnerables³³. En particular, cobró fuerza desde 2010 el Programa Emergente para Mejorar el Logro Educativo (PEMLE), centrado en las escuelas con bajos resultados en ENLACE y utilizando Paquetes de Atención Específica (PAE) flexibles y adaptables según situaciones de las escuelas (Secretaría de Educación Pública, 2010).

Otro programa innovador fue el denominado Todos a Aprender, lanzado por el Ministerio de Educación de **Colombia** en 2012. En este caso, la política se centró en las escuelas con bajos resultados medidos por las pruebas SABER en el nivel primario y por indicadores de pobreza, repitencia y deserción. Las escuelas recibieron materiales educativos especialmente diseñados para orientar las prácticas de enseñanza con foco en lengua y matemática, para romper una tradición de amplia libertad curricular y pedagógica.

Esta intervención se combinó con la designación de tres mil docentes tutores, elegidos especialmente por sus prácticas destacadas de enseñanza. Temporalmente, los tutores dejaron sus puestos de trabajo como docentes para trabajar en las escuelas más débiles como acompañantes de aula de los docentes en ejercicio. Cada escuela fue evaluada en su línea de base y se

³³ Además del PEC y el PEMLE (los más masivos), se pueden señalar experiencias como la Escuela Segura, las escuelas de Tiempo Completo o la Escuela Siempre Abierta. Muchos de estos programas coincidieron en focalizar su atención a las mismas escuelas al mismo tiempo.

realizaron seguimientos periódicos de su evolución a partir de la entrada en el programa.

En **Argentina**, en 2003 el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) reemplazó al Plan Social Educativo, con una visión más integral de apoyo a las escuelas vulnerables en el nivel primario. Incluyó el trabajo de acompañamiento externo, el equipamiento de las escuelas y la entrega de recursos para su uso con autonomía (Cohen, 2010).

Con grandes variaciones en sus modalidades de intervención, estos ejemplos de programas centrados en atacar las desigualdades sociales pusieron su foco en la escuela como unidad de cambio.

En paralelo, todos los países tuvieron **estrategias específicas de apoyo a la educación rural**, varias de ellas apoyadas con financiamiento por el Banco Mundial. Entre estas experiencias se destacan grandes programas como el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) en **Argentina**, el Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) Rural en **Chile**, el Proyecto de Educación Rural en **Colombia** y el Proyecto de Educación Rural en **Perú**. Por su parte, en 2013 **Brasil** desarrolló el Programa Nacional de Educación Rural, dirigido al acceso, permanencia y aprendizaje. Con un objetivo específico, el Programa Educativo Rural de **México** proporcionó recursos a las escuelas que brindan educación tecnológica agropecuaria, forestal y del mar.

Algunas políticas destinadas a la educación rural tienen una larga historia, como el caso particular de la Telesecundaria en **México** (Torres y Tenti Fanfani, 2000) y las acciones del Consejo Nacional de Fomento Educativo. **Brasil** logró avanzar en una amplia capacidad de traslado de los alumnos con autobuses pagos para lograr su integración en escuelas rurales, a través del Programa Nacional de Apoyo al Transporte Escolar (PNATE), instaurado en 2004 (Monteiro de Moura y Evangelista da Cruz, 2013).

Durante el período estudiado, también fue muy importante la extensión de los programas de educación intercultural bilingüe (Herniaz, 2004; UNICEF, 2008). Cada país lanzó estrategias de reconocimiento cultural y oferta educativa más adecuada a las características de los pueblos originarios. En la mayoría de los casos, se revitalizaron las lenguas locales, con intervenciones no exentas de contradicciones por su impulso centralizado.

Ya desde los noventa, en la mayoría de los países se había establecido un programa nacional de educación intercultural bilingüe, que creció o se redefinió durante el período estudiado. Entre los programas principales, se destaca el caso de **México, con acciones en todos los niveles educativos desde una coordinación nacional de educación intercultural**, que incluyó el Bachillerato Intercultural desde 2005 y el Proyecto Uantakua desde 2006, una plataforma virtual de escritura y actividades en lenguas aborígenes, así como la creación de 10 universidades indígenas.

Otra modalidad de intervención que creció y se diversificó durante el nuevo siglo fue **la estrategia de mejora de las trayectorias educativas de los alumnos** (UNICEF y Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012). Aquí pueden agruparse políticas diversas, desde las transformaciones en los regímenes académicos mencionadas en el apartado anterior hasta los programas específicos de búsqueda de alumnos que habían abandonado para que retornen a la escuela.

Casos como “La escuela busca al niño” en **Colombia** (Calvo, Ortíz y Sepúlveda, 2009) constituyen estrategias originales que combinaron el trabajo territorial en los hogares con adaptaciones para el reingreso al sistema educativo. En varios países, entre ellos **Brasil, Argentina y Uruguay**, se implementaron programas de aceleración de las trayectorias, para contrarrestar los dañinos efectos de la repetición de curso.

Uruguay desarrolló el programa de maestros comunitarios, que trabajó al mismo tiempo en los hogares con las familias y en las escuelas. Se nombró entre uno y cuatro docentes por escuela para que brinden apoyo pedagógico adicional a los alumnos con problemas de aprendizaje; además, se trabajó directamente con su familia y en su comunidad. Se implementó en escuelas con altos niveles de repitencia e inasistencias (ANEP, 2013).

Una modalidad específica de atención a la diversidad fue **la creación de ofertas alternativas o complementarias a las escuelas comunes para albergar a alumnos con sobreedad o que habían abandonado la escuela**. La región comenzó a abrir nuevas puertas educativas, discutiendo los formatos estandarizados tradicionales. Las escuelas de reingreso en **Argentina** fueron ejemplo de ello (Krichesky, Migliavacca, Saguier, y Medela, 2007), mientras numerosas instituciones fundadas por organizaciones de la sociedad civil continuaron las ricas tradiciones de la educación popular en América Latina. Casos como la Escuela Nueva en **Colombia** (McEwan, 1998) o las escuelas Fe y Alegría fueron documentadas como experiencias de alto impacto en sectores de extrema pobreza (Lavado, Cueto, Yamada y Wensjoe, 2014).

La creación de espacios puente fue una constante de la última década. Escuelas abiertas los días sábados o a contraturno, actividades artísticas, orquestas estudiantiles, competencias deportivas o la interesante modalidad del fútbol callejero, entre muchas iniciativas que consideraron la complejidad del barrio y se lanzaron a hacer traducciones educativas que tengan sentido para sus habitantes. La tensión entre la escuela tradicional y estos formatos alternativos no dejó de estar presente, aunque en muchos casos se lograron nuevas síntesis renovadoras.

Otra política que en la mayoría de los países se definió como prioritaria y que marcó un cambio de eje en la agenda de las acciones contra las desigualdades sociales la constituyen los **programas de extensión de la jornada escolar**

(véase **apartado 3.12**). En este caso, se buscó cambiar la oferta escolar con más horas de clase para variar las esferas de justicia curricular y generar acciones integrales, con alimentación escolar, apoyo escolar y docentes de tiempo completo.

En su abordaje de la desigualdad, también fueron originales las **políticas de dotación de computadoras para los alumnos**, en especial los casos masivos de **Argentina, Uruguay y Perú**. Estos países atacaron la brecha digital y lograron reducirla notablemente, en un contexto donde el acceso a la tecnología se transformó en un derecho básico.

Por último, una tendencia creciente en los años recientes fue abordar el problema de la pobreza con **estrategias preventivas desde la más temprana infancia**. La evidencia científica es crucial para volcar con nuevas estrategias integrales nuevos recursos a la atención educativa de las poblaciones vulnerables. La temática recibió una impactante atención de los organismos internacionales de cooperación y se transformó en un nuevo eje de las reformas educativas del futuro, que excede el centro de análisis de este libro (BID, 2013c; Mexicanos Primeros, 2014; OEI, 2009; UNESCO, 2007, 2010a; UNICEF, 2012; Vegas y Santibañez, 2010).

Las tendencias y las contradicciones

Este recorrido sintético es un muestrario de un nuevo mundo educativo, poblado de iniciativas que disparan sus balas de diverso calibre contra la desigualdad social y los sistemas de dominación de poblaciones históricamente oprimidas. **¿Qué tendencias, hipótesis y dilemas se desprenden de esta diversa gama de políticas que buscan mayor equidad y justicia educativa?**

Una primera tendencia fue la ampliación, diversificación y complejización de las intervenciones. **El nuevo siglo marcó una profundización del combate educativo de la pobreza y la injusta situación de los grupos desfavorecidos en América Latina**. Los caminos elegidos tuvieron distintas marcas ideológicas y contextos políticos, pero sintetizaron una búsqueda constante para atacar las desigualdades sociales con políticas educativas.

En ese contexto, algunos debates ideológicos clásicos comenzaron a redefinirse y emergieron numerosas preguntas (Azevedo y otros, 2009; López, 2005). ¿Las políticas educativas deben ser universales o particulares? ¿Se garantizan derechos con políticas compensatorias, focalizadas o redistributivas? ¿Cómo designar las intervenciones: políticas de equidad, de igualdad, de justicia? ¿Hasta qué punto pueden las políticas educativas torcer desigualdades sociales?

La discusión política mostró la aparición de un renovado debate sobre los criterios distributivos: ¿debe apoyarse a los más necesitados por su situación

social o su esfuerzo también debe ser considerado? Este debate cruzó políticamente la región. Entre los países con tradición estatal de más larga data, como **Argentina y Uruguay**, primó la visión de las políticas de equidad como garantes del cumplimiento de los derechos. En este caso, las becas son un ejemplo de asignación porque restituyen un derecho vulnerado ante la falta de condiciones sociales para acceder a la educación. No requieren acreditar mérito, porque eso invalidaría un derecho humano inalienable.

En cambio, los países con gobiernos más liberales optaron por una versión pragmática, que considera el contexto social pero no desaprovecha las intervenciones como incentivos al esfuerzo. Esto se expresó en los criterios de selección de las escuelas o alumnos beneficiarios de las intervenciones y en las condicionalidades de los grandes PTC o de políticas de becas más específicas.

Otro debate que se abrió en la región fue el referido al currículum y los materiales. ¿Deben existir adaptaciones curriculares o mayores prescripciones con libros de texto en las escuelas más vulnerables? ¿Son estas estrategias pedagógicas adaptables según contextos sociales?

Planteadas así, estas preguntas parecen remitir a una cierta debilidad innata de los pobres, que requieren una instrucción más práctica y no dedicar tanto trabajo a las habilidades enciclopédicas, en aras de la eficiencia y el realismo. Pero también podrían invertirse la pregunta: ¿debe haber un currículum contra la dominación social, que no puede ser igual para ricos y pobres? ¿Las escuelas deben enseñar a responder a las injusticias y a desmontar los mecanismos que generan la dominación de ciertos sectores sociales? Estas preguntas remiten a versiones de la educación popular que tuvieron una larga trayectoria en América Latina y siguen presentes en los debates que proponen una posición emancipatoria frente a la desigualdad social (Imen, 2010; Streck y Esteban, 2013).

Un debate paralelo que atravesó a la región es el referido a la estigmatización de la pobreza. Entre las principales críticas a las intervenciones focalizadas se encuentran las que indican su efecto estigmatizante y demarcatorio de la pobreza. Entrar en un programa es ser señalado como pobre y puede tener como efecto generar aún más discriminación (Tenti Fanfani, 2007).

Estas discusiones no son casuales. **Una tendencia clara en el nuevo siglo indica que las políticas compensatorias fueron cada vez más de lo asistencial hacia lo educativo.** Se logró pasar de una etapa donde la focalización de los programas actuaba en el margen de los ministerios de la educación con los márgenes del sistema educativo a una etapa donde las políticas compensatorias fueron cada vez más centrales, incluso hasta convertirse en el centro de la agenda educativa.

Las acciones basadas en la asistencia para suplir carencias básicas asumieron una mayor complejidad, propia del objetivo de equidad que se proponían.

Entraron en las escuelas y en las aulas, y visibilizaron a las nuevas poblaciones que entraban junto con ellas y a las que quedaban atrás. Entonces, cobraron mayor peso la mirada educativa y los programas integrales con varios componentes: alimentación y condiciones básicas, materiales educativos, formación docente, apoyo externo y evaluación institucional.

Para algunos países, como **Chile** con la subvención preferencial, el camino fue provocar los incentivos correctos, evaluar resultados y dar recursos para gestionar con autonomía desde las escuelas. Esa fue una vía de reconocimiento: asumir que cada escuela sabe mejor que nadie cómo atacar sus propios problemas.

Para otros países, como en el caso de **Colombia** con el Programa Todos a Aprender, el sendero fue a través de mayor direccionamiento curricular, libros de texto, capacitación docente y acompañamiento directo, con un aumento de las presiones por la rendición de cuentas, a partir de planes de mejora y evaluaciones de la calidad. En la gestión iniciada en 2014, este foco estaba pasando cada vez más hacia la jornada única como política central de equidad.

Un camino reciente, más sofisticado y preventivo mostró también la tendencia hacia la mayor centralidad de las políticas educativas contra las desigualdades. Se trató de las intervenciones educativas basadas en el desarrollo de la primera infancia, con programas que formaron en capacidades cognitivas y no cognitivas a los niños desde su nacimiento, y que tuvieron mayor protagonismo en el trabajo con las familias y en nuevas estrategias basadas en los desarrollos científicos más recientes. Este camino parece promisorio, aunque todavía esté despejando y requiera cambios sustantivos en la asignación de los presupuestos educativos.

Señaladas estas diversas rutas, cabe indicar que todos estos avances fueron significativos pero no estuvieron exentos de problemas de gestión, planificación y coordinación. Muchas veces, el apuro de los tiempos políticos desconcentró esfuerzos, buscó rendimientos de corto plazo y generó fragmentación de las acciones. En algunos casos, también hubo falta de transparencia o eficiencia, y en la gran mayoría de las políticas no hubo procesos adecuados de evaluación integral del impacto.

¿Cuáles fueron los resultados? ¿Pudo este conglomerado diverso de políticas reducir o incluso revertir la desigualdad educativa? Una parte de esta pregunta, referida a los aprendizajes de los alumnos, será contestada en el **capítulo 5**. Pero aquí cabe al menos abordar los efectos en la oferta educativa. Distintos estudios buscaron respuestas a través del análisis de la correlación entre nivel socioeconómico de los alumnos y los recursos, infraestructura y calificaciones de los docentes. En países como **Colombia, Argentina y Brasil**, la oferta que reciben los alumnos más pobres es inferior al promedio de la educación pública (Bezem, 2012; Duarte, Bos, y Moreno, 2012).

Estas medidas son parciales pero sugestivas. En América Latina hubo notables avances en la redistribución de la educación, para combatir las desigualdades sociales persistentes. En la misma etapa histórica en la que bajó la pobreza y la desigualdad social, se logró reducir la desigualdad educativa en los aprendizajes, como se verá en el **capítulo 5**.

Pero **las fuerzas inequitativas siguen siendo poderosas tanto dentro como fuera del sistema educativo**. Estudiar sus diversos orígenes es una tarea indisociable de las nuevas formas de justicia educativa. Por ejemplo, las cuotas que las escuelas cobran de forma optativa o cuasi obligatoria a las familias refuerzan desigualdades porque se apoyan en los recursos privados. O la posibilidad implícita de seleccionar a los alumnos potencia, muchas veces, la exclusión y la segregación por nivel social. O las nuevas formas de desigualdad a través del acceso y el uso de las nuevas tecnologías.

Quizás, uno de los ejemplos más regresivos de las políticas educativas vigentes en la mayoría de los países es la distribución de los docentes, que generalmente favorece a las escuelas más aventajadas. Por ejemplo, en **Brasil** los docentes con mayores calificaciones no solo pueden elegir la escuela sino también el turno y el curso. En **Uruguay**, el sistema suma enorme inestabilidad: todos los años se lotean las plazas docentes, lo cual hace que los docentes con mayor puntaje (basado en la antigüedad) puedan cambiar su cargo a otra escuela o curso. Esto tiende a generar mayor discontinuidad en las escuelas más desfavorecidas.

Las políticas educativas contra las desigualdades dieron grandes pasos en un territorio de arenas movedizas. De los márgenes migraron al centro de la escena en muchos países. Pero las sociedades latinoamericanas siguen siendo extremadamente injustas y los aspectos sistémicos sumados a prácticas pedagógicas que se mantienen ajenas a las realidades dispares de los alumnos, incrementan las desigualdades. Ambas batallas, la de garantizar mayores niveles de justicia social y pedagógica, siguen abiertas en la región.

3.8. Romper el bloque de hielo de la docencia

En los noventa la docencia fue el bloque de hielo de las reformas educativas. La mayoría de los países de la región buscó transformar el currículum, la gestión y la evaluación de los sistemas. La descentralización y la autonomía escolar parecían la tierra prometida para muchos autores de las reformas. La docencia era vista como algo secundario o inalterable en la relación de fuerzas con los sindicatos. Apenas **México** había reformado su carrera magisterial y **Chile** había creado una primera evaluación docente.

Algo se rompió en el cambio de siglo. La hipótesis de que había que privatizar la gestión de las escuelas o descentralizar al nivel local mostró sus

limitaciones y riesgos. Una nueva era se iniciaba de la mano de las evaluaciones internacionales de la calidad educativa, en especial desde el lanzamiento de PISA en 2000. Los resultados de los países exitosos trajeron una ola de estudios sobre las causas y explicaciones.

Los enfoques sobre la política educativa pudieron finalmente evaluar sistemas completos en períodos de cambio con mejoras constatables en la calidad de los aprendizajes (OCDE, 2010; Steward, 2012; Tucker, 2011). Entre estos estudios, los informes de la consultora McKinsey fueron la gran estrella del inicio de la década de 2010 (Barber y Mourshed, 2007; Mourshed, Chijioke, y Barber, 2010). Sus conclusiones fueron ampliamente difundidas: la selección, formación y carrera profesional de los docentes eran el principal eje de mejora de la calidad. Finlandia, el país con mejores resultados en PISA durante toda la década, también se convirtió en un horizonte obligado: sus docentes eran prestigiosos, con gran formación y autonomía (Sahlberg, 2013).

Una señal regional del cambio en las agendas de política educativa pudo advertirse en un documento del Banco Interamericano de Desarrollo del año 2010 (Duarte, Bos y Moreno, 2010). Allí se analizaban los resultados de las escuelas públicas y privadas en las evaluaciones de la calidad y se comprobaba que, una vez igualadas las condiciones externas socioeconómicas, las escuelas tenían resultados muy similares en toda América Latina. El documento recomendaba no seguir propiciando propuestas centradas en privatizar la gestión de las escuelas no avaladas por la evidencia empírica de las evaluaciones.

Fueron señales de un nuevo tiempo. Todo comenzó a girar en torno a la docencia. Se hizo popular una frase de época: “la calidad educativa tiene como techo la calidad de los docentes”. Una vieja-nueva hipótesis despegó en las agendas del nuevo siglo. En ese nuevo horizonte, algunas investigaciones marcaron el pulso del futuro. En particular, dos estudios claves para la región: un libro de la UNESCO, con sugerencias y lecciones aprendidas de las políticas docentes, y otro del Banco Mundial sobre el mismo eje, basado en el mayor relevamiento de observación de clases que se tenga registro (Bruns y Luque, 2014; UNESCO, 2013). A su vez, otros trabajos fueron mostrando la importancia creciente del tema en las agendas de política educativa (Mezzadra y Veleza, 2014; OEI, 2013; Poggi, 2013).

La docencia pasó a estar en el centro, pero los caminos de reforma no fueron convergentes. En muchos casos, se incrementó la presión por los resultados, a la vez que aumentaba la complejidad social y cultural de las aulas. La docencia se vivió como un trabajo cada vez más demandante.

Sobre estos ejes gira el presente apartado. ¿Qué significa ser docente hoy en cada país? ¿Quiénes buscaron la docencia? ¿Qué piensan los jóvenes de la docencia, cuando miran su futuro de opciones de carreras laborales? ¿Qué

hicieron las políticas educativas con estas preguntas? ¿Cómo abordaron la identidad y el trabajo docente?

Estas preguntas serán analizadas a partir de **cuatro dimensiones de las políticas dirigidas a la docencia, que pueden concebirse como parte de un abordaje integral**³⁴: (a) la formación docente inicial, (b) las condiciones laborales y el reclutamiento, (c) las carreras profesionales y (d) la formación docente continua.

La formación docente: vías demasiado lentas y vías demasiado rápidas

La formación docente tiene tradiciones diversas en la región. El **cuadro 16** muestra los ámbitos fundamentales de formación en cada nivel del sistema educativo. **Brasil** (del cual no se encontraron datos de la cantidad de instituciones formadoras de docentes) y **Chile** tienen su formación centrada en las universidades para todos los niveles. **México y Colombia** combinan su oferta entre institutos superiores o escuelas normales y universidades. **Argentina, Perú y Uruguay** tienen una oferta centrada en instituciones pedagógicas de educación superior, con cierta participación de las universidades en la formación de profesores para el nivel secundario.

³⁴ Véase un marco integral de abordaje de las políticas docentes en Vegas (2005).

Cuadro 16. Instituciones de formación docente por país

País	Instituciones Universitarias	Instituciones Superiores no Universitarias	Escuelas Normales	Total	Cantidad de habitantes por cada Institución Formadora de Docentes
Argentina	61	1260	0	1321	31.359
Brasil	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Chile	54	16	0	70	251.471
Colombia	110	0	137	247	195.846
México	s.d.	s.d.	489	489	s.d.
Perú	s.d.	361	0	361	s.d.
Uruguay	3	33*	0	36	94.626

Nota: Se trata de 33 centros descentralizados que pertenecen al Consejo de Formación en Educación.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de OEI (2013), con excepción de Argentina (DiNIECE; Mezzadra y Velea, 2014) y México (Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa, SEP).

En el nuevo siglo, la formación docente fue objeto de cambios en algunos países, aunque no fue el eje central de las nuevas políticas para la docencia. La acreditación de la calidad de las instituciones formadoras se convirtió en la vía de intervención estatal en **Brasil, México, Perú, Argentina y Colombia.** **Chile** estableció la acreditación de carreras de formación docente por incentivos. Para recibir fondos públicos, se hizo obligatoria la acreditación, lo cual hizo que algunas universidades privadas escaparan a ella por no contar con los recursos, brindando una formación de baja calidad en un modelo mixto de mercado liberado y Estado interviniente.

La acreditación basada en criterios de calidad acompañó otras políticas de revisión de la oferta existente, lo que llevó a la redefinición o cierre de instituciones y carreras en **Perú, Chile y Colombia.** El caso más marcado fue el de **Perú**, que en 2006 impulsó una medida drástica: establecer un alto piso de acceso para los alumnos aspirantes en los centros de formación docente

no universitarios (se estableció como piso la llamada “nota 14” en exámenes con una escala de 0 a 20). Este alto piso de entrada hizo bajar la matrícula de 22.000 alumnos en formación docente en 2006 a 305 en 2008. Sin embargo, la medida no alteró la formación en las universidades, dada la existencia de una Ley de Autonomía Universitaria.

Brasil no pudo conciliar la enorme dispersión de la calidad y tipo de instituciones de formación docente en el país. Pese a los intentos de articulación a nivel nacional, la fragmentación del sistema se mantuvo como un problema irresuelto, con una gran distancia entre la teoría y la práctica, ofertas de variada calidad y la falta de una estrategia de reforma curricular que produzca efectos reales de cambio (Gatti, Barretto y André, 2011).

Uruguay hizo un doble movimiento de descentralización y recentralización durante el período analizado: primero descentralizó la oferta a través de la creación de los Centros Regionales de Profesores (CERP) en los años noventa y luego, más recientemente, unificó el sistema de formación docente con bases curriculares comunes. También se propuso crear una universidad nacional de educación, pero el intento no prosperó aún por resistencias políticas.

Argentina mantuvo una oferta inmensa en cantidad y dispersión, con 1.260 institutos formadores, además de 61 universidades con profesorado. Se trata de una oferta muy dispar en su calidad y muchos de los IFD tienen pequeñas dimensiones y están ubicados en pueblos o pequeñas ciudades. Esta desproporción de cantidad de instituciones formadoras no fue abordada como un eje de política.

El país creó un Instituto Nacional de Formación Docente en 2006 para apoyar la mejora organizacional y curricular de los institutos provinciales. En paralelo, se incrementó un año la formación obligatoria de los docentes, que pasó de 3 a 4 años de cursada en los institutos de formación para nivel inicial y primario.

El currículum de la formación docente fue otro eje de cambios, aunque quizás no profundos. **México** elaboró un nuevo diseño curricular, mientras que **Argentina, Brasil, Colombia y Perú** establecieron nuevos lineamientos curriculares. **Chile** definió en 2012 estándares basados en un trabajo conjunto de dos universidades prestigiosas del país.

Otras tendencias comienzan a despertar ambivalencia. **Brasil y Colombia** avanzaron en programas de formación docente a distancia, mientras que **Chile** retrocedió después de haber caminado en esa dirección a fines de los noventa (UNESCO, 2013).

Las políticas destinadas a la formación docente dejaron en la región diversos caminos iniciales sin grandes reformas. Según muchos funcionarios y referentes de los ministerios de educación, este eje fue frustrante. La formación docente fue referida mayoritariamente como muy teórica, lejana a las

prácticas³⁵, desconectada del currículum oficial, desactualizada frente a nuevas tendencias en las ciencias de la educación y muy endogámica en su cultura de reproducción de las lógicas institucionales escolares.

Novedades en el reclutamiento: ¿cómo atraer y qué condiciones salariales y laborales brindar a los docentes?

La segunda dimensión de análisis de las políticas docentes son las condiciones salariales, laborales y los sistemas de reclutamiento. ¿Cómo variaron los salarios y las condiciones de trabajo? ¿Cómo atraen y seleccionan a los candidatos a la docencia los distintos países? ¿Qué tipo de políticas específicas de reclutamiento se implementaron y qué efectos tuvieron sobre esta dimensión las restantes políticas para la docencia?

Una tendencia que avanzó en el nuevo siglo fue el establecimiento de nuevos filtros para acceder a la formación docente. Este proceso puede verse como el resultado de una nueva etapa de avances en las exigencias para convertirse en docente. Ya en distintas instancias de la última mitad del siglo XX, los países realizaron un progresivo pasaje de la formación docente de escuelas normales o secundarias a instituciones de educación superior o universidades.

En el nuevo siglo llegó una segunda larga y compleja etapa de la profesionalización de la docencia. En los países donde existían exámenes de ingreso para las universidades, la docencia comenzó a elevar sus criterios de selección, asemejándose más a otras profesiones de alto estatus social.

Perú estableció su “nota 14”, un piso muy alto de entrada en los institutos formadores, en un contexto de exceso de oferta de docentes. En **México**, todas las escuelas normales públicas y privadas comenzaron a exigir que los aspirantes tomen el EXANI II del Ceneval, con un piso de entrada de 950 puntos y un promedio de 8.0 en la educación media superior³⁶. **Colombia y Brasil** no establecieron políticas nacionales sino que dejaron a sus universidades la potestad de establecer el piso de entrada basado en los exámenes de ingreso. En cambio, **Uruguay y Argentina** mantuvieron en este eje una política de acceso irrestricto, no mediado por exámenes ni cupos.

³⁵ Un estudio comparado de los programas de formación docente mostró la enorme distancia entre Cuba, donde el 72% del tiempo de formación docente se realiza desde la práctica, acumulando 7.100 horas en 5 años de formación, mientras que en Uruguay y Perú apenas se destinaban entre 40 y 50 horas en toda la formación a la práctica pedagógica (Burns y Luque, 2014).

³⁶ Al menos desde 2001, México emprendió esfuerzos por mejorar las escuelas normales con diversos programas, incluyendo evaluaciones (hechas por el CENEVAL) y programas especiales de apoyo. Un punto de inflexión en estos esfuerzos tuvo lugar en 2005, con una reestructuración importante de la SEP, que incluyó entre otras cosas el que las escuelas normales pasaran a depender de la Subsecretaría de Educación Superior y ya no de la Subsecretaría de Educación Básica.

En **Chile** se eligió una estrategia más integral. En 2010 se creó la Beca Vocación de Profesor, asociada con el puntaje obtenido en la PSU. Se estableció un piso de 600 puntos para acceder a la beca y se creó una escala ascendente, en la cual los aspirantes de mayor puntaje acceden no solo a la gratuidad de la carrera (en un país donde todas las universidades son pagas) sino también a una retribución mensual. Las evaluaciones del programa mostraron efectos positivos en la selección de los aspirantes (Paredes, Claro, Wilson y Bennett, 2013).

La beca se complementó con otras medidas, en especial el lanzamiento de la prueba INICIA en 2008³⁷, un examen de finalización de la formación docente, optativo para los aspirantes y para las universidades formadoras. Otros países no siguieron este camino de aumento de las exigencias para el ingreso a la formación docente sino que incluso se opusieron a esta vía por indicar que vulneraba el derecho a la educación de los estudiantes, como ocurrió en la **Argentina**. En **Uruguay**, el Plan 2008 de formación docente eliminó la prueba de ingreso en lengua y flexibilizó los requisitos de entrada con el objetivo expreso de igualar oportunidades (ANEP, 2010).

Hasta el cierre de este libro, ningún país de la región tenía un examen de finalización de la docencia obligatorio (Bruns y Luque, 2014). Los que más se acercaron a este gran cambio en el patrón de reclutamiento fueron **Chile**, con el lanzamiento de la prueba INICIA, y **Brasil**, con el Examen Nacional de Desempeño de Estudiantes (ENADE), que también fue optativo para las instituciones formadoras y no tuvo consecuencias sobre los docentes que lo tomaron. En los próximos años, seguramente este terreno tendrá grandes debates y novedades en América Latina si se sigue apostando a elevar el prestigio y la rigurosidad profesional de la formación docente.

Varios países definieron otra estrategia de bajo alcance, pero innovadora en sus efectos simbólicos: **los premios a la docencia**. “Educador Nota 10” de **Brasil** y “Compartir al Maestro” de **Colombia** se destacan por ser transmitidos por TV y atraer a todo el país. El reciente caso de “Palmas Magisteriales” tiene mucha difusión en **Perú**. También **México** (Premio ABC) y **Argentina** (Premio Maestro Ilustre) cuentan con iniciativas similares, diversas en alcance y visibilidad, algunas provenientes del Estado y otras de la sociedad civil (Vaillant y Rossel, 2010).

El reclutamiento de los docentes no termina en los sistemas de selección e incentivos materiales y simbólicos mencionados. El reclutamiento tiene una conexión intrínseca con todas las dimensiones de las políticas para la docencia. En particular, se vincula con el prestigio social, los salarios y las condiciones laborales: **¿qué significa ser docente hoy, cuál es el trabajo que hay que hacer y qué reconocimiento material y simbólico implica?**

³⁷ La prueba INICIA pasó en 2012 a llamarse Examen Inicial de Excelencia Pedagógica.

Ser docente hoy se convirtió en la mayor parte de la región en un trabajo rodeado de incertidumbre y tensión. El malestar docente se transformó en un tema recurrente de la literatura educativa. Una encuesta de principios del siglo XXI indica que un 68% de los docentes peruanos, un 47,5% de **Argentina**, un 40% de **Brasil** y un 36% de **Uruguay** querían dejar la profesión (Tenti Fanfani, 2005).

No es extraño descubrir que en la región faltan docentes. Quizás, la excepción sea **Perú**, pese a sus bajos salarios docentes, pero acorde con un mercado laboral más limitado en posibilidades. En **Argentina**, **Uruguay**, **Brasil** y **Colombia** faltan docentes en muchas áreas de enseñanza, especialmente en los contextos de pobreza.

¿Cómo se paga a los docentes en la región? ¿Qué cambió en los salarios durante el nuevo siglo? Estudios previos indican que en la región, el salario docente tiende a ser bajo en comparación con otras profesiones similares (Mizala y Ñopo, 2011). Pero las diferencias entre países son importantes, aunque las fuentes estadísticas disponibles son difíciles de comparar, además de variar según tipos de cargos docentes y antigüedad.

En el **cuadro 17** se observa que en 2010, **Chile** era el país con mejores remuneraciones para los maestros de nivel primario con 15 años de antigüedad. Lo seguían **México** y **Argentina**. Con salarios mucho más bajos se ubicaban **Perú** y **Uruguay**³⁸. La evolución en todos los países del salario en dólares corrientes es muy importante, como se verá a continuación.

³⁸ Cabe destacar que en Uruguay, los salarios docentes tuvieron un incremento muy importante desde esta medición, que no pudo ser relevado comparativamente con el resto de los países.

Cuadro 17. Salarios docentes anuales en instituciones públicas, en dólares estadounidenses ajustados por PPP corriente. Países seleccionados, 1998 y 2010.

Año	País	Escuela Primaria (CINE 1) Salario con 15 años de antigüedad
2010	Argentina	17.041
	Brasil	s.d.
	Chile	23.411
	México	18.621
	Perú	7.146
	Uruguay*	8.198
1998	Argentina	12.377
	Brasil	7.191
	Chile	10.476
	México**	13.294
	Perú	4.282
	Uruguay	6.281

Notas: * Los datos corresponden a 2008, no 2010. ** Los datos corresponden a 2000, no 1998.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de UNESCO (2012) y OCDE/UNESCO WEI (2001).

El caso más impactante de cambio en las condiciones laborales docentes fue el de **Chile**: entre 1990 y 2009, el salario docente aumentó un 200% en términos reales, frente al aumento del 70% del resto de los trabajadores (Mizala y Ross Schneider, 2014). La conjunción de este largo esfuerzo y las numerosas políticas mencionadas, no solo en este apartado sino en otras secciones del estudio, tuvieron sus frutos. **Chile** es, quizás, el único país de la región donde la docencia se volvió más prestigiosa en la actualidad que hace 15 o 20 años. Esto se desprende, al menos, de la consulta realizada en decenas de entrevistas de la presente investigación³⁹, aunque no quita que **Chile** todavía tenga deudas pendientes de mejora de las condiciones laborales de los docentes.

Este logro destacado no indica ni la proporción ni la dispersión interna de los sentimientos sociales sobre la docencia. Quizás pese a los esfuerzos realizados, los logros todavía estén lejos de llegar al círculo virtuoso de generar un

³⁹ La pregunta acerca de la evolución del prestigio docente se realizó en al menos cinco ocasiones en cada país y a interlocutores variados y calificados (especialistas académicos, funcionarios o referentes educativos de diversas organizaciones y filiações políticas).

deseo social por buscar la docencia. Pero el caso de **Chile** es una excepción dentro de un contexto en el que la respuesta predominante de los interlocutores en los restantes países indicó una caída del prestigio social de la docencia.

Esta tendencia no se revirtió, pese al aumento de los salarios docentes en la mayoría de los países. Como se analizó en el **apartado 4.1**, el nuevo siglo fue auspicioso en términos económicos, por el incremento del esfuerzo presupuestario a favor de la educación que se pudo generar. El resultado se materializó en los salarios docentes de formas dispares.

En **Uruguay** el aumento fue más notable entre 2005 y 2012. Frente a una base del 100% en el año 2000, los salarios se habían depreciado un 18% en 2004 y desde entonces, comenzaron a aumentar en términos reales hasta valer en 2012 un 28% más que en el año 2000 (Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay, 2013).

En la **Argentina** hubo un gran incremento del 45% en términos reales entre 1998 y 2008 (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012), que permitió recuperar el poder adquisitivo luego de una profunda crisis en 2002 y sobrepasar la situación previa. Desde entonces, los salarios se mantuvieron estables y las desigualdades entre las provincias siguieron siendo muy amplias.

En **Brasil**, el Fondo para el Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de Profesionales de la Educación (FUNDEB), instalado en 2006 (para ampliar el FUNDEF, que había sido iniciado en 1998), destinó un mínimo del 60% del fondo a salarios y perfeccionamiento docente (OCDE, 2010). Esto se tradujo en un gran aumento salarial y una reducción de la desigualdad entre estados y municipios.

En los tres países, **Argentina, Brasil y Uruguay**, las relaciones entre gobiernos y sindicatos tuvieron lazos de concordancia política durante la mayor parte del período analizado. Esto se evidenció en el establecimiento de una Paritaria Docente en la **Argentina** y en la negociación de un piso salarial docente mínimo para todo el país, allí y en **Brasil**. En ambos casos, estos pasos fueron reconocidos como avances históricos por los sindicatos docentes.

El aumento de los salarios no siempre se tradujo en una mayor atracción a los aspirantes a la docencia. En momentos de crecimiento económico y baja del desempleo, es común que la docencia tienda a perder candidatos que emigran a otras profesiones. Esta situación parece haberse combinado con la creciente complejidad del trabajo docente, en contextos donde las cuestiones sociales desbordaron su función pedagógica y la tensión de las tramas urbanas hizo más difícil la docencia (García y Vaillant, 2009).

En la mayoría de los países de la región, la docencia atravesó una mejora importante en lo salarial y en otras dimensiones laborales. En casi todos los países estudiados disminuyó el número de alumnos por docente, se nombraron numerosos cargos de docentes auxiliares, de nuevas áreas curriculares,

profesionales psico-sociales; mejoraron las condiciones edilicias y el equipamiento de las escuelas al tiempo que llegaban numerosos programas de apoyo y contención social. **Pero las demandas de las nuevas cuestiones sociales parecen haber sido más desbordantes**, hasta el punto de alejar a muchos de su aspiración de ser docentes o de mantenerse satisfechos en su cargo.

El nudo crítico de los cambios: la evaluación y las carreras docentes

La tercera dimensión es, quizás, la más intensa en reformas e implicancias: las carreras profesionales de los docentes. Este fue el eje central de la ruptura del bloque de hielo de la docencia. **México** fue el predecesor, cuando inició la reforma de la carrera magisterial en los años noventa e instaló un sistema de evaluación docente todavía muy laxo.

En el nuevo siglo, **México** de nuevo fue más lejos. Su nueva reforma de la carrera magisterial en 2005 incorporó el uso de la prueba ENLACE para el pago diferencial a los docentes. Para los docentes que ingresaron en la carrera magisterial (un 45% en 2011), parte del salario quedó definida por el resultado de los alumnos en las pruebas, lo cual generó una transformación profunda de los incentivos. En 2011 se incrementó el valor de la prueba ENLACE, pasando de representar el 20% al 50% del puntaje en la carrera docente que define los incrementos salariales por desempeño.

México innovó a nivel regional con su pago por resultados, pero también rompió con su propia pesada herencia histórica, al establecer el concurso de otorgamiento de plazas en 2008. Durante décadas, el SNTE formó parte de un cogobierno con la Secretaría de Educación Pública y el nombramiento de los docentes se definía en negociaciones de ambas partes que incluían casos de herencia de sangre de los cargos, que se pasaban de padres/madres a hijos/as.

Paradójicamente, ambos movimientos de reforma fueron parte de una negociación entre el gobierno y el sindicato. Más recientemente, esta alianza se quebró, cuando el nuevo gobierno de Peña Nieto lanzó en 2013 una tercera ola de grandes reformas: la Ley General del Servicio Profesional Docente. La principal innovación fue la incorporación de la evaluación docente obligatoria y la posibilidad de despedir a los docentes que la reprueben en tres ocasiones consecutivas. La batalla en este caso fue abierta y enfrentó al gobierno con dos grandes movimientos sindicales diferenciados: el histórico SNTE y el más radicalizado CNTE.

Perú y Colombia también rompieron el bloque de hielo. En ambos casos, los gobiernos de turno enfrentaron a los sindicatos docentes y definieron una estrategia de confrontación directa. Los resultados fueron similares en una primera etapa. **Colombia** en 2002 y **Perú** en 2006 definieron nuevos modelos de carrera magisterial que incluyeron la evaluación docente y sistemas de

pagos diferenciados por performance. En ambos casos, las resistencias obligaron a bifurcar el sistema: los nuevos marcos legales tuvieron validez solo para los nuevos docentes ingresantes y para los que voluntariamente adhirieran. Los incentivos económicos no fueron suficiente atractivos y la mayoría de los docentes se quedó en el viejo sistema.

En **Colombia**, el doble sistema se mantuvo. Según algunos testimonios, existen diferencias en los perfiles de los nuevos docentes que son evaluados y participan de una carrera con más definición de mérito y mejora horizontal. Se trataría de docentes con mayor voluntad de trabajo en equipo, con miradas interdisciplinarias, mayor uso de las nuevas tecnologías, mayor enfoque de reconocimiento de la comunidad y de la inclusión social. Es, quizás, la señal de un cambio generacional apoyado en un cambio de la carrera profesional.

En **Perú**, la carrera docente fue el eje central de la política educativa desde 2006 en adelante. Un estudio que relató el proceso señalaba que el resultado había sido frustrante. La reforma se aprobó en medio de una huelga magisterial, con grandes resistencias y confusión en la comunidad docente (Cuenca, 2012; Ugarte Pareja y Martínez, 2011). Luego, el nuevo gobierno de Ollanta Humala dio otra vuelta a la reforma y consiguió pasar una ley que creó una nueva carrera unificada para todos los docentes. Allí se incluyó la evaluación obligatoria, aunque en la práctica con amplia elasticidad en su aplicación y consecuencias. En la etapa más reciente, se creó una nueva escala salarial con incentivos a la formación permanente que resulta innovadora para la región⁴⁰.

Chile fue el cuarto país que cambió la carrera docente. A diferencia de **México**, **Colombia** y **Perú**, lo hizo con mayores consensos y en varias etapas acopladas y apoyadas en las capacidades construidas. En 1996 se diseñó una evaluación docente pionera en la región basada en la participación y acuerdo del Colegio de Profesores. El SNED (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) definió bonos diferenciales para los docentes por escuela, según su propia mejora en las pruebas SIMCE y otros criterios de calidad institucional.

En 2002 se creó la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP), una modalidad de evaluación opcional basada en la observación de clases y conocimiento pedagógico experto. Los docentes que aprobaban la evaluación recibían un bono salarial durante 10 años. Se trató de una evaluación muy rigurosa y pocos docentes la afrontaron y aprobaron: en 2009, apenas un 2% de los docentes.

Luego, se estableció una evaluación obligatoria para todos los docentes municipales, que modificó la SNED e incrementó los montos de los bonos salariales por desempeño. En este caso, se agregaron incentivos individuales además de los colectivos por escuela. Luego de varias negociaciones, el

⁴⁰ Véase: <http://www.reformamagisterial.pe/>

Ministerio de Educación aceptó la propuesta del Colegio de Profesores de no despedir a los docentes con bajas calificaciones en las evaluaciones y crear una instancia de formación y apoyo para su mejora. Se estableció que recién con tres evaluaciones negativas consecutivas los docentes pueden ser expulsados del sistema.

Los docentes que obtienen una calificación excelente en la evaluación y pasan una prueba escrita complementaria reciben un bono graduado que se basa en su desempeño, el cual aumenta en promedio un 11% su salario. A diferencia de la AEP, este resultado proviene de la evaluación obligatoria llamada Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI). Desde que se inició la evaluación en 2003 hasta 2009, un 30% de los docentes obtuvieron una calificación básica, un 6% fue declarado “sobresaliente”; un 50%, “competente”; y al principio, un 3,8% fue calificado como insatisfactorio pero este porcentaje descendió al 1% hacia el final de la década.

Un estudio analizó el caso e identificó los tres factores de éxito de la evaluación docente en **Chile**: (1) implementarla en un contexto de aumento notable del presupuesto educativo; (2) crear incentivos económicos colectivos primero y luego, individuales; (3) avanzar de forma moderada en los objetivos de la reforma, con repetidas negociaciones y acuerdos (Mizala y Ross Schneider, 2014).

Brasil es un caso distinto por su esquema descentralizado y su oferta mayormente privada de formación docente. Allí no hubo transformaciones importantes a nivel nacional, pero sí en alguno de sus Estados. En especial, fueron salientes los casos de San Pablo y Río de Janeiro.

En Río de Janeiro, en 2011 se diseñó un fondo por escuela basado en sus resultados en las evaluaciones de la calidad y en una segunda fase, una evaluación individual de los docentes que paga un salario mayor durante cuatro años a los docentes certificados que obtengan una nota alta. El sistema comenzó a regir en 2013 y se basó en la adhesión voluntaria por parte de los docentes (Bruns y Luque, 2014).

El Estado de San Pablo estableció exámenes rigurosos para candidatos docentes, obligatorios para quienes aspirarán a un cargo permanente. En 2009, el Estado implementó la Prova de Promocao para crear una carrera específica con un salario superior.

Argentina y Uruguay, como en otras dimensiones, mantuvieron el *statu quo*. Apostaron a lograr acuerdos macropolíticos con los sindicatos y no hicieron cambios en las carreras docentes. Incluso, en el caso de **Argentina** se destaca que la dispersión de escenarios políticos de sus provincias no generara algunos escenarios de reforma, como sí ocurrió en **Brasil** a nivel estadual.

Cuadro 18. Relaciones entre gobiernos y sindicatos en políticas docentes por país. 2000-2014

País	Acuerdos/Rupturas	Reformas/Sin reformas
Argentina	Acuerdos sin reformas	
Brasil	Acuerdos sin reformas	
Chile	Reformas con acuerdos	
Colombia	Reformas con rupturas	
México	Reformas + Negociación (2000-2013) Reformas + Rupturas (2013-2014)	
Perú	Reformas con rupturas	
Uruguay	Acuerdos sin reformas	

Fuente: CIPPEC

La discontinuidad de la formación docente continua

La cuarta dimensión es la Formación Docente Continua. Los estudios comparados sobre la FDC convergen en **un diagnóstico sobre los cursos de capacitación cortos como un problema endémico de la región** (Ávalos, 2007; Terigi, 2010). En varios países, los cursos cortos constituían una oferta fragmentaria, de dispar calidad, muchas veces desconectada de las necesidades del sistema o de un diagnóstico más integral. Su lógica estaba basada en los incentivos que generan las carreras docentes para acumular puntajes y ascender en la carrera docente tradicional. A esta dinámica se le suman los diversos oferentes públicos y privados, que cubren la oferta escasamente regulada de capacitación docente.

Algunos de los países estudiados intentaron modificar estas estructuras, que están enraizadas en instituciones, incentivos e intereses. ¿Cómo? Los consensos regionales indican dos definiciones: propiciar la formación en servicio en equipo dentro de la misma escuela a partir de los problemas reales y ampliar la oferta de titulaciones más largas como las especializaciones y postítulos por sobre los cursos cortos. No se espera que un único modelo de FDC sirva para todos los docentes, contextos y áreas de capacitación. Se trata de combinar variadas estrategias e intentar disminuir los incentivos para realizar cursos cortos, desconectados y fragmentarios.

Algunas experiencias innovadoras en la región marcaron el cambio de ritmo y sentido de la formación docente continua. En 2007, **Brasil** creó la Coordinación de Formación de Personal de Nivel Superior (CAPES) y rediseñó el

sistema nacional de capacitación. El Plan Nacional de Profesores de Educación Básica se centró en formar con licenciaturas a los docentes que ejercían sin título. **Chile** hizo lo propio con el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), **Perú** con el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP), **Argentina** con el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD). **Grandes instituciones se crearon o fortalecieron a nivel nacional para tratar de domar un mercado disperso de cursos de capacitación docente escasamente articulado.**

Entre las experiencias más originales de formación continua, algunos autores destacan las Redes de maestros de maestros y los talleres comunales de **Chile** (Denise Vaillant, 2007), y los Microcentros y los Centros de Maestros en **Colombia** (UNESCO, 2013). El movimiento pedagógico y la expedición pedagógica de **Colombia** fueron también ejemplos innovadores, con un fuerte compromiso del sindicato docente y la comunidad académica (Valencia, 2006b).

Varios Estados de **Brasil** desarrollaron políticas innovadoras (BCG - Instituto Ayrton Senna, 2014). Goiás implementó un proceso de tutoría pedagógica a cargo de docentes experimentados. Minas Gerais creó una red de buenas prácticas de las escuelas y materiales basados en ellas, con buenos resultados en las mediciones de la calidad. Sobral puso su foco en la alfabetización, con formación y selección de los directivos, material pedagógico y un énfasis en la formación de la cultura general y en las artes.

Pese a los intentos de transformación, tanto el campo de la formación inicial como la formación continua no fueron ejes de cambio profundos. La oferta mantuvo su fragmentación, sin acoplar un diagnóstico integral de necesidades y respuestas sistémicas, y sin alinear claramente las motivaciones del aprendizaje continuo con la creación de equipos de trabajo o con especializaciones que se traduzcan en puestos de trabajo más calificados, entre otros problemas compartidos por la mayoría de los países.

Más recientemente, la FDC comenzó a ser discutida en la región como parte de las nuevas políticas de formación y reclutamiento de los directivos escolares. Con el renovado foco del liderazgo centrado en lo pedagógico, **el nuevo modelo de director de escuela emerge en la región como un referente de la capacitación docente en servicio.** Dentro de la escuela, con un horizonte colectivo y con un proyecto unificado en un contexto concreto, la capacitación comenzó a pasar a las esferas internas de la escuela y, en muchos casos, sin intervención externa. Esta podría ser una de las dos mayores tendencias de cambio en la FDC de la región en los próximos años.

La segunda tendencia de cambio se conecta con la creciente digitalización del conocimiento. La formación a distancia fue prolífica en los años recientes, aunque no dejó de tener un sabor amargo en sus resultados. Los docentes continúan siendo afectos a lo presencial y muchos de ellos tienen

todavía una distancia cultural con el uso activo de la tecnología. Pero esta brecha está disminuyendo a grandes velocidades.

Un ejemplo en esta dirección fue la creación de la Universidad Abierta de **Brasil** en 2006, una iniciativa nacional articulada con los Estados. La UAB cuenta con un amplio portal de acceso gratuito para la apoyar la formación inicial y continua de los docentes, con programas prolongados que buscan escapar a la lógica de corto plazo de los cursos (Gatti, Barretto y André, 2011).

Los próximos años serán un gran laboratorio de experiencias de formación docente continua digital. También serán tiempos de replanteo de los sistemas de acreditación, dadas las múltiples posibilidades de capacitación en un entorno globalizado.

Los formatos mixtos ya comenzaron a predominar en las grandes políticas de FDC. En la **Argentina**, en 2013 se lanzó el Programa Nuestra Escuela, quizás la mayor iniciativa de la región en cuanto a su escala. Se trató de un programa universal que abarcó a todas las escuelas del país en un trayecto de tres años de duración. Contó con capacitadores definidos por cada provincia y fue gratuito y en servicio, con siete jornadas institucionales anuales de trabajo sin la presencia de alumnos. Su plataforma virtual complementó todas las acciones de formación y anticipó las temáticas que trabajan las escuelas con una especialización destinada a los directivos escolares.

La idea de consolidar un campus virtual con todos los docentes de un país, unidos por grupos (ramas, disciplinas, regiones, estados, niveles educativos, intereses compartidos), empieza a verse en el horizonte como un cambio de paradigma en la capacitación docente. Alinear esta posibilidad con nuevos contenidos y una nueva carrera docente podría ser un cambio más integral, en el cual algunos países se embarquen en los próximos años.

Los caminos de la docencia

Las tendencias en cada una de las dimensiones indican la llegada de un descongelamiento de la cuestión docente en América Latina. Incluso, en otros países no analizados por este estudio, como Ecuador bajo la presidencia de Rafael Correa, se avanzó en grandes cambios de la carrera docente. El mapa de la región está atravesando una mutación sin precedentes.

Los caminos elegidos para las políticas docentes dejan una gran certeza y un océano de preguntas. La certeza se fue afianzando en discursos políticos localizados en diversos orígenes: **existe un círculo virtuoso de la docencia que se convirtió en el mayor desafío de las políticas**. El círculo virtuoso de las políticas docentes consiste en mejorar el prestigio de la docencia con mejores condiciones laborales y salarios, hacer más rigurosa y de mayor calidad la formación, crear carreras profesionales basadas en el mérito, ascensos por

concursos y lograr que muchos jóvenes quieran aspirar a la docencia para seleccionar a los mejores.

Esto llevará años, es extremadamente complejo de conseguir y no tiene atajos. Quienes quieran elevar la selección sin mejorar los salarios, se encontrarán con la falta de candidatos a la docencia. Quienes solo mejoren los salarios y esperen a una segunda etapa, verán que perdieron una oportunidad para mejorar la formación y las carreras. La evidencia de los países analizados muestra que **se trata de un proceso integral y secuenciado, que lleva tiempo, implica capacidades técnicas y negociaciones muy afinadas con los sindicatos.**

En casi todos los países se tiene la convicción de que la docencia es un eje decisivo de los sistemas educativos; entonces, ahora emergen las preguntas. ¿Cuánto hay que enfrentar a los sindicatos si se oponen a este círculo virtuoso? ¿Se oponen realmente porque solo defienden intereses corporativos o es que no se logró afianzar un diálogo transformador previo? ¿Se puede generar este círculo si se parte de un gran enfrentamiento con los sindicatos o queda herida de muerte una pieza vital: la motivación subjetiva de los docentes para participar del cambio? ¿Qué gobiernos pueden impulsar esa motivación, esa identificación básica con la defensa de la docencia, de la educación pública y de un movimiento transformador al mismo tiempo?

Estas preguntas podrían derivarse en numerosos capítulos y escenarios según los países. La etapa de desbloqueo iniciada a comienzos del nuevo siglo no parece detenerse. Nuevas tendencias están marchando. El desbloqueo traerá también otra ola de debates en la región vinculados con la autonomía profesional de los docentes y la forma de guiar, acompañar o prescribir las prácticas pedagógicas por parte del Estado.

Río de Janeiro, en **Brasil**, es quizás un laboratorio del futuro. Allí se utilizaron las mediciones del uso del tiempo en las aulas basadas en el método Stallings (Stallings, 1980) y se intensificaron las prescripciones didácticas a través de materiales prácticos concretos como el libro *Aula Nota 10* de Lemov (Lemov, 2012). El Distrito Federal de **México** también implementó masivamente la medición del tiempo de uso pedagógico del método Stallings, a través de una versión digitalizada y sumando a los supervisores de escuela. Una muestra de esta tendencia es el reciente estudio del Banco Mundial sobre 14.000 aulas de la región fue la mayor aplicación comparada de este formato de medición estandarizada de la enseñanza (Bruns y Luque, 2014)⁴¹.

⁴¹ La filmación de clases es una tendencia en auge en América Latina y el mundo. El ya clásico estudio TIMSS (Roth y otros, 2006) fue el gran antecedente a nivel mundial. En la región, los trabajos de Heurística Educativa en México fueron ejemplares en calidad y profundidad (Lorea Varela, Hernández Collazo, Ruiz de la Peña y Sanchez Hernández, 2007). Recientemente fueron retomados por el Banco Interamericano de Desarrollo para estudiar la enseñanza de ciencias y matemáticas (BID, 2012).

No es casual que luego de poner el foco en la docencia, la pedagogía esté pasando al centro de la escena educativa. Las evaluaciones docentes parecen estar entrando en una fase de sofisticación que buscará medir la calidad desde la enseñanza, y ya no solo desde los aprendizajes. **México y Chile** ya están diseñando modelos más específicos de observación de clases que se podrían incorporar en sus sistemas de evaluación de la carrera docente. Nuevos debates y políticas se aproximan en la región.

3.9. La gestión escolar: se apaga el impacto de la demanda, se enciende la luz pedagógica

La fe en el cambio de gestión de las escuelas como gran vía hacia la calidad educativa se dispersó hasta reconvertirse en los últimos 15 años. Ya no se trata, como en los noventa, de una promesa de mayor control directo de las familias y de una gestión gerencial al estilo privado, que contrata y despide docentes, con autonomía presupuestaria. Quienes emergieron en su reemplazo fueron los directivos escolares, visualizados como líderes pedagógicos más que como gerentes de las escuelas.

¿Qué pasó con la autonomía escolar, la gestión institucional y el rol del Estado en la responsabilidad por los procesos y resultados educativos? ¿Cómo cambiaron las concepciones y las políticas? ¿Quiénes son los directores y supervisores de escuelas, qué pasó con ellos en los siete países analizados desde el inicio del nuevo siglo?

En los noventa, las políticas de descentralización fueron la estrella de la región, llevando a la gestión escolar a niveles inferiores de gobierno. Muchos pretendían saltar directamente ese paso y traspasar responsabilidades a las escuelas, en manos de consejos directivos con participación de las familias. ¿Quiénes mejor que los padres para controlar las escuelas de sus hijos?

Se proponía crear consejos escolares, integrados por directivos, padres y docentes, para gestionar las escuelas. El Estado entregaría el presupuesto y la libertad para contratar y despedir al personal, igual que en las escuelas privadas. Este proceso crearía incentivos concretos para la mejora, que responderían de forma directa a los clientes y primeros interesados en la educación. En varios países se avanzó en esta dirección, especialmente en América Central (Rivas, 2001).

En el nuevo siglo, esta visión chocó contra el realismo de algunos intentos frustrados, las resistencias de los sindicatos docentes y el extremadamente variado e incierto panorama del rol de las familias en la educación. Más que en salvadores, durante el nuevo siglo se vio a los padres como obstáculos que no miran los resultados de calidad, piden la promoción facilitada de sus hijos,

reclaman pero no aportan o tienen visiones más represivas que contemplativas de la disciplina escolar. Todo esto, claro está, es una versión reduccionista y simplificada de un tema complejo, pero refleja la frustración que encontraron muchos de los que habían depositado su fe en la demanda.

Sin embargo, **aún sin la participación directa de las familias, la autonomía se afianzó en diversas políticas, como una vía aliada con la responsabilidad por los resultados en manos de las escuelas.** El caso de **Chile** es paradigmático en esta dirección porque su sistema se autonomizó progresivamente, dado que fue quedando en manos de las escuelas privadas. Las escuelas municipales también recibieron mayor autonomía, especialmente con los recursos de la SEP que les permitieron manejar su propio presupuesto para contratar asesorías y apoyar su proceso de mejora.

En **Colombia** se realizó una nueva distribución de los recursos para las escuelas basada en el nivel socioeconómico de los alumnos y los resultados en las pruebas SABER. Se definió un concepto de semáforo, similar al de **Chile** con la SEP. Las escuelas en “rojo” recibieron apoyo directo, las que estaban en “verde” recibieron recursos con autonomía y los rectores tuvieron un sueldo extra como máximos responsables del proceso de mejora.

Todos los países estudiados implementaron políticas centradas en planes de mejora y otorgaron recursos y autonomía a las escuelas, especialmente en el nivel secundario. La tendencia que ganó terreno en el nuevo siglo fue hacia un modelo de autonomía escolar basada en el liderazgo de los directivos, con distinciones entre países según el uso (o no) de la medición de resultados, pero con el foco puesto en la escuela como eje de cambio, más que en las familias como agentes de control y gestión. En cambio, los procesos de democratización de la gestión institucional tuvieron avances más tímidos y todavía inciertos, como se observa a continuación.

Una nueva estrella en el horizonte: los directivos escolares

El gran reemplazo de la gestión delegada en las familias fue revisar quiénes eran y qué hacían los directivos escolares. Sorprendentemente, tanto ellos como los supervisores de escuelas habían quedado al margen de la agenda de reformas educativas de los años noventa y buena parte de los años dos mil en la región. Pese a la evidencia internacional acerca de su impacto en la vida y los resultados escolares, los directores de escuela eran un enigma. En algunos países no tenían ni una identidad en la normativa, ni en las políticas ni siquiera en los portales educativos de los ministerios.

En los años recientes, los directivos escolares pasaron a ser uno de los ejes concéntricos de las reformas educativas. No así los supervisores e inspectores, que en la mayoría de los países quedaron ignorados o subsumidos

en montañas de expedientes. En ambos casos, tanto por tomar el tema de la dirección escolar antes como por la originalidad del abordaje de la supervisión, la mayor excepción de la región fue **Chile**.

Una mirada comparada sobre los sistemas de definición de tareas, formación, selección y carrera profesional de los directivos muestra un mapa en plena ebullición en América Latina (Avalos, 2011; OREALC-UNESCO, 2014; Denise Vaillant, 2011). **Colombia y Chile** son antecesores en la temática. A principios de 2000, elaboraron estándares y marcos de actuación para los directores escolares, algo que se expandió a **México y Perú** en 2013.

La selección de los directivos vivió grandes cambios. Una tendencia generalizada en la región fue el pasaje hacia sistemas más meritocráticos que los demarcados por los tradicionales escalafones donde dominaba el peso de la antigüedad docente. La generalización de nuevos concursos para el ascenso a cargos directivos fue un avance en esta dirección en varios países de la región.

En **México**, el cambio se inició en 2009 para el nivel medio superior y recién con la reforma de la carrera magisterial en 2013 para el resto del sistema. Históricamente, la definición estaba en manos de comisiones mixtas de la SEP y el SNTE (Santizo, 2009).

En **Brasil**, varios Estados avanzaron en la construcción de modelos de selección de directivos con participación de la comunidad, en experimentos democráticos que no se encontraron en los demás países estudiados. Esto fue propiciado por la Ley de Directrices y Bases de la Educación en 1996, como modelo democrático para reemplazar criterios políticos clientelares en la designación de los directivos. El caso de Minas Gerais fue documentado ya desde los años noventa en su estrategia de elección de directivos por parte de la comunidad (Marinho de Mattos, 2000; Namó de Mello, s.f.). En Ceará, luego de una serie de pruebas previas, los candidatos preseleccionados pasaron a ser definidos por una votación de padres y docentes (OREALC-UNESCO, 2014).

En la **Argentina**, varias provincias argentinas lanzaron concursos, luego de décadas de nombramiento por titulación automática de cargos interinos (Mezzadra y Bilbao, 2011). **Perú** también revitalizó recientemente la figura de los directivos, a través de la creación de un marco de buen desempeño y una formación de tres años para asumir el cargo. En este contexto, en 2013 se anunció un ambicioso concurso de plazas directivas, que tuvo varios problemas de implementación.

La experiencia de la región indica que organizar concursos requiere preparar procesos, jurados, consolidar criterios de evaluación y tener instancias claras de apelación y procedimientos que, muchas veces, implican mucho tiempo y recursos. El riesgo de los concursos sin la suficiente planificación es que se conviertan en una instancia formal basada en los dispersos criterios de juicio de evaluadores no calificados.

Otra de las marcas del cambio de rumbo es la creación o expansión de nuevos modelos de formación de los directores de escuela. En la segunda década del nuevo siglo, esta tendencia tuvo un gran efecto expansivo en la región. **Chile** es un caso especial en este área. La salida de la última dictadura militar en 1990 dejó la herencia de los directores vitalicios, dueños de su cargo hasta su fallecimiento. Esta situación recién pudo ser revertida desde 2005, con una ley que hizo obligatoria la selección por concurso de los directivos y, en paralelo, instaló el Marco para la Buena Dirección (Donoso y otros, 2012).

Posteriormente, la mayor reforma del sistema de selección de los cargos directivos en **Chile** fue a través del Sistema de Alta Dirección Pública (ADP). Quienes atravesaron este proceso tienen una formación exigente y debe pasar un concurso final para acceder al nombramiento a término, que dura tres años en el cargo y puede ser renovado en función del mérito y los resultados obtenidos en la gestión institucional. Los cargos son muy buscados, dado que implican un gran incremento salarial.

En **Colombia**, la Fundación Empresarios por la Educación lanzó en 2011 un exitoso programa llamado “Rectores Líderes Transformadores”, en alianza con organizaciones públicas y privadas. En 2014, **Argentina** inició una formación masiva para todos los directivos del país a través del Programa Nuestra Escuela, que dura tres años. Algunas provincias, como Córdoba, anticiparon estos cambios con sistemas propios de formación y concursos de los cargos directivos. **Brasil** desarrolló varias experiencias, entre ellas la Escola de Gestores de Educacao Básica (Scholze, De Almeida y Bianconcini, 2007).

En muchos países, los concursos mostraron sus limitaciones: no bastaba con elegir mejor a los directivos, había que formarlos, definir más claramente el cargo, crear una carrera profesional, pagarles más, atraer a muchos candidatos y seleccionar a los mejores. Ese círculo comenzó a activarse en algunos países, en especial en **Chile**, donde los salarios de los directivos pueden ser hasta un 200% superior a los de un docente con igual dedicación. **Perú, México**, la mayoría de los Estados en **Brasil y Colombia** tienen salarios diferenciales para los directivos mientras que en la **Argentina y Uruguay**, el salto en el escalafón no necesariamente implica una mejora salarial constatable frente al cargo docente (OREALC-UNESCO, 2014).

La diferencia salarial, sumada a nuevas condiciones de la carrera y el creciente prestigio del cargo, transformaron al director de escuela en un puesto muy buscado por aspirantes en **Chile, Perú, México** y varios Estados de **Brasil**. En **Chile**, el nuevo proceso de selección basado en el Servicio Civil y la Alta Dirección Pública indicó en 2014 que había 12 candidatos por plaza y que en la región metropolitana, el número ascendía a 21 (OREALC-UNESCO, 2014).

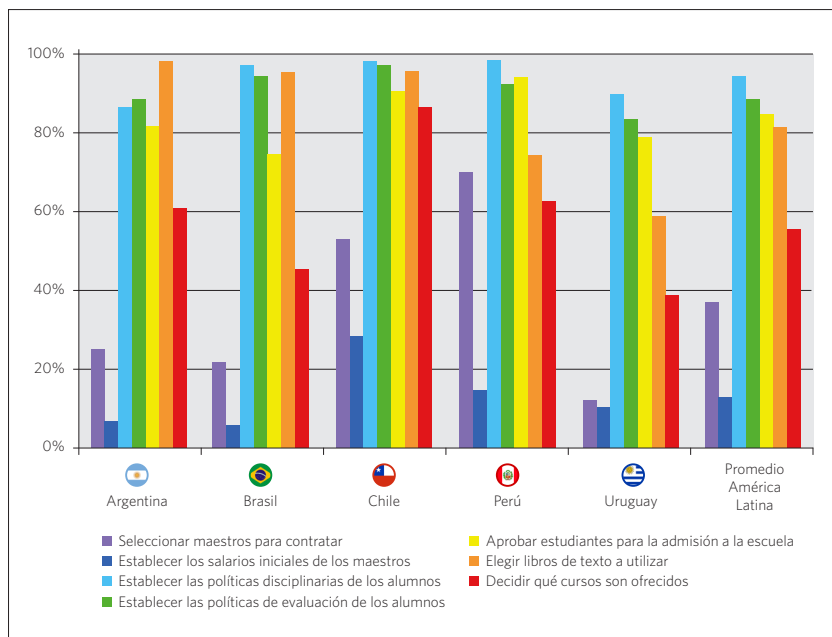
Esta tendencia fue auspiciosa en la región. Por un lado, se materializó una estructura de reformas claves: mejores procesos de formación, selección y carrera profesional de los directivos escolares. Por otra parte, tan importante como la estructura fueron los sentidos y contenidos de la formación, los marcos de actuación y los concursos directivos. **En lugar de poner el acento en directores que actúan como gestores de empresas, la región está tomando el rumbo del liderazgo pedagógico.**

Los directores son vistos como potenciales articuladores de la mejora educativa. Lideran proyectos de mejora, ya no solo centrados en su diseño sino en resultados concretos de aprendizaje de los alumnos. Comienzan a utilizar recursos y pequeños fondos, no para contratar y despedir docentes sino para tomar decisiones estratégicas que no cambien todo el entorno de gestión de la escuela. Se busca un foco pedagógico, se enfatiza que el director observe clases, motive a los docentes y sea un líder positivo, que distribuye sin concentrar poder, que hace hablar y reconoce a la comunidad. En definitiva, **directores que generan un buen clima de aprendizaje**, una variable que se probó central para lograr mejoras en la calidad (LLECE-UNESCO, 2010b).

Sus atribuciones no crecieron en lo formal, pero sí en dimensiones menos visibles y quizás igual de importantes. Como se puede observar en el **gráfico 10**, en las escuelas primarias los países de la región otorgan muy poca autonomía a los directivos para elegir a sus docentes o definir sus salarios⁴². En cambio, tienen amplias facultades para definir aspectos pedagógicos, sanciones disciplinarias de los alumnos, elegir los libros de texto o las políticas de evaluación de los alumnos.

⁴² Siempre se refiere únicamente a escuelas estatales, dado que las escuelas privadas tienen estas facultades. La única excepción entre los países estudiados es Chile, donde desde 2011 los directores de escuelas municipales pueden despedir hasta el 5% de los docentes que tengan malos resultados en las evaluaciones.

Gráfico 10. Porcentaje de escuelas con atribuciones para tomar decisiones específicas. Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y América Latina



Fuente: CIPPEC, sobre la base de UNESCO (2008).

El creciente énfasis en la dirección escolar tiene, pese a sus avances, varios cuellos de botella. Cabe señalar las grandes diferencias que existen entre los países en **la composición de los equipos directivos**. ¿Qué tanto se sabe de los perfiles, la división del trabajo y las calificaciones y carreras de los equipos de conducción de las escuelas en América Latina?

En **Chile**, la normativa no define el perfil de los cargos directivos ni su composición, aunque en la práctica el equipo está formado por un subdirector, el jefe de la unidad técnico pedagógica y un inspector general. En **Argentina**, en las escuelas medianas y grandes existe una figura de vicedirector y de secretario, así como jefes de departamento en el nivel secundario. En **Uruguay** existen maestros secretarios en primaria y subdirectores en secundaria. En **Brasil**, los equipos de conducción están compuestos por un director y uno o más vicedirectores, según la cantidad de secciones y alumnos. Se trata de países con equipos directivos que permiten dividir funciones y ocupar tiempo en lo pedagógico.

En **México**, solo en las escuelas secundarias está formalizado el rol del subdirector, que tiene la labor de supervisar el trabajo de los docentes. En **Colombia**, la normativa define la existencia de un coordinador como parte

de los cargos directivos. Estos países tienen menos margen para ampliar las atribuciones pedagógicas de los directivos. Pero el caso más extremo de los estudiados es **Perú**, donde apenas existen otros cargos que no sean el de director y docente. Incrementar las responsabilidades de los directivos choca, en este caso, contra la realidad de las múltiples tareas inevitables de administración y gestión que tienen a cargo.

La supervisión escolar es todavía una gran pregunta

En el proceso de agigantamiento de la figura del director, ¿qué pasó con los demás actores? ¿Qué cambió en la supervisión del Estado? ¿Se volvió más relevante a la par de los directivos? La primera respuesta es que **la dimensión de la supervisión escolar no vivió tanto protagonismo como los directivos**. En la región, las tradiciones tienen distintas historias y en el nuevo siglo hubo caminos diferentes para este rol que funciona como una bisagra entre el Estado y las escuelas (Cortés Arrés y Lorente Lorente, 2011).

Chile fue la excepción, con una transformación completa de la institucionalidad educativa⁴³. La Ley General de Educación, sancionada en 2009, y la Ley de Aseguramiento de la Calidad en 2011 crearon nuevas figuras de control del sistema. La Agencia de Calidad de la Educación concentró a los supervisores, hasta entonces en manos del Ministerio de Educación, y creó un cuerpo de evaluadores interdisciplinario que comenzó a realizar visitas de evaluación integral a las escuelas. Los informes de diagnóstico y recomendaciones de mejora por escuela se hicieron de acceso público.

La segunda institución nueva fue la Superintendencia de Educación, que comenzó a fiscalizar la normativa y controlar el uso de los recursos públicos, especialmente en las escuelas particulares que crecieron con escaso control estatal. En ambas instituciones, los nombramientos dejaron de depender de la carrera docente y pasaron a ser funcionarios regidos por el estatuto administrativo del Estado.

Esta doble institucionalidad nueva se sumó a una previa, que también alteró la relación entre las escuelas y su exterior. En 2008 se sancionó la Ley de Subvención Escolar Preferencial, que priorizó el financiamiento a las escuelas con alumnos más vulnerables. Estos fondos permitieron la contratación directa de equipos de apoyo escolar. El proceso fue excepcional en la región, ya que permitió a las escuelas buscar ayuda externa en universidades e instituciones privadas para mejorar sus resultados de calidad.

⁴³ Cabe mencionar el caso de Ecuador, innovador en sus reformas recientes del sistema de supervisión escolar, aunque no haya sido uno de los países analizados en este estudio. Allí se dividió claramente el rol de los supervisores como asesores y como auditores, como dos roles netamente diferenciados.

En el análisis comparado de los modelos de supervisión educativa, es imposible dejar de mencionar el caso de **México**. La figura de los supervisores tuvo históricamente un gran peso, y en el nuevo siglo comenzó a experimentar ciertas transformaciones. Quizás la más saliente fue la encabezada por el Estado de Aguascalientes desde 2009. Allí se establecieron los Centros de Desarrollo Educativo, para articular la mirada territorial de las escuelas, con edificios creados para el trabajo de la supervisión, equipados con tecnología, y asumir un mandato renovado de liderazgo pedagógico local (Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, 2011; INEE, 2008). Esta política fue luego introducida a nivel federal en varios estados (Del Castillo Alemán y Hiruma, 2010).

En los demás países se vivió un proceso discursivo de pasaje de funciones de inspección y control a una supervisión más centrada en el asesoramiento y el apoyo a las escuelas. Esta nueva visión se vertió levemente en las prácticas, dado que primó un rol de la supervisión como “bomberos”, que solucionan problemas de las escuelas y maniobran el entramado normativo y administrativo de los sistemas. En algunos países o Estados/provincias, incluso, los supervisores fueron vistos como una capa conservadora a la cual no podían confiársele los cambios, relegando su rol en la retaguardia de las reformas educativas.

También hubo concursos para supervisores y cierta renovación de cuadros en varios países, tal como ocurrió con los directivos de escuelas. Muchas de las instancias de formación y selección fueron conjuntas para ambos cargos. El tema merece más estudios, es un verdadero vacío en la investigación educativa, con escasas excepciones (Gvirtz, 2008). El único país donde la supervisión parece tener mayor envergadura en la investigación es **México**, donde existe una fuerte tradición de su peso en el sistema vertical de poder estatal.

Las familias: ¿el fin de una ilusión?

Si los directores pasaron a ser la nueva estrella pedagógica y los supervisores vivieron transiciones dispares en los países, ¿qué pasó con los demás actores? ¿Creció la participación en las escuelas o se encaminó hacia un verticalismo pedagógico? ¿Cómo se combinó este cambio paulatino con las grandes intervenciones del Estado, muchas de ellas centralizadas y direccionadas?

El paso de las promesas de la gestión familiar centradas en propuestas de mercado, donde la demanda debía reemplazar a la oferta, tanto a través de la elección y la competencia como mediante la gestión escolar, vivió una etapa de declive con el nuevo siglo. En varios países se crearon, por vía legal, consejos escolares con funciones más consultivas que decisoras. Incluso, en algunos casos la distancia entre la normativa y su aplicación concreta fue más amplia que lo esperado, y se vieron pocos frutos reales de estas instancias de gestión

colegiadas. Pese a ello, las diferencias entre los países marcan distintas tradiciones y políticas recientes.

En **Colombia** se definió en cada escuela un Consejo Directivo, integrado por el rector, dos docentes, dos padres, dos alumnos, un exalumno y un representante del medio local. Es, quizás, el modelo más institucionalizado de consejos escolares entre los siete países de la región. En esta dirección, también algunos Estados de **Brasil** tienen una fuerte historia reciente de participación local en la gestión escolar.

En **México** se definió a fines de los noventa la figura de los Consejos de Participación Social, que está ampliamente vigente en las escuelas, aunque más en un plano formal que en instancias más profundas de participación democrática en la gestión institucional. A su vez, las escuelas secundarias tienen un Consejo Técnico Escolar, formado por directivos, jefes de áreas, el presidente de la sociedad de alumnos y de la cooperativa de padres. Este consejo participa de la planificación institucional, mientras que la figura del Consejo Consultivo representa las voces de los distintos actores y tiene un carácter electivo por vía del voto.

En **Chile**, los Consejos Escolares también tienen alumnos y docentes electos y funcionan de manera consultiva. Similar es el caso de **Perú**, con el Consejo Educativo Institucional. Se trata de organismos con poco peso en las decisiones institucionales, pero que generan un espacio representativo y donde el ejercicio del proceso electoral activa dinámicas democráticas en las escuelas.

En **Uruguay** se vivió una apertura importante a la participación estudiantil en el nivel secundario a partir de 2005. Se sancionó un Estatuto del Estudiante de Educación Media, para fomentar su participación. También se creó la figura del Consejo Asesor Pedagógico, con una modalidad original de representación, ya que está integrado por un docente designado por el director, otro electo por sus pares y un tercero electo por los alumnos. **Uruguay** también es un país donde se promovió especialmente la participación de los docentes, en las Asambleas Técnico Docentes (ATE), como modalidad democrática de participación de abajo hacia arriba. A su vez, la Ley General de Educación de 2008 promovió la creación de los Consejos de Participación en las escuelas, en una convergencia de iniciativas democráticas dentro del sistema educativo.

El único caso de los relevados donde esta figura es virtualmente inexistente es la **Argentina**, que -salvo con los consejos de convivencia- no tiene organismos de representación de docentes, padres o alumnos en la gestión escolar. Varias leyes de educación provinciales los establecieron pero casi ninguna de ellas se hizo efectiva, lo que muestra las dificultades de cambiar una lógica poco participativa de la gestión escolar (Rivas, 2004). Más recientemente se impulsó la figura de los centros de estudiantes, que crecieron en número y participación en varias provincias.

Paralelo a los modelos de consejos escolares, existen en los países diversas tradiciones de asociaciones de padres, que recaudan fondos y colaboran con las escuelas. No está claro si estas instancias crecieron o si se dispersaron en la región, es una temática poco estudiada en los años recientes.

Tampoco hubo en la región políticas prioritarias de inclusión de las familias en dimensiones pedagógicas, más allá de su rol en instancias de gobierno institucional o en políticas específicas como Maestros Comunitarios de **Uruguay**. Los proyectos de comunidades de aprendizaje (Elboj, Puigdemívol, Gallart y Valls, 2002), por ejemplo, constituyen experiencias en pequeña escala que muestran un gran potencial todavía no recuperado por las agendas de política educativa.

En el balance de estos primeros quince años del siglo XXI, **la autonomía escolar muestra tendencias ambiguas**. Dejó de ser la solución mágica, pero fue reemplazada por sus representantes más directos: los directivos escolares. Allí se depositó una nueva confianza del cambio, con mayor énfasis pedagógico que gerencial. También hubo varias políticas de entrega de recursos para el manejo directo de los directivos y la aparición de proyectos de mejora con autonomía para su gestión y rendición de cuentas basadas en las evaluaciones de la calidad.

Pero, en paralelo, crecieron las intervenciones directas del Estado, como se analizó previamente. En varios países, los libros de texto y las evaluaciones de la calidad son las políticas estelares del nuevo siglo. En algunos casos, los grandes programas nacionales o compensatorios tuvieron un rol fuerte de intervención directa sobre las escuelas, al quitar o ampliar su autonomía según las áreas de conducción.

Quizás se trate de una nueva división del trabajo en la educación. Las escuelas recibieron autonomía por medio de sus directivos y responsabilidad por vía de las evaluaciones. Tuvieron mayor intervención central por vía del control de los resultados en las evaluaciones y recibieron libros de texto y planes estatales de apoyo. En algunos casos, el Estado diferenció claramente su rol según los resultados, brindando premios, recursos y libertades a las mejores escuelas y apoyo con compromisos de cambio a las más complicadas.

En distinta medida, todos los países estudiados tuvieron experiencias en las cuales se confió el manejo de ciertos recursos a los directivos, especialmente en el nivel secundario, apostando a la autonomía como fuente de cambios pedagógicos. De una forma más limitada, los países de la región avanzaron hacia una autonomía intermedia, en la que una nueva generación de directivos de escuela parece encaminarse a definir el destino de una porción menor del presupuesto escolar, sin que esto implique cambios profundos de un día para el otro. Quizás, esta etapa sea un camino en las escalas hacia la formación de capacidades para otorgar mayores cuotas de autonomía en el futuro.

3.10. Escuelas privadas, ¿políticas públicas?

El lugar de la educación privada en la región tiene una larga historia. Las escuelas religiosas fueron, en la mayoría de los países, el anticipo de los sistemas educativos modernos. Las tradiciones se reescribieron según los lazos y batallas entre los distintos gobiernos y las iglesias en cada país. En el nuevo siglo, el tema no ocupó un lugar central de la agenda de política educativa. **No hubo grandes cambios en los países ni discusiones sobre los modelos de regulación y financiamiento estatal de la educación privada**, salvo en el caso de **Chile**, una verdadera excepción en este terreno.

Pese a la relativa lejanía del centro de la escena política, la etapa de crecimiento económico y de mayor acceso a la educación por parte de los sectores más vulnerables tuvo enormes efectos en la composición de la matrícula de las escuelas públicas y privadas, al ampliar la segregación socioeducativa y abrir nuevas preguntas. En este apartado se analizan estas tendencias a la luz de los cambios sociológicos en las elecciones de las familias y las políticas públicas destinadas a las escuelas privadas.

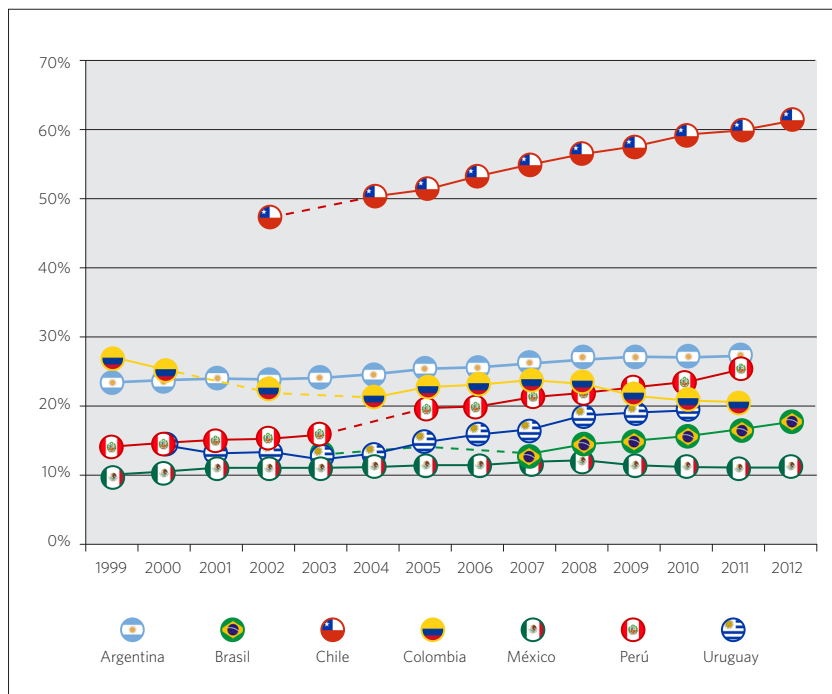
El pasaje al sector privado: razones de la huida social

Durante el período analizado, la región atravesó un progresivo pasaje de alumnos de escuelas públicas a privadas. En conjunto, los siete países vieron aumentar la proporción de alumnos en escuelas privadas del 15% en 2000 al 18% en 2010: en total, unos dos millones de alumnos dejaron la educación estatal y unos tres millones llegaron a la privada en la primera década del nuevo siglo. Si se observa a la región en su conjunto, más allá de los siete países del estudio, el promedio de alumnos que asistían al sector privado pasó del 16% en 2000 al 18% en 2010.

El pasaje a escuelas privadas no se dio en todos los países ni en todos los niveles educativos de la misma forma. Las tendencias variaron también según contextos y puntos de partida. Una mirada a los datos comparados permite ilustrar el mapa y tender algunas hipótesis explicativas.

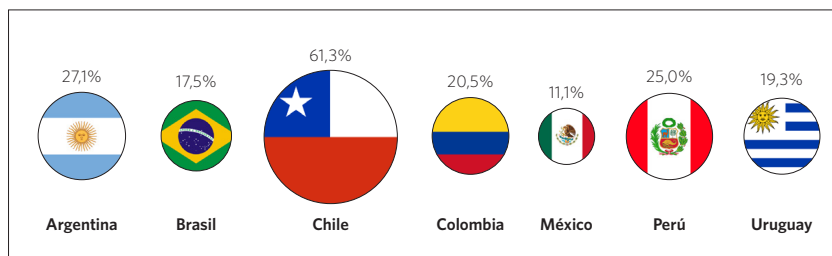
Como se observa en el **gráfico 10**, los países que tuvieron el mayor pasaje proporcional de alumnos de escuelas públicas a privadas fueron **Perú, Chile, Brasil, Uruguay y Argentina**, en ese orden. En cambio, **México** mantuvo sus proporciones originales de la matrícula en ambos sectores y **Colombia** vivió un crecimiento mayor de la educación pública.

Gráfico 11. Evolución del porcentaje de alumnos en escuelas particulares o privadas. Niveles inicial, primario y secundario. Países seleccionados, 1999-2012



Fuente: CIPPEC, sobre la base de UIS-UNESCO.

Gráfico 12. Porcentaje de alumnos en escuelas de gestión privada. Niveles inicial, primario y secundario. Países seleccionados, circa 2011



Nota: el dato de Uruguay pertenece a 2010; el de Argentina, Colombia y Perú, a 2011 y el de Brasil, Chile y México, a 2012.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de UIS-UNESCO.

Este promedio general esconde las grandes diferencias entre niveles y según puntos de partida. Cada país tuvo tendencias distintas. **Perú** pasó de tener un 14% de alumnos en escuelas privadas en todos los niveles en 2000 a un 25% en 2011. Fue una gran transformación: de un piso bajo pasó a ubicarse por encima del promedio de la región. El pasaje se dio en especial en nivel inicial y primario, donde la proporción de alumnos en escuelas privadas se duplicó en apenas una década.

Chile también tuvo un fuerte pasaje de alumnos, pero en su caso la tendencia mostró una continuidad desde los años ochenta, cuando se estableció el sistema de subvención a la demanda. Si **Chile** tenía en 1980 apenas un 20% de sus alumnos en escuelas privadas, para 2013 esa proporción había llegado al 61%. No es casual que uno de los grandes desafíos de la segunda presidencia de Michelle Bachelet haya sido encarar la segregación del sistema educativo. Se trata del país de la región con mayor proporción de alumnos en escuelas privadas, es decir que conforma uno de los sistemas educativos más excepcionales del mundo en esta dimensión.

Brasil tuvo un fuerte pasaje en el nivel primario, dado que se duplicó la proporción de alumnos que asistía a escuelas privadas, pasando del 8% al 16% entre 2000 y 2012. También hubo un marcado pasaje en la educación secundaria, pero no en el nivel inicial, seguramente por la creación de numerosas nuevas plazas en el sector estatal. A diferencia de **Chile**, **Brasil** vio aumentar de la matrícula de escuelas privadas debido a que partió de un piso muy bajo al inicio de siglo.

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. Lo mismo ocurrió en **Uruguay**, aunque allí el pasaje fue más fuerte en el nivel inicial y también se dio en la secundaria superior.

El caso de **México** evidencia grandes disparidades por niveles educativos, si bien en conjunto siguió teniendo la proporción de alumnos en escuelas privadas más baja de los países analizados. Fue fuerte el pasaje en nivel inicial, se notó también en primaria, no hubo incremento en la secundaria básica y, en cambio, creció la proporción de alumnos 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 escuelas públicas en el nivel inicial y 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 migrando a la educación privada.

La disparidad de tendencias debe analizarse a la luz de algunos datos complementarios: ¿qué tanto aumentó la matrícula absoluta en cada sector en cada nivel? ¿Cómo varió la situación demográfica, en términos de alumnos en edad escolar en cada nivel? ¿Cuánto cambió la composición de la matrícula en cada nivel por la baja de la repitencia y la reducción de la cantidad de alumnos que esto implicó en algunos países como **Brasil**? ¿Qué diferencias existen entre escuelas públicas y privadas en cada país?

En cuanto a las **hipótesis explicativas**, lo primero que hay que recordar es que la región experimentó un gran crecimiento económico. Más de 50 millones de personas dejaron la pobreza durante la primera década del nuevo siglo en toda la región. Muchos de ellos tuvieron por primera vez ingresos que les permitieron pagar una escuela privada. En algunos países como **Argentina y Chile**, esta opción puede ser de bajo costo porque existen numerosas escuelas subsidiadas por el Estado.

En otros países también existen escuelas con subsidios estatales y de congregaciones, pero en proporción son muchas menos que en los países mencionados. Quizás, **Perú** constituye una excepción en este punto, porque tuvo una política muy laxa de apertura de escuelas privadas, que en muchos casos tienen bajos costos porque la calidad de su infraestructura y servicios es también baja.

En cambio, en **México y Colombia** pasar a una escuela privada es mucho más costoso y además, **México** no vivió un período tan destacado de crecimiento económico en el nuevo siglo. Esta es una posible explicación de la excepción en el pasaje al sector privado en estos países, sobre todo en **Colombia**. Frente a la imposibilidad de pagar cuotas en escuelas privadas ¿se generaron en estos países circuitos segmentados socialmente dentro de la educación pública? Esta es una pregunta que excede a la presente investigación, pero es una hipótesis plausible si se compara lo que ocurrió en otros países en términos sociológicos.

Con excepción de **Colombia y México**, el pasaje al sector privado fue una constante en el nuevo siglo. La hipótesis del crecimiento económico expresa la ruta de los nuevos ingresos que permitieron financiar el pasaje de las familias. Pero no contesta la pregunta de fondo: **¿por qué pasaron?**

Dos posibles hipótesis pueden contestar esta compleja pregunta. Por un lado, **la hipótesis del déficit de la escuela pública**. La mayor cantidad de problemas que deben atender las escuelas públicas y su menor control interno pudieron haber derivado en mayores niveles de ausentismo docente. Los conflictos con los sindicatos quitaron días de clase y sumaron motivos para el pasaje. Por ejemplo, en **Perú** hubo un fuerte pasaje de alumnos a escuelas privadas luego de una huelga docentes que duró dos meses en 2012.

Por otra parte, **la hipótesis de la segregación social**. Las familias eligieron escuelas privadas para resguardarse y estar entre iguales. Es la hipótesis de

la huida sociológica, una motivación no centrada en lo educativo sino en escoger escuelas que tengan mayor distinción social, al costo de pagar por ellas. En un contexto donde crecieron los ingresos de la población en mayor medida que disminuyeron las desigualdades, esto indicaría que muchas familias buscaron separarse socialmente.

Al mismo tiempo que entraron numerosos nuevos alumnos de los estratos más pobres a las escuelas públicas (en el nivel inicial y secundario en especial), muchos sectores de clase media y hasta de clase media-baja pasaron a escuelas privadas como una forma de “resguardo”. Buscaron contención y seguridad a partir de alejarse de los más pobres. Esto generó una creciente ruptura del orden social de los sistemas educativos en la mayoría de los países estudiados. **Ir a la escuela pública o trabajar en ella como docente significó crecientemente estar entre los más desaventajados de la sociedad**, estar entre pares sociales y tener menor contacto con diversos estratos sociales.

Estas dos hipótesis pueden haber tenido diversas combinaciones en los países. No es el objetivo de este estudio analizarlas, lo cual requeriría realizar otro tipo de indagaciones sociológicas que tienen ya antecedentes (Pereyra, 2008). En cambio, estas transformaciones generan preguntas de política educativa: ¿qué hicieron los países frente a este cambiante escenario? ¿Apoyaron el pasaje, buscaron reforzar la educación pública, intentaron crear nuevos circuitos de escuelas privadas financiadas por el Estado? ¿Cómo cambiaron sus políticas de financiamiento y regulación del sector privado?

Caminos divergentes entre el Estado y las escuelas privadas

Uno de los ejes más divergentes de la región es la evolución de la oferta y las regulaciones estatales sobre la educación privada. En América Latina hay tradiciones históricas distintas. **México y Uruguay** no tienen escuelas privadas financiadas por el Estado. **Perú y Brasil** tampoco, salvo unas pocas excepciones. **Colombia** tiene una proporción baja de escuelas concesionadas, mediante una experiencia reciente. En cambio, especialmente **Chile y Argentina** tienen una amplia proporción de escuelas particulares subsidiadas por el Estado (Perrazza y otros, 2011).

Cuadro 19. Modelos de financiamiento estatal de escuelas privadas e indicadores relativos a la educación privada. Países seleccionados

País	Modelos de financiamiento estatal de escuelas privadas	% Escuelas Privadas (circa 2012)	% Escuelas Privadas que Reciben Subsidios	% Escuelas Privadas Confesionales
Argentina	Subsidios Masivos	23,3%	72,2%	43,9%
Brasil	Subsidios Excepcionales	20,4%	s.d.	s.d.
Chile	Subsidios Masivos	55,2%	91,0%	76,4%
Colombia	Subsidios Excepcionales	32,5%	s.d.	s.d.
México	Sin subsidios Estatales	14,3%	-	s.d.
Perú	Subsidios Excepcionales	23,7%	s.d.	s.d.
Uruguay	Sin Subsidios Estatales	24,1%	-	s.d.

Nota: los datos de México corresponden a 2013-2014; los de Argentina, Brasil y Chile corresponden a 2013; los de Uruguay a 2012; los de Perú, a 2010 y los de Colombia, a 2003.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Argentina: Relevamientos Anual 2013, DiNIECE, Ministerio de Educación; Brasil: Diretoria de Estatísticas Educacionais, Inep, Ministério da Educação; Chile: Directorios Oficiales de Establecimientos, Ministerio de Educación; Colombia: formulario C-600, MEN en UNICEF (2006); México: Secretaría de Educación Pública (2014); Perú: Padrón de Instituciones Educativas, Ministerio de Educación; Uruguay: Anuario Estadístico de Educación 2012, Departamentos de Estadística del CEIP, CES y CETP, Ministerio de Educación y Cultura (2013).

El caso de **Chile** es el más excepcional de la región. Su modelo de financiamiento por demanda o *vouchers*, creado en los ochenta, durante la dictadura militar, abrió la libre competencia entre escuelas públicas y privadas. El Estado definió un pago por igual en ambos sectores por total de alumnos y por su presentismo (se paga una unidad de subvención escolar por día de clase asistido). Como consecuencia de este modelo de financiamiento, **Chile** tuvo el mayor pasaje de alumnos de escuelas públicas a privadas que se conozca en la región.

Durante la democracia, esta política tuvo ampliaciones en los beneficios para las escuelas privadas, con la Ley de Financiamiento Compartido de 1993, que les permitió el cobro a las familias. En paralelo, el Estado intentó compensar desigualdades. Se crearon políticas para las escuelas pobres y se generaron beneficios económicos indirectos para las escuelas públicas con la Ley

de Subvención Preferencial, que brindó más recursos para las escuelas que atendían a los alumnos más pobres.

En el momento en que esta investigación se desarrollaba, el nuevo gobierno de Michelle Bachelet estaba impulsando profundos cambios en el sector particular de la educación. En 2014 se presentaron proyectos de ley para terminar con la selección de alumnos, el lucro con recursos públicos y el copago en las escuelas particulares. Esto generó un inmenso debate en la sociedad.

El proceso de cambio es paradigmático, aunque quizás haya llegado tarde para salvar a la escuela pública. En 2013, solo el 39% de los alumnos asistía a escuelas públicas municipales. De aprobarse la nueva reforma, en la práctica las escuelas particulares se volverán “públicas”: no se podrá restringir el acceso, cobrar a los alumnos ni tener fines de lucro. Pasarían a ser escuelas privadas solo en su gestión. Quizás, esa sea la forma en que **Chile** intente recuperar la educación pública, con un sistema de doble gestión pero con iguales derechos para los alumnos.

La **Argentina**, el segundo país con mayor proporción de alumnos en escuelas privadas, tiene una larga y oscilante tradición de su financiamiento público. El otorgamiento de los subsidios por el pago de salarios docentes es opaco: cada provincia decide con amplia discrecionalidad qué escuelas lo reciben y cuáles no. Además, los subsidios son permanentes, no tienen fecha de caducidad ni evaluaciones periódicas, en la práctica se transforman en “derechos adquiridos”.

Esta discrecionalidad política se expresa en la gran disparidad de criterios por los cuales se subsidia a las escuelas, como demostraron estudios recientes (ACIJ, 2011). La mayoría de las escuelas religiosas reciben subsidios y la correlación con el nivel socioeconómico muestra una gran dispersión: muchas escuelas pobres no tienen subsidios y muchas escuelas con altas cuotas, sí. Ni el gobierno nacional ni las provincias han modificado este sistema en los años recientes.

Entre los países estudiados, **Brasil y Perú** otorgan muy pocos subsidios a escuelas privadas comunitarias en poblaciones con bajos recursos. El caso de las escuelas Fe y Alegría en **Perú** (también presente en otros países de la región) es especialmente interesante, dado que distintos estudios demostraron su alto impacto en calidad e inclusión educativa (Lavado y otros, 2014). Se trata de escuelas con una fuerte mística y compromiso en el trabajo educativo con los sectores más vulnerables. Por su parte, en **Brasil** se otorgan subsidios a unas pocas escuelas, con una regulación que prohíbe el fin de lucro en estos casos.

Colombia tenía financiamiento público de escuelas privadas hasta la reforma constitucional de 1991, cuando el país estableció una distancia mayor entre el Estado y la Iglesia. Esta ruptura limitó los sistemas de financiamiento estatal a unas pocas experiencias aisladas. Uno de ellos fue el modelo alternativo de subsidios con los colegios de concesión.

La experiencia nació en Bogotá en 1998 y se extendió a 25 escuelas en zonas marginales. El Estado otorgó el financiamiento a partir de una licitación pública con una duración de 15 años en su adjudicación, en un modelo que tiene características similares a las escuelas *charter* en Estados Unidos. Luego se extendió, entre 2006 y 2010, a 47 escuelas en zonas receptoras de poblaciones desplazadas. Algunas evaluaciones mostraron efectos positivos en la calidad, pero su continuidad no se mantuvo luego de los recambios políticos (Barrera-Osorio, 2009).

Más allá de esta experiencia, el caso de **Colombia** se destaca por su reciente transformación del esquema de tarifas de las escuelas privadas, que se vinculó con los resultados educativos. En 2011 se estableció un incentivo para las escuelas, que les permitió aumentar las cuotas que cobran a las familias si mejoran sus resultados en las pruebas SABER de la calidad educativa que realizan los alumnos.

Las escuelas fueron clasificadas en tres categorías: Libertad Regulada, Libertad Vigilada y Régimen Controlado. Estas denominaciones indican una especie de semáforo de la calidad educativa que define la regulación estatal atada a incentivos económicos, pero no para recibir fondos estatales sino para poder cobrar más a las familias. Este régimen de incentivos, único en la región, tiene un efecto peligroso de aumento de las desigualdades, dado que quienes pueden pagar más cuotas tienen mejores condiciones sociales para el aprendizaje.

Uruguay y México, dos países de férrea separación entre el sector público y privado de la educación, no financian a ninguna escuela particular. Sin embargo, en ambos países las escuelas tienen exenciones impositivas para las familias que pagan su cuota.

En cuanto a los controles, los países varían en sus modalidades y utilizan, en muchos casos, los mismos sistemas de supervisión e inspección que reciben las escuelas públicas. El caso de **Perú** es, entre los países estudiados, el de mayor libertad para la apertura de escuelas particulares, con una legislación, sancionada en 1998, muy permisiva tanto en los fines de lucro como en las condiciones mínimas operativas. Esto hace que exista una amplia oferta muy heterogénea de servicios de baja calidad, intermedios y de elite.

En suma, durante el período estudiado las políticas públicas destinadas a la regulación y financiamiento de la educación privada no estuvieron en el centro de la escena, con la excepción de **Chile**, el país con mayor proporción de escuelas particulares de la región. **Las herencias históricas de los países fueron más poderosas que las reformas recientes.** El pasaje a escuelas privadas en la mayoría de los países no fue tampoco un motivo de importante discusión pública ni de respuesta política clara, ya sea para ampliar o reducir el financiamiento estatal a escuelas privadas o incidir en alterar la ecuación vigente de oferta y regulaciones.

3.11. El gran salto educativo digital

Uno de los más impactantes cambios en la agenda de la región fue la aparición de políticas masivas de nuevas tecnologías para la educación. Los últimos diez años fueron una carrera contra el tiempo: varios países avanzaron con grandes saltos adelante. ¿Qué hicieron? ¿Qué sentidos educativos cobraron las grandes políticas con tecnología? ¿Le ganaron al tiempo o la aceleración tecnológica dejará todo atrás prontamente? **¿Cómo cambió el mapa de intervenciones del Estado en el entorno digital?** ¿Llegó otra era para la política educativa?

El laboratorio mundial del modelo 1 a 1

Este capítulo de las políticas fue fértil, variado y experimental. La región se convirtió en un gigantesco laboratorio de incorporación de tecnología educativa observado por el resto del mundo. Los casos más salientes fueron **Uruguay**, **Argentina** y **Perú**, con sus políticas masivas de una computadora por alumno.

Uruguay, el más pequeño país de los estudiados, fue el que más estela dejó en este campo. En 2007 lanzó el Plan Ceibal, para adherir a la propuesta OLPC de una computadora por alumno⁴⁴. Fue una iniciativa universal para el nivel primario, que luego se expandió a las escuelas secundarias. Detrás de ella vinieron grandes pasos en la conectividad, la digitalización de contenidos educativos y la capacitación docente. Ceibal fue un motor de nuevos formatos, sentidos y dilemas para las escuelas.

El país tuvo las ventajas de su clara visión y su pequeña escala. Logró vencer muchas resistencias y se instaló en las prácticas docentes. En 2012, un estudio indicó que los docentes dedicaban entre 3,5 y 4 horas por semana al uso de las *netbooks* (en una semana de 20 horas de clases) y que la amplia mayoría de los alumnos las utilizaba para distintos fines educativos (BID, 2013b).

Perú también siguió el camino del programa OLPC, comenzando por sus escuelas primarias rurales. El Programa Huascarán se lanzó en 2001, se fusionó luego con el Ministerio de Educación en 2007 y alcanzó a distribuir más de 800.000 computadoras. Si bien no logró la saturación de llegar a todos los alumnos, se convirtió en la entrega más masiva del mundo de OLPC. Sus altos costos iniciales y de mantenimiento, sumados a ciertas resistencias y críticas, hicieron frenar el impulso hacia la universalización de la propuesta.

En este caso, las evaluaciones fueron más críticas con respecto a los desarrollos y usos del programa. Un estudio reciente indicó que en **Perú** el tiempo

⁴⁴ El proyecto *One Laptop Per Child* (OLPC) surgió con el propósito de desarrollar *laptops* de bajo costo y entregarlas a niños en edad escolar de los países de menores recursos. Se trataba de una estrategia sistémica que solo funcionaba si todo un sistema educativo se incorporaba (One Laptop per Child Foundation, 2010).

de uso de las computadoras es menor en escuelas incorporadas al programa que en escuelas que no participaron (Bruns y Luque, 2014). En cambio, una evaluación del BID, basada en un estudio experimental, indicó un sustancial aumento del uso de las computadoras en escuelas y hogares luego de 15 meses de iniciado el programa, pero no encontró mejoras en los resultados de aprendizaje de los alumnos. La evaluación encontró ciertos efectos positivos en competencias cognitivas generales y en la capacidad de programación de los alumnos que recibieron las *netbooks* (Cristia, Ibararán, Cueto, Santiago y Severin, 2012).

Argentina fue el tercer gran caso de la política de una computadora por alumno. El Programa Conectar Igualdad, lanzado en 2010, no se integró a OLPC y definió un modelo más robusto de *netbook*, que incorporó programas específicos y recursos pedagógicos para abordar las distintas áreas curriculares. La decisión estuvo basada en un mayor avance de la tecnología al momento de decidir la política y en poder establecer un rol más autónomo para definir sus especificaciones.

Lo excepcional del caso argentino fue su escala: en 2014 habían llegado a distribuir 4.7 millones de *netbooks*, en el mayor programa del mundo de una computadora por alumno hasta el momento⁴⁵. La política definió como universo a todos los alumnos de escuelas secundarias públicas, y luego sumó a escuelas de educación especial e institutos de formación docente. En cambio, en el nivel primario fueron algunas provincias las que decidieron la distribución gratuita de computadoras, como La Rioja, San Luis o Ciudad de Buenos Aires.

Uruguay, Perú y Argentina no fueron los únicos que implementaron políticas uno a uno, pero sí los de mayor escala. En otros países se implementaron experiencias variadas de equipamiento. En **México**, el gobierno de Peña Nieto comenzó a distribuir computadoras a los alumnos de 5° grado, mientras una iniciativa privada a cargo de Telmex y la Fundación Carlos Slim lanzó un programa de unas 100.000 *laptops* para los alumnos.

Brasil también tuvo su propia iniciativa de una computadora por alumno con apoyo financiero nacional a los Estados y municipios, y algunos Estados como Goias recientemente lanzaron programas propios. **Colombia** inició un programa piloto llamado Pies Descalzos (Choque Larrauri 2011). En **Chile**, el Programa “Yo elijo mi PC” buscó reducir la brecha digital, entregando computadoras a los niños de condiciones vulnerables que presentan un rendimiento académico destacado.

En los tres casos más masivos, **Uruguay, Perú y Argentina**, se destacó el impacto que tuvo la distribución de las computadoras en la disminución

⁴⁵ No existen estudios sobre el impacto en los aprendizajes de esta política, pero un estudio cualitativo del propio programa recoge testimonios y experiencias de su uso con fines pedagógicos (Ministerio de Educación de la Nación, 2011).

de la brecha digital. El paisaje de los barrios y pueblos cambió: se ven niños y jóvenes con sus *netbook*, en las casas, en las plazas, en las escuelas. Medir el impacto en los aprendizajes es el desafío final, pero quizás haya pasado poco tiempo para verificarlo o estén recién en fase inicial las convergencias entre el *hardware*, el *software* y las pedagogías. Mientras tanto, la transformación sociológica generó condiciones de igualdad en bienes que pasaron a ser fundamentales, como el acceso a una computadora e internet.

Cuadro 20. Resumen de las políticas de una computadora por alumno. Argentina, Perú y Uruguay.

País	Política	Año de inicio	Computadoras entregadas	Nivel
Argentina	Conectar Igualdad	2010	4,7 millones	Secundaria Pública
Perú	Programa Huascarán	2008	902.000	Inicial, primaria y secundaria
Uruguay	CEIBAL	2006	1.084,606	Primaria y secundaria

Nota: el dato de la cantidad de computadoras entregadas en Perú corresponde al año 2009; en Uruguay, a 2013 y en Argentina, a 2014.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de ANSES, Plan Ceibal y Cristia, Ibararán, Cueto, Santiago y Severín (2012)

Una región en movimiento digital

Detrás de estos tres programas masivos se lanzaron diversas políticas educativas. Cuestiones que también aparecieron en otros países analizados se vieron potenciadas por la fuerza expansiva de los programas de una computadora por alumno: creación de contenidos en formatos digitales; nuevos portales educativos; *software*, aplicaciones y videojuegos; capacitación docente en nuevos formatos y a grandes escalas. **La región fue un reguero de pólvora digital para renovar la enseñanza, que trajo aparejadas varias preguntas incómodas e inciertas para la docencia.**

Argentina gestó un potente equipo de creación de contenidos digitales y una reciente convergencia con sus nuevos canales de televisión educativa (Steinberg, 2013). También lanzó una masiva especialización en nuevas tecnologías para docentes como una estrategia novedosa de formación acreditada en reemplazo de los cursos cortos instrumentales. Incluso, creó un sistema operativo libre propio, llamado Huayra, para las *netbooks* del programa Conectar Igualdad.

Uruguay experimentó con diversas iniciativas. La más fecunda, quizás, fue el Sistema de Evaluación en Línea, con pruebas anuales sobre los contenidos principales de las áreas de matemática, lengua y ciencias, que realizan los alumnos a través de la infraestructura tecnológica y conectividad instalada en las escuelas por el Plan Ceibal.

La modalidad “en línea” permitió obtener una amplia cobertura de resultados de forma inmediata, que posibilitó a los docentes focalizar en los contenidos de mayor dificultad para los alumnos y trabajar sobre sus errores persistentes. La desagregación de los resultados por alumno y el tema curricular permitió potenciar la mejora de los aprendizajes a través de un enfoque personalizado de las dificultades. Los resultados de estas pruebas no se utilizaron para acreditar aprendizajes sino que este proceso se complementó con los exámenes periódicos que miden el desempeño de los alumnos.

También **Uruguay** se lanzó de forma decidida a formar a los alumnos en lenguajes de programación, una apuesta que discute las prioridades curriculares del futuro. En 2008 se creó CEibalJAM!, una red de programadores de *software* libre con aportes voluntarios para crear aplicaciones para las *netbook* y la iniciativa Flor de Ceibo, con alumnos y docentes de la Universidad de la República (Vaillant, 2013).

Los demás países estudiados no se quedaron atrás. Pese a no elegir como estrategia central la política de una computadora por alumno, algunos fueron también estelares en el mundo de las tecnologías educativas.

Chile fue un pionero, como en otros ejes de política educativa analizados en este libro. A comienzos de los años noventa nació Enlaces, el programa de más larga duración de la región y de constante evolución en el uso de las tecnologías para la educación. El programa surgió en una alianza del Ministerio de Educación con la Universidad de la Frontera y la Universidad Católica. En 2001 se sumó otra alianza, con la Fundación Chile, para crear el portal Educar Chile.

Enlaces evolucionó a través de distintas estrategias, desde la entrega de equipamiento a las escuelas al desarrollo de *software* educativo. A partir de 2005 se lanzó el Plan de Tecnologías para una Educación de Calidad (TEC), que buscó mayor conexión con el currículum. Se desarrollaron materiales digitales directamente ligados con el currículum y cursos para docentes con esa misma orientación práctica. En paralelo, avanzó la conectividad de las escuelas, convirtiendo a **Chile** en uno de los líderes regionales en esta materia.

Chile, a diferencia de los casos anteriores, concentró su esfuerzo en promover la adaptación educativa de las TIC más que en proveer de equipamiento masivo a escuelas y alumnos (Jara, 2013). Esta estrategia le dio un rédito convergente con otras áreas del Ministerio de Educación y permitió darle sentido pedagógico a la innovación. Sin embargo, el logro de la reducción de la brecha digital fue mayor en los países que hicieron grandes inversiones en el reparto de computadoras.

El impacto de Enlaces es complejo de medir, pero el país participó de diversas pruebas de evaluación de habilidades digitales, como los estudios SI-TES de 2000 y 2006, el PISA ERA de 2009 y la reciente prueba ICILS de 2013. Incluso, el sistema de medición de la calidad del país creó un SIMCE TIC, aplicado por primera vez en 2011. Estas evaluaciones mostraron una significativa reducción de la brecha digital en el acceso pero no en el uso, con buenos resultados promedio en el uso de las TIC pero aún sin efectos visibles en los aprendizajes de los alumnos en las áreas curriculares (Bellei, Contreras, y Valenzuela, 2008; UNICEF, 2013b).

Colombia tuvo una estrategia menos consistente pero variada y llena de experiencias. Desde los años noventa surgieron programas innovadores con alianzas público-privadas: Ludomática, Conexiones, Matemática y TIC, Pequeños Científicos. El único que perduró en el tiempo fue Escuela Virtual, destinado al ámbito rural como un formato híbrido de formación presencial y a distancia. El portal Colombia Aprende nació en 2004 y se convirtió luego en un referente en la región. En 2006 se creó una instancia innovadora de formación de los directivos escolares para el liderazgo institucional con uso de TIC, llamado Programa TemáTICas (UNICEF, 2014).

El proyecto Centros de Innovación Educativa fue una apuesta más reciente. Allí se conjugó el lanzamiento de cinco centros regionales de innovación, la renovación del portal Colombia Aprende; la formación de 16.000 docentes referentes y la creación y estandarización de miles de contenidos digitales para apoyar el currículum. Una alianza con Corea del Sur fue resaltada como punta de lanza para esta iniciativa.

Esta variedad de experiencias se conjugó con un sector privado dinámico y en rol de permanente entrada y salida de proyectos con el Estado. Tal es así, que un informe de las políticas TIC en educación en **Colombia** indica el progresivo pasaje de proyectos basados en universidades durante los años noventa y principios del nuevo siglo a alianzas público-privadas con empresas grandes y pequeñas del mundo tecnológico (UNICEF, 2014).

Relatados estos casos, es hora de hablar de los dos gigantes de la región: **México** y **Brasil**. No es casual que ambos tengan una larga tradición en el uso de tecnologías, dadas las distancias, la cantidad de población y la escasez de recursos. Apelar a estrategias originales y pragmáticas de uso de las tecnologías para acortar brechas educativas fueron recursos históricos en ambos países.

México fue un caso excepcional con la Telesecundaria, el modelo de educación rural con uso de televisión que todavía tiene amplia llegada en el nivel secundario. Sin embargo, durante el período investigado **México** se hizo conocido por el monumental proyecto Enciclomedia, nacido en 2004. El proyecto incluía equipamiento tecnológico para cada aula, con énfasis en el uso de pizarras electrónicas y el intento progresivo de digitalizar los libros de texto.

Enciclomedia fue considerado por muchos actores como un símbolo del fracaso de las grandes promesas de las tecnologías educativas. Se le atribuyó su falta de transparencia e ineficiencia en el uso de los recursos, además de falencias en sus criterios pedagógicos de adecuación. Fue reemplazado durante el gobierno de Felipe Calderón por las Aulas Telemáticas y finalmente desestimado por el gobierno de Enrique Peña Nieto.

La pesada herencia de Enciclomedia dejó un gran vacío en cualquier ambición de transformación educativa con TIC en **México**. Pese a ello, recientemente se lanzó un masivo programa de dotación de computadoras para los alumnos de quinto y sexto grado, llamado MiCompu.Mx. La visita del presidente mexicano a **Uruguay** y el conocimiento *in situ* de Ceibal parecen haber sido decisivo en esta nueva iniciativa.

Brasil tuvo un enfoque menos centrado en las TIC en su agenda educativa. Grandes proyectos de tecnología surgieron en el país de mano de actores privados, entre los cuales los sistemas de ensino⁴⁶ comenzaron a adecuarse a la digitalización. La llegada de portales masivos de videos también respondió a la preparación para las pruebas ENEM de acceso a la universidad. El Ministerio de Educación y algunos Estados gestaron varias iniciativas, muchas de ellas basadas en la educación a distancia, un área donde **Brasil** mantiene una fuerte tradición de escala e innovación (UNICEF, 2010b).

Una innovación reciente es la distribución masiva de tabletas para los docentes. En 2012, el Ministerio de Educación y Cultura de **Brasil** puso en marcha el proyecto “Educación Digital” de entrega de tabletas a docentes de escuelas públicas. El proyecto entrega tabletas de entre 7 y 10 pulgadas con acceso a Internet y a contenidos preinstalados que incluyen revistas pedagógicas, libros de reconocidos pedagogos, los principales periódicos nacionales y videos de clases de física, química y biología realizados por la Academia Khan. También contienen herramientas para la planificación de clases y programas de reproducción de archivos multimedia.

En conjunto, los países se movieron mucho, con distintos ritmos y estrategias y con ciertas convergencias y caminos comunes. Casi todos crearon portales educativos de alta calidad⁴⁷, renovadores de los contenidos y generadores de profundos cambios en lo que se entiende por Estado, currículum

⁴⁶ Los Sistemas de Enseñanza (Sistemas de Ensino) son un invento brasilero que no se conoce en otros países. Se trata de iniciativas privadas que ofrecen a las escuelas libros de texto, acceso a portales, asesoramiento pedagógico, evaluaciones de calidad y otras ofertas que abordan integralmente el apoyo institucional. Están asociadas, en general, con editoriales de libros de texto tuvieron un gran suceso y cuentan con millones de alumnos.

⁴⁷ Los portales educativos fueron desarrollados por los Ministerios de Educación Nacional y aportan contenidos en distintos formatos para abordar los temas del currículo oficial: Educar (Argentina), TVEscola (Brasil), Enlaces (Chile), Colombia Aprende (Colombia), Perú Educa (Perú) y Plan Ceibal (Uruguay).

y materiales educativos. Con diferentes estrategias, se comenzó a notar la conciencia de una nueva etapa, en la que no bastaba con los canales de política educativa tradicionales.

Incluso, a nivel regional se creó una nueva institucionalidad, que reunió a los portales en el espíritu de compartir contenidos y conocimientos de frontera. Esta red, llamada RELPE, fue un paso hacia una nueva generación de políticas en América Latina. El idioma español común, con la diferencia del caso de **Brasil**, permitió la utilización de contenidos producidos en distintos países. Esta iniciativa se presentó como una oportunidad de revitalizar las alianzas sur-sur y generar nuevas convergencias de materiales y herramientas educativas⁴⁸.

Otra de las apariciones más novedosas fue la llegada de nuevas versiones de televisión educativa en la región. Entre ellas, se destaca el canal Encuentro del Ministerio de Educación de la **Argentina**, con contenidos de alta calidad visual y cultural. También el caso de TV Escola de **Brasil**, como parte de un proyecto de fortalecimiento docente a distancia. Novasur en **Chile** y Red Edusat en **México** completan este panorama, que muestra un entramado educativo cada vez más denso y no basado únicamente en el sistema escolar (Steinberg, 2013).

En el balance general, se destaca el rol que jugó **Uruguay** para la región, con el Plan Ceibal como un nuevo faro que generó un efecto cascada en las políticas 1 a 1. Este paso sistémico hacia una experiencia de cambios tuvo al menos dos rasgos notables para indagar en la agenda educativa del nuevo siglo.

En primer lugar, modificó el debate ideológico. Diversos colores políticos defendieron (y rechazaron) el modelo. Frente a las demarcaciones ideológicas fijas que predominaron en los años noventa, esta es una señal de una nueva etapa, mucho más compleja y rica para el análisis.

Un segundo rasgo fue **el intento de disrupción educativa desde arriba, con el hardware como Caballo de Troya.** Casualmente, fueron dos países muy quietos en su agenda de reformas, **Argentina** y **Uruguay**, los que apelaron a las computadoras como mayor intento de transformación educativa, irrumpiendo directamente en las aulas y las pedagogías. ¿Fue el intento frustrado de sus presidentes, Cristina Fernández de Kirchner y Tabaré Vázquez de hacer un *bypass* educativo sin chocar con los sindicatos y las banderas políticas?

La región se encaminó hacia lo desconocido y lo hizo rápidamente. Entró en zonas nuevas y encontró las amenazas. Muchas computadoras quedaron guardadas en cajas, dada la falta de adaptaciones políticas y técnicas, la

⁴⁸ Una iniciativa paralela fue el Banco Internacional de Objetos Educativos, una plataforma del Ministerio de Educación de Brasil con diversos materiales gratuitos. El proyecto nació de la Red Internacional Virtual en Educación, un proyecto multinacional entre Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela.

resistencia o la pasividad docente para su uso. Muchas se rompieron y no hubo capacidad de arreglarlas o de dimensionar las nuevas tensiones que esto desataría. Los nuevos contenidos fueron elaborados, en varios casos, al margen de las áreas curriculares clásicas y quedaron desarticulados, casi como objetos sueltos fascinantes y de poca escala.

También quedaron abiertas las problemáticas de llegar con la conectividad a todas las escuelas. Esta dimensión aparece como una necesidad básica que permitirá nuevas políticas y prácticas pedagógicas. La situación de la conectividad es variada en los países analizados y no se encontraron estadísticas comparables para años recientes. En datos de la CEPAL de 2010 (que no incluían a **Brasil**), **Uruguay** era el país con mayor conectividad en sus escuelas (78% de conectividad), seguido por **México** (67%), **Chile** (53%), **Colombia** (44%), **Argentina** (37%) y **Perú** (14%). (Hinojosa y Labbé, 2011). Pero desde ese año, hubo políticas importantes de equipamiento y conectividad, con lo cual el mapa seguramente ha cambiado.

Las preguntas acerca del futuro de estas nuevas intervenciones se multiplicaron. ¿Fue una etapa de cambios o primó el modelo de “regar y rezar”, a través del envío de computadoras a las escuelas pero sin empalme educativo? ¿Los grandes saltos adelante son sostenibles? ¿No terminará la aceleración tecnológica rebasando todo? ¿Cómo hará el Estado para sostener la inversión estratégicamente y no llegar tarde ante el recambio tecnológico?

Dos instancias claves se destacan como posibles termómetros del cambio educativo que logró generarse detrás de tanta inversión y tan variadas políticas. Una es **la formación docente**: ¿qué tanto se comenzó a formar integralmente a los docentes en entornos y con dispositivos tecnológicos para que en el futuro sean ellos los protagonistas y no los aplicadores del cambio? En esta dimensión no hay grandes políticas destacadas en la región, tal como señalan estudios previos (Brun, 2011).

La segunda instancia son **los ministerios de Educación**. ¿Qué tanto cambió su lógica de intervención a partir de las nuevas posibilidades del mundo digital? En muchos casos las políticas con tecnologías crearon una institucionalidad nueva que funcionó en paralelo a las instancias tradicionales. El desafío de las sinergias, especialmente en el plano curricular y pedagógico, será uno de los más relevantes en los años porvenir.

3.12. La escuela: última frontera

El largo camino recorrido deja muchas preguntas abiertas y cuestiones educativas apenas abordadas. Entre ellas, queda la vida interna de las escuelas: sus tiempos, agrupamientos, su organización institucional, sus sentidos. Para

abordarla se analizarán dos ejes centrales de las políticas educativas del nuevo siglo: la extensión del tiempo escolar, especialmente localizada en el nivel primario, y la reforma de la educación secundaria.

Allí se centraron las miradas de los mayores desafíos de cambio en los sistemas educativos de la región. ¿Qué modificaciones trajeron y traerán las políticas de extensión del tiempo escolar? ¿Qué tanto avanzaron los países en repensar la lógica de la escuela secundaria? ¿Se modificaron los formatos y las lógicas organizacionales de las escuelas?

Extender el tiempo: ¿cambiar las escuelas o “más de lo mismo”?

Una política estelar del nuevo siglo fue la extensión del tiempo escolar. En la región, históricamente, las escuelas creándose crearon con recursos escasos. Por eso, la inmensa mayoría tiene un único edificio compartido por dos grupos de alumnos diferentes por cada turno, y a veces incluso en tres turnos. Con el crecimiento de los presupuestos educativos, esta limitación comenzó a ser definida como un objetivo de política. Podía, finalmente, abordarse la idea de una escuela de jornada completa unificada para los alumnos.

En el nuevo siglo, varios países implementaron diversos modelos de extensión del tiempo escolar en escala, contenidos y formatos (Tenti Fanfani, Meo y Gunturiz, 2010). ¿Qué objetivos tenían? ¿Quiénes fueron los beneficiarios? ¿Qué efectos generaron? Las respuestas a estas preguntas son claves para el futuro, ya que varios de los países analizados implementaron políticas piloto y están programando ampliar la jornada escolar para más alumnos. Este objetivo es propio de un contexto donde se espera que los presupuestos educativos continúen aumentando gracias al crecimiento económico y al decrecimiento demográfico, con una universalización de la cobertura en el nivel primario que permitirá aumentar la inversión por alumno.

En este terreno, **Chile** fue la excepción de la región. Con una política que se inició en 1997, logró progresivamente llegar a una oferta casi universal (incluyendo escuelas públicas y particulares) de jornada completa desde el tercer grado de primario hasta el fin de la escuela secundaria. El modelo chileno reforzó las áreas curriculares principales, con más horas para lengua y matemática⁴⁹. Este proceso de foco curricular fue alineado con los incentivos que generaba el SIMCE, y amplió el tiempo dedicado a los contenidos evaluados por las pruebas.

Pese a que las escuelas tienen un tiempo de ocho a doce horas semanales de libre disposición, la mayoría usó ese tiempo para las áreas básicas ante el

⁴⁹ Esto se verifica en datos de las pruebas PISA: en 2012, Chile era el país que más horas semanales dedicaba a la enseñanza de lengua y matemática entre los 65 países participantes de la prueba (OCDE, 2013a).

incentivo de los resultados en el SIMCE. Esto generó un efecto de “estrechamiento curricular”, como fue documentado por investigaciones previas (Bellei, 2009; Observatorio Chileno de Políticas Educativas, 2006). La consecuencia fue, en muchos casos, una saturación de los alumnos y docentes, al no variar los contextos y formatos de aprendizaje. El caso chileno fue un modelo de adición de tiempo escasamente innovador.

Uruguay implementó dos modelos distintos, aunque a una escala mucho menor. Uno fue el de las escuelas de tiempo extendido y el otro fue el Programa “Escuelas de Tiempo Completo”, que se inició en 1999. Este último se trató de una política focalizada en los sectores más vulnerables de la población. Llegó a alcanzar a un 10% de la matrícula y se centró en escuelas primarias chicas de menos de 250 alumnos, con tres horas diarias nuevas de clase. Se fortaleció la enseñanza de la lengua extranjera, la educación física, actividades culturales y talleres definidos por las propias escuelas.

La política tuvo una clara orientación, que generó un efecto de cambio en la organización escolar sin adicionar horas que repetían los formatos previos. Se modificaron agrupamientos, tiempos y espacios, para aprovechar la innovación para generar una mirada renovadora de la escuela primaria. Este proceso incluyó, incluso, una nueva concepción de la arquitectura escolar en los edificios construidos para este fin.

En la **Argentina** existían varias experiencias provinciales de extensión de la jornada escolar, y recientemente se lanzó una política nacional. Las experiencias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, Mendoza, Río Negro o Córdoba fueron casos muy diferentes en materia de horarios, contenidos curriculares, modelos organización y contratación de los docentes (Veleda, 2013). Esto evidencia la variedad de modelos que conviven dentro de un mismo país y hacen imposible la tarea de unificarlos como una misma política.

Desde 2011, el gobierno nacional buscó consolidar las experiencias provinciales y favorecer el desarrollo de más escuelas de jornada extendida, con al menos seis horas diarias de clases. Esta política fue posterior a la meta establecida por la Ley de Financiamiento Educativo de alcanzar al 30% de los alumnos con una oferta de jornada extendida o completa para el año 2010. Para 2013 se había logrado llegar al 10% de los alumnos, con el apoyo del financiamiento nacional y una propuesta de innovación en la organización de los espacios y agrupamientos para repensar la escuela primaria.

En 2007, **México** también se propuso una meta ambiciosa con su Programa de Escuelas de Tiempo Completo, aspirando a la universalización de este modelo desde los 4 años de edad hasta el final de la escuela secundaria, sin incluir la escuela media superior (Secretaría de Educación Pública, 2009). En 2012, la cobertura todavía era baja: el 5% de las escuelas. El programa fortaleció la

enseñanza del inglés, educación física, artes y cultura y nuevas tecnologías, brindando cierta autonomía a las escuelas para definir sus prioridades.

En **Brasil, Colombia y Perú**, la extensión de la jornada también apareció recientemente como una meta prioritaria de política. Con experiencias diversas en sus Estados y departamentos, ambos países están diseñando sus estrategias para los próximos años. **Brasil** amplió el tiempo escolar, principalmente en la enseñanza fundamental, a través del Programa Nacional Más Educación. También varios Estados habían desarrollado iniciativas propias, en especial San Pablo. En **Colombia**, la extensión de la jornada tenía algunas experiencias piloto que estaban dando lugar a una iniciativa nacional en el momento en que se escribía este libro. Por su parte, **Perú** realizó en 2010 un Plan Piloto de extensión de jornada escolar completa y presentó la extensión de la jornada en los lineamientos de Gobierno para el año 2015.

Todas estas acciones muestran el camino de otra de las estrellas de la política educativa en el nuevo siglo. Los diversos modelos implementados tuvieron diferentes efectos. Las evaluaciones de impacto indican que, en todos los casos, mejoran los aprendizajes de los alumnos que reciben la oferta de jornada extendida pero en el caso de **Chile**, el efecto positivo fue leve y se concentró más en los sectores de más bajos recursos (Bellei, 2009). En **Uruguay**, la política implementada tuvo un impacto mayor, especialmente en el área de matemática y en los contextos sociales más vulnerables (Cerdan, Infantes y Vermeersch 2009).

La extensión del tiempo escolar se transformó en algunos países en su principal estrategia de reforma de la educación primaria. Se trata de una intervención integral, que abarca el currículum, la organización de tiempos, agrupamientos y espacios, los cargos docentes y el propio formato escolar. Pero ¿es una política factible para implementar en todas las escuelas o en gran parte del sistema en los próximos años? ¿Es la mejor estrategia si se consideran los altos costos presupuestarios implicados? Estas preguntas se contestan con una afirmación que surge de la evidencia comparada de los casos ya existentes: depende de cómo se diseñe e implemente.

Las oportunidades que brinda la jornada extendida o completa a los alumnos son inmensas. Permiten ampliar el tiempo de aprendizaje, variarlo, enriquecerlo; abrir nuevas esferas de expresión y justicia curricular; transformar el trabajo docente con una carga horaria más acorde y concentrada en una sola escuela, con reuniones de trabajo institucional; generar una redistribución de los recursos en favor de los sectores sociales desaventajados; transformar la concepción del fracaso escolar, para eliminar la repetición de grado con apoyo escolar personalizado y nuevos formatos de enseñanza.

La extensión del tiempo escolar es una gran oportunidad para el cambio educativo, pero solo si es bien planificada e implementada. Numerosos

casos de políticas de jornada extendida solo se ocuparon de crear más horas de clase, repitiendo formatos y contenidos, desperdiciando una oportunidad de replanteo del proyecto escolar, no apelando a elegir escuelas con directivos capaces de conducir el cambio y utilizando cuantiosos recursos sin un impacto considerable en los aprendizajes de los alumnos. Las lecciones aprendidas de los países indican que la tentación de esta política es dar más horas cuando en realidad es una oportunidad de cambio, no de mero refuerzo de la oferta existente.

La gran montaña de las reformas educativas: la escuela secundaria

La escuela secundaria es la mayor frontera de las reformas educativas. El movimiento más pesado, quizás. En la mayoría de los países, atravesó **una contradicción fundamental: bajo la herencia histórica de un modelo selectivo, debió aprender a enseñar a todos**. En los últimos 20 años, la extensión de la obligatoriedad expresó un profundo cambio democrático. Pero el alto abandono escolar persistente mostró el tamaño de la gigantesca montaña a sortear. Los países, luego de intentar treparla durante años, comienzan a ver si no se trata de excavar y pasar por dentro, donde se encuentran las pedagogías y los sentidos que tiene la escuela para los jóvenes.

Un tema tan amplio como la educación secundaria merecería múltiples abordajes. Muchos de ellos anticipan este capítulo. En especial, las transformaciones en la expansión del acceso y la apertura de las compuertas de los derechos educativos para universalizar el nivel secundario (D'Alessandre, 2014). Las políticas curriculares, los regímenes académicos y las políticas distributivas también indicaron varias vías concretas para acelerar estos cambios, con especial énfasis en tender nuevos puentes hacia y dentro de las escuelas secundarias.

Las reformas curriculares mostraron los intentos por vía de la renovación de contenidos, los enfoques por competencias y nuevas asignaturas más cercanas a la vida de los jóvenes. Pero fueron políticas que no modificaron la base enciclopédica cargada de asignaturas. Los regímenes académicos también recorrieron los senderos de la flexibilidad para comprender los contextos de vida de los jóvenes y las adecuaciones de los exámenes de ingreso al nivel superior para democratizar las universidades.

Las reformas curriculares y los regímenes académicos tuvieron una conexión directa con otro plano de las reformas en la educación secundaria: su estructura vertical y horizontal. Esta dimensión se define a partir de la estructura de niveles, la edad de corte de la educación primaria o básica, el tipo de diferenciación con el nivel secundario, sus circuitos según tipos de escuelas y las formas de tránsito de uno a otro. Los niveles definen la progresión de los

alumnos en los distintos subsistemas educativos. **¿Qué tipo de cortes existen en los países entre el nivel primario y secundario, entre la secundaria básica y superior?** ¿Hubo reformas de estas estructuras de niveles?

Los países de la región tienen tradiciones distintas de lo que se creería a juzgar por la escasa investigación comparada sobre las estructuras de niveles educativos (véase Palamidessi, 2009). El **cuadro 21** muestra las edades teóricas, duración y obligatoriedad de los ciclos y niveles⁵⁰. Lo primero que puede observarse es que dos de los siete países tienen un año menos de escolarización: **Colombia y Perú**, cuyos alumnos terminan la secundaria en la edad teórica de 16/17 años.

⁵⁰ Cabe destacar el caso de Brasil, que entre 2006 y 2010 amplió un año su escolaridad en el nivel primario. Hasta ese momento, los niños en Brasil empezaban la escuela primaria a los 7 años de edad, un año más tarde que en el resto de los países analizados. Desde entonces, progresivamente se fue equiparando la situación con el resto de la región, que ahora comienza a los 6 años de edad y lo que implica una ampliación de un año el tiempo de escolarización formal.

Cuadro 21. Estructura de niveles de los sistemas educativos.

Países seleccionados

Edad teórica	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Uruguay
0	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Grey	Grey	Yellow
1	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Grey	Grey	Yellow
2	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Grey	Yellow	Grey
3	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
4	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
5	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
6	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
7	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
8	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
9	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
10	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
11	Green	Green	Green	Green	Pink	Green	Green
12	Green	Red	Green	Green	Pink	Pink	Red
13	Red	Red	Green	Green	Pink	Pink	Red
14	Red	Red	Green	Red	Pink	Pink	Red
15	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
16	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
17	Red	Red	Red	Red	Grey	Red	Red

Fuente: CIPPEC.

■ Educación inicial
 ■ Educación primaria
 ■ Educación media básica
 ■ Educación media/media superior

Los cortes entre niveles educativos son muy distintos entre los países analizados. México tiene un doble corte: la primaria dura seis años, la secundaria otros tres y la media superior otros tres. Se trata de un triple sistema. Algo similar ocurre en **Uruguay**, con un modelo de 6 años de educación primaria, 3 de educación media básica y 3 de educación media superior⁵¹ y, en menor medida en **Colombia**, con 6 años de educación básica primaria, 4 de educación básica secundaria y 2 de educación media.

Brasil tiene un modelo mixto: la enseñanza fundamental, equivalente al nivel primario dura 9 años, pero en muchos casos está dividida en 5 años

⁵¹ El nivel medio superior de Uruguay estuvo tradicionalmente vinculado con la formación para la universidad; de hecho, hasta 1935 tuvo dependencia universitaria directa.

iniciales y 4 años finales; la enseñanza media dura tres años⁵². En cambio, **Argentina y Chile** tienen una división más estricta en dos niveles: 6 años de primaria y 6 de secundaria en la mayoría de las provincias argentinas (en unas pocas la estructura es 7-5) y 8 años de educación básica y 4 de media en **Chile**. De igual forma ocurre en **Perú**, con un modelo de seis años en primaria y cinco en secundaria.

Las estructuras de niveles no fueron objeto de reformas en los años analizados. Los cambios vinieron más por dentro que por fuera: desde la mayor cobertura en el acceso hasta la expansión de los exámenes de ingreso a la universidad como reguladores de salida.

La única excepción fue la **Argentina**, que en los años noventa había modificado su estructura de niveles, que pasó de siete años de primaria y cinco de secundaria a nueve de educación básica y tres de polimodal. La definición del modelo la tomó cada provincia por separado, lo cual creó estructuras de niveles disímiles. Incluso, la fragmentación del sistema educativo se había ampliado hasta llegar a numerosos modelos entre y dentro de las provincias. Ese proceso de cambio fue revertido desde la Ley de Educación Nacional sancionada en 2006, que estableció la opción de retornar al modelo original 7-5 o el 6-6, que terminó siendo el predominante.

Con respecto a otras dimensiones de la educación secundaria, **un eje de cambios pasó por la revitalización de la educación técnica**⁵³. Algunos países impulsaron sus institutos nacionales de capacitación, como modalidades que diversificaron la oferta académica y la vincularon con el mundo del trabajo. En particular, se destaca el caso de **Colombia**, con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) que data de 1957, cuenta con una gran tradición propia y fue reforzado durante el período analizado. También el caso del SENAI⁵⁴ en **Brasil**, que cobró una vitalidad protagónica durante los años estudiados en el marco de una política de integración con la educación técnica formal.

En la **Argentina** se sancionó la Ley de Educación Técnico Profesional en 2005, que estableció un fondo fijo permanente para revitalizar las escuelas técnicas. Los recursos se canalizaron a través del prestigioso Instituto Nacional de

⁵² La enseñanza fundamental debería estar enteramente a cargo de los municipios, pero en la práctica los últimos tres años de muchas escuelas están a cargo de los estados, al igual que la educación media.

⁵³ En la investigación, no se abordó en profundidad el cambio de la Educación Técnica y la Formación Profesional (ETPF). Solo se estudiaron las líneas principales de política, dado que se trata de un sector amplio, con sus propias lógicas, actores e instituciones. Esta investigación solo permite sintetizar aspectos globales, que pueden ser continuados por otros estudios (Vera, 2009; Jacinto, 2010).

⁵⁴ El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) forma parte del Sistema "S", integrado además por el Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (ENAC), el Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) y el Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

Educación Tecnológica (INET), una institución con relativa independencia y conocimiento específico de la rama. El proceso incluyó una renovación completa del equipamiento de las escuelas y el financiamiento de proyectos de mejora.

En 2004, **Brasil** definió por ley la figura de la educación secundaria integrada, para romper con la polaridad entre la formación propedéutica y la formación profesional. Los Estados comenzaron a expandir los Centros Federales de Educación Tecnológica con apoyo del gobierno central.

En **Uruguay**, la rama de educación técnica tiene tradición histórica propia y está en manos de la Universidad del Trabajo del Uruguay. La renovación de los años recientes pasó por un equipamiento más adecuado, la incorporación de nuevas orientaciones más cercanas al sistema productivo y el uso de la tecnología. Estas acciones, sumadas a la visión de una propuesta más cercana a la inserción laboral por parte de los jóvenes, tuvieron un impacto en la mayor atracción de alumnos a la educación técnica, cuya matrícula creció ampliamente en los años recientes.

Más allá de las diferencias entre los países, la idea de una escuela secundaria separada del resto del sistema por mecanismos históricos de selección y distinción social fue común en los países de la región. **Uno de los objetivos también compartidos por todos los países estudiados, aunque con estrategias diferentes, fue romper esa idea selectiva de la escuela secundaria.**

Este fue un proceso de cambio cultural en el que confluyeron normas, publicaciones, influencias del campo intelectual de la educación y políticas específicas. Una de ellas fue la expansión de la cantidad de años de educación secundaria común o comprehensiva. Reformas de larga tradición en los países europeos se aplicaron en la región desde el retorno democrático en los años ochenta y noventa. La tendencia curricular favoreció la desespecialización de los primeros años de la escuela secundaria para favorecer conocimientos comunes y grupos de alumnos integrados (Terigi y Jacinto 2007).

La idea de una escuela secundaria para todos fue mucho más difícil de traducir a otras políticas. De alguna manera, la región vivió el gran dilema de tratar de entender cómo cambiar la matriz de una máquina mientras está funcionando sin apagarla. Aún si no funcionase para todos, las tradiciones o “ideas de orden” se habían convertido en un obstáculo para el cambio.

¿Qué hicieron los países para cambiar la matriz de la escuela secundaria? ¿Qué políticas e instrumentos específicos utilizaron? ¿Cuáles fueron los obstáculos, qué tan lejos llegaron?

En el nuevo siglo, se pueden identificar dos generaciones de reformas educativas para cambiar la matriz selectiva de la educación secundaria en América Latina. Se trata de etapas de un recorrido que fue cambiando su foco a lo largo del período estudiado. La primera, ya fue analizada: fueron los variados intentos por **abrir más opciones a los alumnos de los contextos más**

vulnerables. Espacios puente, regímenes más flexibles, programas de aceleración y apoyo, becas y tutorías: las políticas de flexibilización y compensación para enfrentar las desigualdades (véase **apartado 3.7**).

Estas acciones lograron muchos avances pero encontraron también sus límites y, no pocas veces, sus problemas internos de coordinación e implementación. Se trató de políticas de apoyo de afuera hacia adentro, basadas en programas de los ministerios. Su lógica era auxiliar, implicaba dar más oportunidades, contener, abrigar la llegada de los nuevos alumnos. Fueron parte (y todavía lo son) de una etapa de desbloqueo de la escuela secundaria.

La segunda generación de reformas la constituyen las políticas que buscaron crear un proyecto educativo de mejora por escuela. El cambio por dentro, la creación de la idea de una escuela secundaria que ya no es parte funcional de un sistema, sino una pieza que tiene vida propia y que debe pensarse a sí misma. Fue la etapa de **crear una conciencia institucional para el cambio.**

Con ese objetivo, varios países y Estados/provincias intentaron armar equipos de docentes que tuviesen más pertenencia a cada escuela. Se buscó pasar de las horas cátedra a los cargos: del profesor “taxi” al profesor de cargo completo en una sola escuela. El objetivo fue ordenar las escuelas como unidades centrales del cambio.

Algunos países intentaron estrategias más integrales que cumpliesen varios objetivos de cambio al mismo tiempo. En 2000, **Chile** lanzó el Programa “Liceo para Todos”, con becas, nivelación restitutiva para los alumnos y planes de acción por escuela. Distintos estudios destacaron el carácter innovador del programa, que se convirtió en un predecesor de políticas similares en otros países (González y Donoso Díaz, 2008; Marshall Infante, 2004; Ruiz y Vergara, 2005). Entre sus estrategias, se incluyó un componente de revisión de la organización institucional y de las prácticas pedagógicas.

Uruguay ya había iniciado una política en dirección similar con los Proyectos Educativos Liceales desde 1998. Los proyectos eran evaluados por un jurado y, de ser aprobados, recibían un fondo para su ejecución con autonomía desde cada escuela. El foco central de los proyectos fue la disminución del fracaso escolar (Aristimuño y Lasida 2003, Jacinto y Freytes, 2004).

En 2009, **Brasil** inició el Programa de Ensino Médio Inovador (ProEMI), que incluyó una reforma curricular y el apoyo técnico y financiero a las escuelas. A través del Programa Dinheiro Direto na Escola, se buscó dar autonomía a los directivos para que desarrollen proyectos de mejora. El Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, lanzado en 2013, complementó el proceso con bolsas de recursos para la formación continua de los docentes.

En 2012, **Argentina** comenzó una política nacional centrada en los planes de mejora. El Ministerio de Educación envió recursos a todas las escuelas secundarias del país para que los directivos los utilizaran con autonomía. Tenía

un triple objetivo combinado: generar proyectos innovadores que se conecten con la cultura de los jóvenes y den renovado sentido a la escuela secundaria; pagar más a los docentes que concentran horas en la misma escuela para romper con la fragmentación del trabajo, y promover la concepción de un ciclo de mejora con autoevaluación y responsabilidad institucional (UNICEF, 2013a).

Más tempranamente, **México** desarrolló el Programa Escuelas de Calidad (PEC), que brindó recursos a las escuelas con autonomía para la creación de planes de mejora y cuya rendición de cuentas estaba basada en los resultados. Por una vía complementaria, en 2006 se impulsó la Reforma de la Educación Secundaria (RES), con el objetivo de disminuir la fragmentación curricular, aumentar el tiempo que cada docente dedica a sus alumnos, disminuir la cantidad de cursos atendidos por un maestro y mejorar la articulación con el nivel primario. Se renovó el mapa curricular y se generó un nuevo espacio curricular de “orientación y tutoría”, para orientar a los jóvenes en su decisión vocacional y acompañar sus procesos de aprendizaje (Candela, Sánchez y Alvarado, 2012).

La segunda generación de reformas educativas, estrechamente combinada con la primera, tendió a dar recursos con autonomía y responsabilidad por el armado de proyectos de mejora en las escuelas secundarias. También se apoyó en cargos nuevos como los tutores, la unificación de cargos docentes por escuela y la sistematización de planes de estudio. **Fue un proceso de ordenamiento con centro en la escuela para orientar el cambio desde adentro, a través de apoyos y evaluaciones externas.**

La tercera generación de reformas en la educación secundaria todavía no entró realmente en escena en los siete países analizados. Se trata de las reformas profundas: la organización del tiempo y los agrupamientos, el cambio curricular combinado con transformaciones pedagógicas y del régimen académico. Son las políticas que continúan el camino por dentro de la montaña en lugar de tratar de eludirla por arriba o por los costados.

Algunos experimentos de poca escala indican nuevos caminos. Entre ellos, Ceará -el Estado de **Brasil** ya mencionado por otras iniciativas- se propuso cambiar el paradigma dominante de la escuela secundaria con un rediseño integral. Se crearon 100 escuelas de tiempo integral, que funcionan de 7 a 17 horas. Se abrieron numerosas actividades para que los alumnos sean protagonistas, trabajen por proyectos y resignifiquen su presencia en la escuela alrededor de los Proyectos de Vida, como se los denominó. Se formó un nuevo contrato de convivencia en cada escuela y se incorporó la relación con la comunidad. En las mediciones del IDEB, los resultados fueron muy superiores a los de las restantes escuelas secundarias.

Estas experiencias son ejemplos aislados. **La educación secundaria fue vivida como el agujero negro de las reformas educativas durante el período analizado.** Todo lo que entró, quedó atrapado en algún lugar invisible del

sistema. ¿Cuáles son los agujeros negros del sistema educativo? Son culturas, modos de trabajo, estructuras organizativas, sistemas de creencias, *habitus* pedagógicos con resiliencia y escapan a los cortos, livianos o fragmentarios intentos de reforma.

La propia estructura de la escuela tradicional permaneció relativamente inalterada luego de décadas de reformas. Un modelo basado en el programa curricular, en la repetición (de enseñanza, de contenidos, de cursos), en procesos de enseñanza en serie, sin adaptaciones, en formatos de agrupamiento por edades y bloques de horas que separan artificialmente a las personas y a los aprendizajes.

Después de todo, la experiencia latinoamericana del nuevo siglo es reveladora. Se trata de un lugar del mundo donde ver los efectos concretos de la expansión masiva del acceso a la escuela secundaria sin cambiar realmente su formato. Permite ver qué ocurre cuando se ensancha un sistema con una diversidad cultural y una desigualdad social que no sabe cómo procesarse pedagógicamente.

Para los alumnos que finalmente entraron, muchas veces la escuela secundaria les ofrece el “abrazo del oso”. Con su estructura diseñada para seleccionar y excluir, abre sus puertas y luego estruja al que entra. Lo procesa con códigos de clase media, de sectores que contaban con apoyo o presión del hogar, con *habitus* preparados para hacer una tarea bastante insufrible: estudiar sin saber para qué, con la obligación de aprobar los exámenes de incontables materias enciclopédicas para tener un título con cada vez menor valor el día de mañana.

La inmediatez de estos tiempos multiplica el “abrazo del oso” a diversos sectores sociales. No son solo los pobres los que abandonan. La mayoría de los alumnos se pregunta por el sentido de pasar horas y horas sentados escuchando clases expositivas, recitando contenidos olvidados en los programas oficiales que chocan contra la riqueza dispersa e incontenible del mundo que los rodea. Que las escuelas logren hacer de ese mundo una nueva pedagogía es la frontera más ambiciosa de las reformas educativas del futuro.

4. Una síntesis: las tendencias en la educación latinoamericana

El camino recorrido por los siete países analizados muestra una agenda de política educativa intensa y variada. Los países tomaron distintos rumbos, señalados por prioridades, raíces y contextos de sus sistemas educativos que activan y condicionan las políticas. En cada territorio político, y al interior de ellos multiplicados por municipios, departamentos, provincias y Estados, confluyeron mezclas, azares, negociaciones y reelaboraciones inciertas (Ball, 2002).

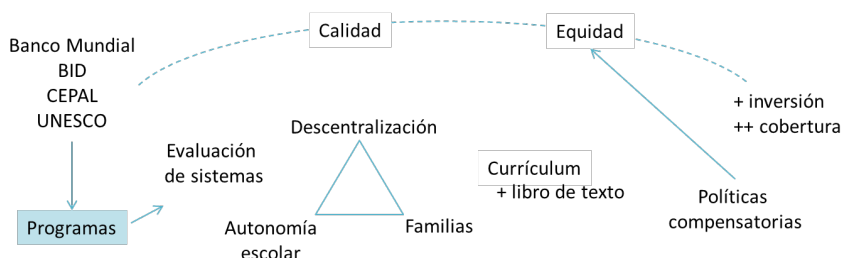
De todas formas, esas agendas tuvieron algunos ejes convergentes. En este capítulo se sintetizan las fuerzas afines de la política educativa en el nuevo siglo, aun con las marcadas diferencias entre países y gestiones de gobierno. Se trata de un resumen de las políticas sistematizadas analíticamente a lo largo del capítulo anterior. Es un mapa del pasado, el presente y los posibles futuros de la educación en América Latina.

Las tendencias: un mapa de tres décadas de política educativa

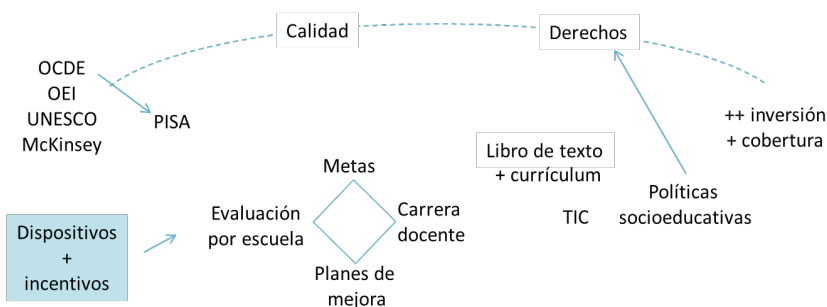
El siguiente diagrama muestra tres décadas de tendencias dominantes en las agendas de política educativa de América Latina. Es una forma de ilustrar prioridades, continuidades y rupturas. En la parte superior, Indica los conceptos estelares, los términos más utilizados o que sirven para demarcar un cierto horizonte discursivo. En el centro se ubican las políticas, entrelazadas según su nivel de importancia (cuanto más arriba y más destacadas) y tendencia creciente (con las flechas que así lo indican). Al costado derecho se señalan los organismos internacionales más influyentes (véase **apartado 3.2**) y el tipo de modalidad de intervenciones priorizadas.

Diagrama 1. Tres décadas, tres constelaciones de política educativa

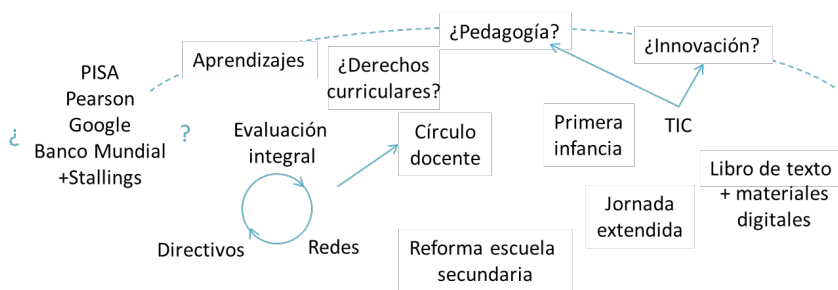
1990-2000



2000-2010



2010-2020



A continuación se describen las tendencias dominantes en el pasaje de los años noventa al nuevo siglo, en una primera etapa que va desde el año 2000 al 2010, como medida aproximada y no estricta de tiempo. Luego se analiza una tendencia de transición entre este período y el siguiente y las convergencias que empezaron a crecer en la década de 2010, con señales predictivas de mayor expansión durante los próximos 5 años.

4.1. La década de 2000: primera constelación de políticas educativas

Tendencia (1) Los nuevos alumnos: la justicia educativa pasa de los márgenes al centro de la escena

Una primera tendencia convergente fue la consolidación de nuevas políticas para abrir espacios para los nuevos alumnos que fueron ingresando al sistema educativo. Se trataba de alumnos excluidos del sistema educativo tradicional, en especial en las escuelas secundarias. Pero no solo eran los pobres, los invisibles, los alejados de los núcleos urbanos. Eran también quienes ya estaban y eran condenados a la repetición y el abandono o al mero contemplar aburridos y ajenos el mundo escolar.

La batería de políticas para revertir la exclusión educativa fue extensa y cada vez más diversa. Partió de la creación de nuevas escuelas y cargos docentes para garantizar el acceso, pero fue mucho más allá para enfrentar las desigualdades sociales desde la educación. Nuevas leyes y garantías de derechos que reconocieron a diversos sectores sociales y culturales. Nuevos regímenes académicos más flexibles que contemplaron distintas realidades y abrieron las escuelas a más oportunidades y trayectos. Políticas compensatorias más profundas, que incluyeron recursos, alimentación, capacitación y materiales, pero también planes de mejora y compromiso con los resultados.

El impactante aumento del presupuesto educativo encaminó muchas de estas acciones. Algunas de ellas se vincularon con los poderosos programas de transferencias condicionadas que fueron las estrellas de la política social en la región. Quizás como nunca antes se invirtió prioritariamente en los sectores populares, rompiendo herencias intergeneracionales y redistribuyendo los recursos educativos. Incluso, la aparición más reciente de escuelas de jornada completa destinadas a los más desfavorecidos puede llevar esta tendencia más lejos todavía.

Eso no es todo. Detrás de estas políticas hubo un convergente discurso a favor la inclusión educativa y una renovada concepción del derecho a la educación. Discursos del campo pedagógico, sindical y político coincidieron en gran medida en avalar y dar sentido a la idea de una escuela secundaria para todos y en universalizar el acceso al nivel inicial. Fue una batalla dura contra las fuerzas sociales excluyentes, los prejuicios y la desgarradora desigualdad que persiste en la región, y mutó sus formas hacia modalidades incluso más violentas en las grandes urbes donde convive la mayor parte de la población.

No fue una batalla ganada, claro está. Como se verá en las tensiones, lejos está de haber concluido. Pero todos los países, aun con matices y estrategias distintas, abrazaron la misma causa. En este eje hubo una fuerte continuidad

con las políticas y leyes de los noventa. Fue allí que comenzó un gran quiebre en la visión de la cuestión social y de los excluidos del sistema educativo. Pero en el nuevo siglo, la causa se magnificó y pasó de los márgenes de las agendas de política al centro. Aun cuando el verdadero centro sean las pedagogías y eso esté lejos de haber cambiado, sí ganaron lugar primordial en las agendas las acciones educativas contra la desigualdad social.

Tendencia (2) De la descentralización a la renovada gobernabilidad centralizada

Uno de los cambios más significativos de la agenda educativa en el nuevo siglo fue la renovada centralidad del gobierno de la educación. El mayor control central se expresó en distintos formatos que evidenciaron continuidades y cambios frente a los años noventa. La recuperación de una rectoría del Estado había comenzado a develarse en los noventa con el crecimiento profesional de los ministerios de educación, pero en el nuevo siglo los pasos fueron más firmes y cobraron la forma renovada de los dispositivos.

Uno de los grandes cambios fue el pasaje de la descentralización, como política estelar de los años noventa, a la recentralización estratégica de los ministerios de educación en la década del dos mil (con excepción de **Perú**, que fue camino a la descentralización en el período analizado). Este proceso no se concretó por vía de la gestión de las escuelas, sino a través de nuevos y viejos dispositivos. Las reformas curriculares, más prescriptivas o centradas en estándares; los libros de texto, como grandes planes nacionales de regulación del currículum real, y las evaluaciones de la calidad como nueva modalidad de gestión por resultados.

Estos dispositivos se combinaron con una reunificación de los sistemas de información, la creación de nuevas áreas en los ministerios y el liderazgo de presidentes o ministros de educación que marcaron un rumbo vigoroso en países como **Brasil, Chile, México y Colombia**. La agenda educativa pasó a un primer plano en la arena política. Se recuperó o se creó en algunos países, una rectoría estatal centralizada con nuevas herramientas de gobierno de los sistemas educativos ampliados en número y desbordados de demandas.

Tendencia (3) Guiones para enseñar y aprender: un canal de entrada en las aulas

Una tendencia derivada de la mayor gobernabilidad centralizada fue el acento puesto en la entrega de materiales gratuitos para la enseñanza y el aprendizaje. Los libros de texto fueron un eje estelar en casi todos los países analizados, como políticas estatales, ya sea por vía de la producción propia o de la compra

al mercado privado. Las escuelas se llenaron de libros de texto, continuando políticas pasadas pero con mayor potencia en cantidad y despliegue.

Junto con los libros de texto, llegaron todo tipo de materiales a las escuelas y se afianzaron en algunos países políticas curriculares de mayor prescripción de la enseñanza. Ya no se apeló tanto a documentos curriculares largos y enciclopédicos como en los noventa, sino cada vez más a apoyos para la enseñanza: rutas de aprendizaje, estándares y contenidos prioritarios bajados a cuadernillos, actividades y secuencias didácticas.

Esta tendencia marcó un rumbo de época con foco en los resultados que pasó por las manos de los docentes a través de contenidos más empaquetados, prácticos y orientativos de la enseñanza. No fue una vía lineal ni universal en los países estudiados. **Colombia** fue incluso la excepción, con una historia de menor intervención curricular estatal. Estuvo rodeada de políticas paralelas, competencias irresueltas y tensiones en el campo de influencias del currículum, mezclas estatales y privadas, y la aparición paralela de un cuasi infinito caudal de material a través de formatos digitales.

Tendencia (4) Iluminados desde afuera: los nuevos dispositivos de evaluación de la calidad

Paralelas a la tendencia anterior, las políticas de evaluación de la calidad fueron la gran estrella de la constelación del nuevo siglo educativo para América Latina. Países como **Chile, Brasil, México** y **Colombia** pasaron de evaluaciones diagnósticas generales, instaladas en los años noventa, a evaluaciones con alto nivel de impacto en la regulación de los sistemas educativos.

De las evaluaciones se derivaron nuevos sistemas de metas por escuela, de presión pública por la rendición de cuentas o de pago por resultados a los docentes. El sistema educativo se abrió al escrutinio exterior. Una de las consecuencias fue la separación interna de las escuelas según sus resultados. Nuevas tipologías de escuelas “semaforizadas”, con distintos tipos de ayuda y autonomía estatal según resultados, mayor énfasis en el mérito, la competencia o la distinción fueron apareciendo en distinta medida según los países.

Como consecuencia de estas tres últimas tendencias combinadas, los países que las enfatizaron hicieron mayor foco en los aprendizajes de los alumnos. Fue un modelo de gobernabilidad pedagógica por tenazas (especialmente en **Chile, Brasil** y **México**): el libro de texto direccionó los contenidos, la secuencia y el ritmo de la enseñanza, mientras las evaluaciones controlaron los resultados y regularon las conductas para focalizarse en ellos.

La evaluación fue un dispositivo privilegiado por varios países para distintos fines. No solo se evaluaron escuelas para establecer metas, premios y castigos, también crecieron los exámenes de pasaje a la educación superior y

nacieron las evaluaciones docentes. El Estado utilizó estos dispositivos como atajos de poder. En sistemas educativos cada vez más masivos y en contextos sociales y culturales cada vez más inciertos, la regulación fue corriéndose hacia la síntesis o el esqueleto de la enseñanza: los exámenes. América Latina se pobló de ellos como nunca antes.

La síntesis de los atajos develó un movimiento de adentro hacia afuera de la educación. Las escuelas, los docentes y el currículum pasaron a ser crecientemente regulados por resultados públicos, presiones del mundo de la economía, nuevos estándares o incentivos. Con diversos rumbos según los países, la región fue un verdadero laboratorio de la exteriorización educativa.

Tendencia (5) De la gestión a la docencia: el nuevo círculo virtuoso del cambio educativo

Otra gran tendencia decisiva de la década del dos mil fue el pasaje del eje puesto en el nivel y tipo de gestión de las escuelas al foco renovado en las políticas para la docencia. Esta fue una gran transformación de los discursos globales sobre las reformas educativas, que se expresó en varios de países con la ruptura del bloque de hielo de las carreras docentes. Ya no se trató de descentralizar la gestión, generar autonomía escolar, gerenciar las escuelas como si fuesen empresas privadas. En cambio, fue un nuevo tiempo para repensar la docencia.

La aparición de nuevos sistemas de evaluación de los docentes, carreras atadas al mérito, designaciones por concursos e incluso pagos diferenciales basados en los resultados de aprendizaje de los alumnos fueron grandes novedades. La resistencia sindical no se hizo esperar y la región se convirtió también en un laboratorio de distintos estilos de reformas con negociaciones diversas, desde los consensos logrados en **Chile** hasta las rupturas con los sindicatos en **Perú, México y Colombia**.

Detrás de esta nueva etapa emergió una convicción predominante que se erigió como el círculo virtuoso de la docencia. Ya no se trataba tanto de dar autonomía a las escuelas o descentralizar a nivel local para que una gestión más responsable cambie los resultados. Era necesario formar mejor a los docentes, elevar las expectativas sociales de la profesión, atraer a los mejores candidatos, incrementar las remuneraciones para que esto sea posible y cambiar las carreras docentes para que el mérito, la formación continua y la evaluación profesional sean premiados. Más allá de las diferencias en los pasos y estilos de los países, este círculo virtuoso del cambio quedó instalado en los nuevos discursos sobre las reformas educativas.

4.2. La década 2010: una segunda constelación en movimiento

Tendencia (6) Una tendencia bisagra: el salto digital de las políticas 1 a 1

América Latina fue, durante el nuevo siglo, una región de expansión y laboratorio de políticas educativas con uso intensivo de nuevas tecnologías. Los casos salientes fueron **Uruguay, Argentina y Perú**, con la introducción masiva o universal del modelo de una computadora por alumno. El Plan Ceibal de Uruguay fue el primero en masificarse y generó una ola de atención en la región.

El efecto de estas políticas es todavía incipiente en términos educativos, pero fue poderoso en la reducción de la brecha digital. Bajo la impronta del equipamiento masivo o universal a todos los alumnos, la etapa intensa de implementación marcó un antes y un después en estos países. En paralelo, se gestaron instancias novedosas de formación docente, aplicaciones y nuevos contenidos digitales. También se tornó clave el desafío del mantenimiento del equipamiento. La política educativa entró en una fase nueva, donde la aceleración de los tiempos se convirtió en una oportunidad múltiple pero llena de obstáculos.

Tendencia (7) El nuevo foco en la escuela: los directivos y los planes de mejora

Una tendencia de largo arrastre terminó de definirse más claramente en la segunda década del nuevo siglo: se trató de una renovada visión de la autonomía escolar donde los directivos juegan un rol central. En lugar de la autonomía entendida como privatización de la gestión, donde los directivos o consejos escolares controlan el presupuesto y la contratación de los docentes, en esta nueva etapa ganó terreno una concepción de primacía pedagógica en la conducción institucional.

El refuerzo de la formación y selección de los directivos escolares como líderes pedagógicos fue la expresión más clara de esta tendencia, que creció en casi todos los países analizados. En especial, **Chile** avanzó con esta transformación de manera más sistémica, que creó una carrera especial para los directivos, con altas remuneraciones, concursos por tiempos fijos y formación específica.

En paralelo, otras lógicas convergentes apuntaron en la misma dirección. Los planes de mejora, en sus distintas acepciones, mostraron el pasaje de la mera formalidad de un plan a una ejecución con recursos, autonomía y rendición de cuentas. En todos los países estudiados aparecieron formatos similares, con entrega de recursos para manejar con cierta autonomía por parte de

los directivos y, en algunos de ellos, con las evaluaciones de la calidad como parte de un contrato de mejora que tiene condicionalidades de resultados (especialmente en **Chile, Colombia y México**). En varios países, esto se complementó con políticas de apoyo y capacitación en las escuelas más vulnerables o de bajos resultados, como ocurrió con la SEP en **Chile**, el PIIE en **Argentina**, Todos a Aprender en **Colombia** o el PEC y el PEMLE en **México**.

Directivos más focalizados en lo pedagógico, planes de mejora, autonomía intermedia con ciertos recursos, capacitación docente en servicio, institucional y en la escuela, medición de resultados, autoevaluación institucional, boletines de rendimiento por institución, fueron algunas de las iniciativas que marcan una tendencia común. En algunos países, como **Chile y México** (más parcialmente **Brasil y Colombia**), la publicación de resultados de calidad de las escuelas sumó el efecto de la competencia y la presión pública con los rankings, algo que no ocurrió en **Argentina, Perú y Uruguay**.

Tendencia (8) El nacimiento educativo de la primera infancia

Una tendencia de gran crecimiento entre 1990 y 2015 fue la expansión de la oferta en el nivel inicial. En todos los países analizados hubo una creación masiva de escuelas y cargos docentes. Este proceso estuvo basado en la ampliación de la esfera de derechos sociales y en ideas convergentes acerca de la importancia de la asistencia al nivel inicial, para comenzar la escuela primaria con mayor preparación previa. El nivel inicial, gracias a estas políticas, se consolidó y tomó también más sentido pedagógico y organicidad interna.

En los años recientes hubo un giro en la concepción de estas políticas. El desarrollo de nuevas políticas educativas para la primera infancia comenzó a convertirse no solo en una demanda social sino en una prioridad de la agenda de largo plazo. Un nuevo tipo de acciones centradas planes nacionales, con el desarrollo de capacidades cognitivas y no cognitivas de los niños desde su nacimiento hasta los tres años de edad, comenzó a expandirse en la región. Todavía es una tendencia incipiente, pero marca un nuevo rumbo en las políticas y, probablemente, cambie las prioridades presupuestarias en los próximos años.

Tendencia (9) Extender el tiempo escolar: ¿nuevo pasaje al cambio?

La extensión del tiempo escolar fue una aspiración repetida en los últimos veinte años de política educativa. Con excepción de **Chile**, que gestó este proceso de forma masiva a fines de los noventa, el resto de la región comenzó a avanzar más decididamente en la década de dos mil diez. Los pasos dados por varios países marcan un rumbo de crecimiento futuro de esta línea de intervención, que se plasma en los planes y leyes de educación recientes.

Las políticas de extensión del tiempo escolar fueron muy diversas en sus fines, modalidades y contenidos. Pero es claro que hoy se convirtieron en una meta compartida de política. Quizás la etapa de gran crecimiento de los recursos educativos de los años dos mil permitió saldar viejas deudas, garantizar el acceso, mejorar salarios docentes depreciados, atender urgencias de todo tipo. La confianza en una segunda década de crecimiento económico, sumada la amplia cobertura escolar ya conquistada, augura una prioridad en la expansión del tiempo escolar.

Esta oportunidad puede tener dos rumbos. Uno es el del incrementalismo, como camino hacia una mayor cantidad de tiempo escolar sin grandes cambios de formato y contenidos. El otro es el de transformación basada en la oportunidad que ofrece la jornada extendida, única o completa. La idea de tiempo integral o de jornada única, que ronda en **Brasil y Colombia**, es justamente no pretender denominar la política bajo la impronta del “más de lo mismo”, sino como posible pasaje al cambio institucional, e incluso pedagógico y comunitario.

Tendencia (10) La escuela secundaria como centro de las nuevas políticas

La reforma de la escuela secundaria es un objetivo de cambio constante en las últimas dos décadas, pero también fue motivo de las mayores frustraciones de la política educativa. Los avances son lentos o meramente incipientes. La organización de cargos docentes en reemplazo de las horas fragmentarias en varias escuelas fue un escollo inicial que en varios países todavía no pudo ser sorteado. Múltiples políticas de cambio en los regímenes académicos, espacios puente, tutores, becas y apoyos para garantizar la expansión del nivel constituyen esfuerzos que no cambiaron la matriz selectiva de la estructura académica, organizacional y pedagógica que primó en la mayoría de los países.

En la segunda década del Siglo XXI, el eje de cambio de la educación secundaria pasó a estar más claramente en el centro de la escena. Es probable que lo esté aún más en los años por venir. Los planes de mejora con uso autónomo de recursos y rendición de cuentas son una tendencia en alza (véase **tendencia 7**). Las reformas curriculares impulsaron nuevos saberes y asignaturas, aunque todavía un enorme campo de cambios puede esperarse de esta esfera.

La aparición de prácticas renovadoras como el trabajo por proyectos, interdisciplinario, con uso de tecnologías; la organización de agrupamientos originales o regímenes no graduados; la creación de trayectos optativos y la revisión de la educación técnica a la luz de los avances tecnológicos son algunas de las exploraciones en marcha. Recientemente, algunos Estados o provincias promovieron algunas experiencias y es probable que los países se muevan en dirección de políticas más ambiciosas de cambio en los próximos años.

5. ¿Cuáles fueron los resultados?

Luego de analizar los contextos y las políticas, llega el turno de observar los resultados. Aquí se presentará un repaso descriptivo, y en el **capítulo 6** se explorarán algunas hipótesis explicativas. **El objetivo es mirar en profundidad qué pasó en los países a lo largo del período estudiado.** ¿Qué tanto variaron el acceso, las trayectorias, los aprendizajes y la equidad en América Latina durante el nuevo siglo? ¿Cuáles fueron las diferencias con otras regiones del mundo? ¿Hasta qué punto hubo convergencias y divergencias en los siete países analizados?

Estas preguntas serán abordadas en partir de seis apartados diferentes. Dado que las pruebas PISA son uno de los grandes disparadores de este libro, primero se sintetiza una mirada introductoria acerca de los beneficios y perjuicios que representan para el análisis comparado de los países. El segundo apartado presenta la comparación en PISA de los países de América Latina como un conjunto frente a otros países participantes. Luego, se comparan los siete países estudiados en cuatro ejes: la cobertura, las trayectorias y la graduación educativa de los alumnos; los resultados de aprendizaje en las pruebas TERCE y PISA; la equidad en los aprendizajes y otras dimensiones; y la voz de los alumnos en algunas preguntas de la prueba PISA.

La lectura de este capítulo se puede complementar con sistematizaciones realizadas en torno a las pruebas PISA⁵⁵ (Gamboa y Waltenberg, 2011; GIP, 2010; Tiramonti, 2014). Países como **México** (INEE, 2013; INEE, s.f.; Martínez Rizo, 2006; OCDE, s.f.), **Perú** (Ministerio de Educación de Perú, 2013), **Uruguay** (ANEP, 2007, 2013, 2010; INEEed, 2014), **Colombia** (ICFES, 2013), **Chile** (OCDE, 2014; SIMCE, 2010) y **Brasil** (OCDE, Fundación Santillana e INEP, s.f.; OCDE, 2013b) elaboraron valiosos informes en profundidad sobre sus resultados, tanto por parte de las unidades o institutos de evaluación y estadísticas como por investigadores particulares o la propia OCDE.

⁵⁵ Véase, en particular, la serie de *briefs* sobre los resultados en PISA 2012 de América Latina realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org/en/topics/education/latin-america-in-pisa-2012,9080.html>

5.1. ¿Para qué sirve medir los resultados educativos?

Las pruebas PISA dispararon todo tipo de debates educativos en los países. Iluminaron de formas particulares a la educación, creando nuevos conocimientos y nuevos sesgos analíticos. **¿Qué tanto se puede hacer con las pruebas PISA?** ¿Son útiles para diseñar políticas o son un diagnóstico que requiere inevitablemente de otras fuentes complementarias? Para responder a estas preguntas, conviene comenzar por repasar brevemente sus ventajas y desventajas.

Las pruebas PISA tienen algunas ventajas notables que permiten cierto tipo de análisis comparado de los sistemas educativos:

- Se trata de pruebas rigurosamente diseñadas y aplicadas, con la garantía de múltiples controles y cuidados metodológicos.
- Las pruebas están centradas en el análisis de competencias, no en contenidos curriculares ni en capacidades de memorización. Se trata de evaluaciones muy difíciles de preparar, ya que evalúan la adaptabilidad para la resolución de problemas y no rutinas entrenables en el corto plazo.
- Por esta misma razón, se trata de pruebas muy valiosas, dado que miden capacidades y no conocimientos empaquetados. Si bien una evaluación estandarizada debe producir siempre efectos reduccionistas del aprendizaje para permitir una escala comparativa de los logros, PISA es un ejemplo internacional del tipo de pruebas que se ubican más cercanas al enfoque de justicia educativa propuesto en este libro, centrado en las capacidades para actuar de las personas.
- La amplia base de información de los contextos, oferta y funcionamiento de los sistemas educativos y diversas variables analizadas es clave para comparar los países más allá de los resultados en las evaluaciones. Esta información tiene la garantía de basarse en la misma fuente y ajustarse a rigurosos controles metodológicos (aunque, en algunos casos, los datos de PISA pueden tener inconsistencias, como se señala en este libro). Esto es clave en un contexto donde buena parte de las estadísticas educativas sufren un efecto de incomparabilidad porque se producen con distintos criterios en cada uno de los países.
- La gran riqueza de la información comparada y su evolución en el tiempo están disponibles en bases abiertas que permiten su administración, tal como se realizó en el análisis de diversas dimensiones de este libro.

Sin embargo, las pruebas PISA fueron tan espectaculares que sus efectos desbordaron las elogiosas cualidades descritas (Ravela, 2011). Distintos especialistas en educación comparada reseñaron sus objeciones a los efectos perjudiciales o simplificadores (Meyer y Benavot, 2013; Pereyra, Kotthoff,

y Cowen, 2011)⁵⁶. También se generaron objeciones desde los gobiernos de varios países de América Latina. Algunas de esas críticas se sintetizan aquí:

- Las pruebas tienen un diseño adaptado a los sistemas educativos de los países de la OCDE, lo que tiene limitaciones y problemas cuando son aplicadas en países con contextos distintos. También tienen el sesgo de estar orientadas hacia el desarrollo económico de los países más que hacia otros fines complementarios que tienen los sistemas educativos.
- Muchas preguntas de los cuestionarios complementarios a las pruebas PISA tienen problemas de adaptación cultural. Las respuestas de alumnos y docentes de diversos países del mundo son difícilmente equiparables en temas de opinión y esta es una limitación a muchas de las conclusiones que pueden extraerse en forma simplificada de esos cuestionarios.
- Al tener tanto impacto mediático y político, las pruebas PISA comenzaron a tener efectos en las prioridades curriculares de los países. Esto es un riesgo, porque puede implicar una reducción de los contenidos no evaluados por PISA como las ciencias sociales, ética, ciudadanía, las artes, la educación física, entre otros. Se produce un efecto de colonización curricular que reduce las particularidades de los países.
- PISA genera un efecto “titular de diario” que es difícil de remover cuando se busca profundizar en las discusiones educativas. Instala la idea de un diagnóstico simplificado y muchas veces equivocado. Esto es responsabilidad de los medios de comunicación y actores que buscan el efecto sensacionalista, no de la propia prueba PISA, que comunica sus resultados con informes profundos.
- Una preocupación aún mayor es que las pruebas PISA producen un falso efecto de verdad absoluta sobre lo que ocurre dentro de las escuelas. Este reduccionismo debe ser parte de una constante vigilancia epistemológica sobre el tipo de inferencias que pueden realizarse a partir de los datos de resultados y de los factores asociados con ellos (Martín, 2011).

Detrás de PISA surgieron nuevos debates sobre la medición de los resultados y las posibilidades de recomendar políticas a partir de ellos. Se trata de una redición de **la vieja disputa entre los “mecanicistas de la política” y los “culturalistas del aula”** (Fuller y Clarke, 1994). Los mecanicistas tienden a buscar

⁵⁶ Véase la carta que escribieron varios especialistas en educación comparada criticando a PISA: <http://OCDEpisaletter.org/>. En América Latina también se defendió la negativa a participar en PISA desde una Declaración del Grupo de Trabajo de CLACSO: http://www.clacso.org.ar/difusion/Declaracion_GT_politicas_educativas/declaracion_gt_politicas_educativas.htm

recetas universales para aplicar desde agencias internacionales en cualquier país. Los culturalistas sostienen que las prácticas educativas están embebidas de un entorno social y cultural, y tienden a rechazar toda idea de comparación de los efectos educativos.

¿Cómo escapar a estas dos versiones esquemáticas? ¿Cómo combinar el análisis de las políticas y las culturas, los resultados y las tradiciones, la comparación y la historia? Este es el verdadero desafío del análisis de PISA. No caer en la tentación de recomendaciones empaquetadas, reduccionistas, causa-efecto es una primera responsabilidad de los investigadores. No hay nada más peligroso que convertir esos mensajes fáciles de comunicar en mantras políticos que tienen consecuencias sobre la vida de las personas y no pasaron por mínimas pruebas de comparabilidad cultural o de contextos políticos.

En general, la evidencia utilizada en esta forma es extremadamente limitada y selectiva en sus fuentes. Pocas veces analiza la literatura pedagógica y la mirada especializada de la educación comparada o de la historia de los sistemas educativos (Alexander, 2012 Carnoy, 2007). **Complementar el análisis de PISA con los datos de las evaluaciones de LLECE-UNESCO para el nivel primario es una forma de darle mayor contexto**, dado que están especialmente diseñadas para los países de América Latina, con la participación de técnicos de todos los Estados participantes y una mayor adecuación a los contenidos curriculares vigentes.

Los informes elaborados para las pruebas SERCE (al momento de escribir este libro todavía no se habían publicado los informes de TERCE) tenían una profunda visión curricular y didáctica de las áreas de enseñanza evaluadas, lo cual brinda una información vital para salir de las macro explicaciones (LLECE-UNESCO, 2008, 2009a, 2009b, 2009c, 2010a, 2013b, 2013c, 2013d). Tomar estos informes, sumados a estudios que abordaron PISA desde el contexto de Iberoamérica (GIP, 2010) y otros análisis comparados que toman en cuenta la cultura de los países de la región son complementos fundamentales para el análisis de las pruebas PISA.

El campo de la recomendación de políticas es un terreno peligroso porque busca respuestas demasiado rápidas y, muchas veces, con una carga ideológica que se oculta hasta en los más o menos sofisticadas metodologías. Pero también es riesgoso recomendar salir de PISA, no medir, asumir que la educación es intangible y dejar a los alumnos al azar de sus escuelas y docentes. Esta postura toma el enemigo equivocado: en busca de frenar las políticas amenazantes de la propiedad educativa, atacan las mediciones e intentan “matar al mensajero”.

Las mediciones deben ayudar a comprender la realidad y los investigadores pueden aprovechar para testear con diversas herramientas qué tanto contribuye cada una de ellas con esta función. Pueden combinar metodologías,

instrumentos, fuentes estadísticas y estudios culturales. Está en la habilidad de los investigadores darle sentido riguroso y profundo al marco empírico disponible.

Como decía Cowen, el experimentado comparativista de la educación, “PISA es una brillante forma de gran-ciencia-social para mapear resultados, pero de ninguna manera antropológica, histórica o cultural es trabajo ‘comparado’. Sin embargo, es una contribución a la educación comparada porque establece nuevos laberintos antropológicos, históricos y culturales acerca de qué significan esos resultados” (Cowen, 2011). Es exactamente con ese espíritu que se escribió este libro.

5.2. América Latina en el mundo PISA

En este apartado se propone situar a América Latina en el mundo PISA. ¿Cuál es la situación de los países participantes de la región en comparación con otras regiones del mundo? ¿Qué niveles de aprendizaje **lograron** los alumnos de 15 años de edad en lectura, matemática y ciencias? ¿Qué niveles de equidad tuvieron los alumnos en sus aprendizajes según su contexto socioeconómico? ¿Cómo evolucionaron esos resultados entre 2000 y 2012?

Una primera aclaración es que en este ejercicio no se utilizarán los rankings de países, dado que la muestra de países que participan en PISA tiene varios sesgos. La mayoría de los países participantes tienen economías y niveles sociales de la población claramente superiores a los de América Latina. El puesto en el ranking dice poco acerca de la situación de los países de la región. El ranking tendría sentido solo si la cantidad de países evaluados fuese relativamente similar o representativa de la cantidad y variedad de países del mundo.

Evitar el ranking es una posición estrictamente metodológica, no ideológica. Hay mejores formas de aproximarse a la situación educativa de los países en las propias mediciones de PISA. La primera aproximación se realizará a través de **la comparación de los ocho países participantes en las pruebas de 2012⁵⁷ de América Latina con otras regiones representadas en la prueba.** Las regiones se seleccionaron porque muestran cierta homogeneidad entre sus culturas, ubicación geopolítica y rasgos educativos. Se trata de Europa Occidental, Europa Oriental, países anglosajones, países de Asia Pacífico, países nórdicos y países pertenecientes a la OCDE.

También se agregó la provincia china de **Shanghái**, para dar una muestra de un caso excepcional que participa de la prueba PISA sin ser un país, pero

⁵⁷ Costa Rica es el octavo país que se suma a los siete analizados en este libro. No se lo contempló para todo el estudio porque solo participó de las pruebas PISA en 2009 y 2012.

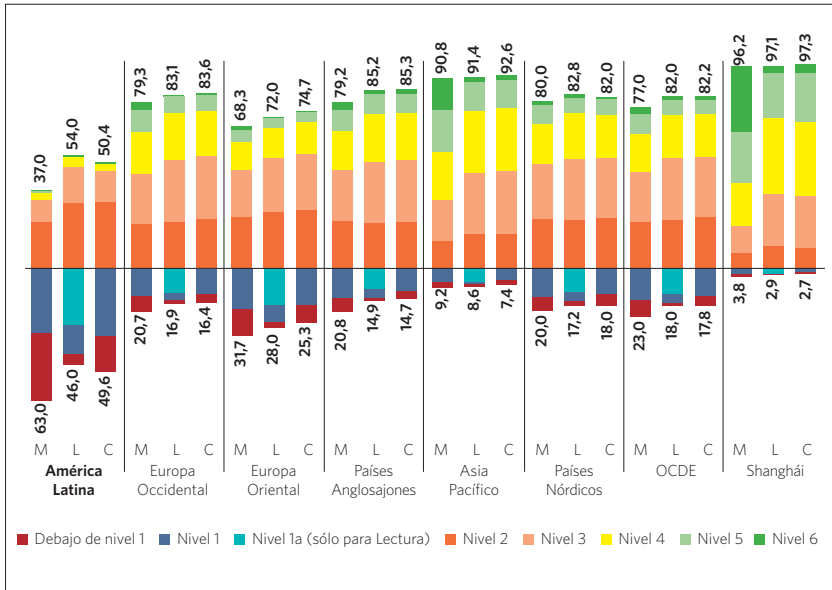
que obtuvo los resultados más altos entre todos los participantes y puede servir para mostrar las comparaciones más extremas. Shanghái puede ser un distractor, pero conviene sacarlo del camino a través del análisis y no simplemente borrarlo del mapa.

El primer gráfico muestra los resultados en PISA 2012 de los países de América Latina y el recorte de las regiones señalado. Allí se observa que **la distancia en matemática es muy amplia**. En América Latina, el 63% de los alumnos evaluados no alcanzó el nivel II, que es considerado el mínimo para dominar conocimientos matemáticos fundamentales. En la OCDE, ese porcentaje se reduce a un 23% de los alumnos y en Asia Pacífico, a un 9%.

Los puntajes en la prueba de comprensión lectora de PISA en 2012 muestran diferencias muy amplias, pero menores a las de matemática. En este caso, el 45% de los alumnos no alcanzó el nivel II de la prueba. En los dos niveles superiores hubo tan pocos alumnos como en las pruebas de matemática, pero en lectura más estudiantes de América Latina lograron el nivel II (un 31% en lectura frente un 22% en matemática) y el nivel III (un 17% en lectura y un 10% en matemática). Las diferencias con las otras regiones fueron muy amplias, por ejemplo en la OCDE, solo el 18% no alcanzó el nivel II frente al 45% de América Latina.

El gráfico señala la misma comparación para la **prueba de ciencias** de 2012. Allí, los resultados para América Latina **fueron intermedios entre los de lectura y matemática**. Uno de cada dos alumnos (el 49,6%) no alcanzó los conocimientos fundamentales de ciencias naturales que correspondían al nivel II, y solo 4 de cada mil estudiantes logró alcanzar los niveles V y VI de la prueba. En este caso, la brecha con los países de la OCDE fue similar a la que existe en lectura.

Gráfico 13. Porcentaje promedio de estudiantes en cada nivel de desempeño en PISA por región. Matemática (M), Lectura (L) y Ciencias (C), por región. 2012



Referencias: M: matemática; L: lectura; C: ciencias.

Notas: el gráfico fue construido alineando los países en la frontera entre los niveles 2 y 1. Las regiones presentadas están compuestas de la siguiente manera: América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay. Europa Occidental: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España y Suiza. Europa Oriental: Albania, Bulgaria, Croacia, Rep. Checa, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Montenegro, Polonia, Rumania, Fed. Rusa, Serbia, Rep. Eslovaca y Eslovenia. Países Anglosajones: Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y EE.UU. Asia Pacífico: Taipei-China, Hong-Kong China, Japón, Corea, Macao-China, Shanghái-China y Singapur. Países Nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de OCDE, PISA 2012.

El gráfico comparado muestra en la franja verde oscuro, el porcentaje de alumnos que logra alcanzar el nivel VI. En matemática, apenas representa al 0,1% de los alumnos en América Latina. Shanghái muestra el otro lado de la pirámide: el 30,8% de sus alumnos alcanzó el nivel VI. Es decir que uno de cada mil alumnos en América Latina logró el nivel de dominio de la matemática que permite conceptualizar, relacionar, pensar, hacer y utilizar el lenguaje matemático. En Shanghái, casi uno de cada tres alumnos alcanzó esas capacidades.

¿Por qué es tan importante mirar estos datos? Porque señalan cómo están distribuidas geopolíticamente las capacidades de crear el mundo del mañana, de escribir los códigos con los cuales el resto de las personas moldearán sus vidas y sus mentes. Es probable que muchos de los adolescentes de 15 años que en 2012 alcanzaron el nivel VI de matemática trabajen en lugares que diseñen el futuro, los códigos de internet, las formas en que se busca información, la manera en que se relacionan las personas por vías virtuales, los nuevos sistemas de flujos de la economía mundial. De esos diseños, quizás el resto del mundo participará como consumidor u observador.

Mirar los datos de PISA hoy es una forma de anticipar la distribución futura del poder mundial. Será mucho más difícil cambiar esa distribución del poder si se cierran los ojos y se niega el valor de la información comparada que brinda PISA.

Los siguientes recuadros muestran cuáles son las competencias que define cada uno de los niveles de la prueba PISA para lectura, matemática y ciencias. Para resumirlo, se mantuvo la definición de los niveles 1, 2 y 6. Las definiciones completas pueden hallarse en los informes originales de PISA.

Cuadro 22. Niveles de desempeño en Lectura en PISA

Nivel	¿Qué pueden hacer los estudiantes de cada nivel?
6	En el nivel 6, los estudiantes pueden inferir, comparar y hacer contrastes con precisión y detalle. Asimismo, pueden comprender completa y detalladamente uno o más textos, e incluso integrar información de más de un texto. Estarán capacitados para comprender ideas nuevas- aun cuando hay mucha información que compite con estas ideas- y generar categorías abstractas para posteriores interpretaciones. También, pueden evaluar críticamente textos complejos sobre temas poco familiares o elaborar hipótesis a partir de estos textos. Para ellos, se considera diversos criterios y perspectivas posibles, y se aplica saberes previos complejos. En este nivel, los alumnos pueden hacer análisis precisos y atender a detalles del texto que suelen pasar desapercibidos.
2	En el nivel 2, los estudiantes pueden ubicar uno o más datos, que podrían tener que ser inferidos y cumplir con varias condiciones. Asimismo, son capaces de realizar comparaciones o contrastes basados en un solo criterio. Además, pueden reconocer la idea principal de un texto, comprender relaciones y construir significado a partir de una parte del texto, cuando la información no es notoria y las inferencias a realizar son de baja demanda. Por último, están capacitados para comparar o conectar al texto con saberes previos ajenos al texto, recurriendo a su experiencia personal.

1a	En el nivel 1a, los estudiantes pueden ubicar uno o más datos independientes expresados explícitamente, reconocer el tema central o el propósito del autor en textos sobre temas conocidos, y establecer las relaciones sencillas entre información del texto y saberes de la vida cotidiana. De igual modo, localizan datos notorios en el texto cuando hay poca o ninguna información que compite con estos. En este nivel, las preguntas orientan de manera explícita a los estudiantes para que tomen en cuenta los factores relevantes de la tarea y del texto
1b	En el nivel 1b, los estudiantes pueden ubicar un solo dato específico y notorio de un texto breve y sintácticamente sencillo, cuando el contexto y el tipo de textos son familiares (por ejemplo, narraciones o listados simples). Además, establecen relaciones sencillas entre información contigua. Cabe anotar que los textos propios de este nivel tienen muy poca información en competencia: además, presentan diversas ayudas al lector, como repetición de información o empleo de imágenes o símbolos conocidos.

Fuente: OCDE (2013b).

Cuadro 23. Niveles de desempeño en Matemática en PISA

Nivel	¿Qué pueden hacer los estudiantes de cada nivel?
6	En el nivel 6, los estudiantes pueden conceptualizar, generalizar y utilizar la información sobre la base de sus investigaciones y modelos de situaciones de problemas complejos. Asimismo, pueden relacionar diferentes fuentes de información y tipos de representaciones, y pasar de una a otra con flexibilidad. Los alumnos de este nivel, serán capaces de pensar y razonar con matemática avanzada. Pueden aplicar su conocimiento, comprensión e intuición, así como su dominio de las operaciones y relaciones matemáticas simbólicas y formales, para desarrollar nuevos planteamientos y estrategias frente a situaciones nuevas. Del mismo modo, podrán formular y comunicar con precisión sus acciones y reflexiones referidas a sus resultados, interpretaciones y argumentos, y su pertinencia a situaciones originales.
2	En el nivel 2, los estudiantes pueden interpretar y reconocer situaciones en contextos que requieren de una inferencia directa. De igual modo, pueden extraer información relevante a partir de una única fuente y hacer uso de un único modo de representación. A su vez, podrán utilizar algoritmos, fórmulas, procedimientos o convenciones básicos. También, son capaces de realizar razonamientos directos e interpretaciones literales de sus resultados.
1	En el nivel 1, los estudiantes pueden responder a las preguntas que involucran contextos conocidos en los que se encuentra toda la información necesaria y las preguntas están claramente definidas.

Fuente: OCDE (2013b)

Cuadro 24. Niveles de desempeño en Ciencia en PISA

Nivel	¿Qué pueden hacer los estudiantes de cada nivel?
6	En el nivel 6, los estudiantes, de forma consistente, pueden identificar, explicar y aplicar su conocimiento científico y su conocimiento acerca de la ciencia en variadas y complejas situaciones de la vida real. Asimismo, pueden relacionar diferentes fuentes de información y explicaciones y usan evidencia de esas fuentes para justificar sus decisiones. Clara y consistentemente pueden demostrar un pensamiento y razonamiento crítico avanzado y están dispuestos a servirse de esa comprensión científica para sustentar las soluciones planteadas en situaciones desconocidas en los ámbitos científicos y tecnológicos. Los estudiantes en este nivel pueden usar su conocimiento científico y desarrollar argumentos que apoyen recomendaciones y decisiones centradas en situaciones personales, sociales y globales.
2	En el nivel 2, los estudiantes tienen el conocimiento científico adecuado para proporcionar posibles explicaciones en contextos familiares o para extraer conclusiones basadas en investigaciones simples. Además, pueden razonar directamente y hacer interpretaciones literales de los resultados de la indagación científica o de la solución de problemas tecnológicos.
1	En el nivel 1, los estudiantes tienen un conocimiento científico tan limitado que solo pueden aplicarlo a escasas situaciones familiares. Pueden ofrecer explicaciones científicas que son obvias y deducibles explícitamente de las evidencias dadas.

Fuente: OCDE (2013b)

Los resultados de aprendizaje de América Latina en PISA fueron más bajos que en el resto de las regiones participantes. Pero ¿hasta qué punto esos resultados son efecto de la educación o están condicionados por factores externos a los sistemas educativos? ¿Cómo se corresponden los resultados educativos con las estructuras sociales y las economías de los países?

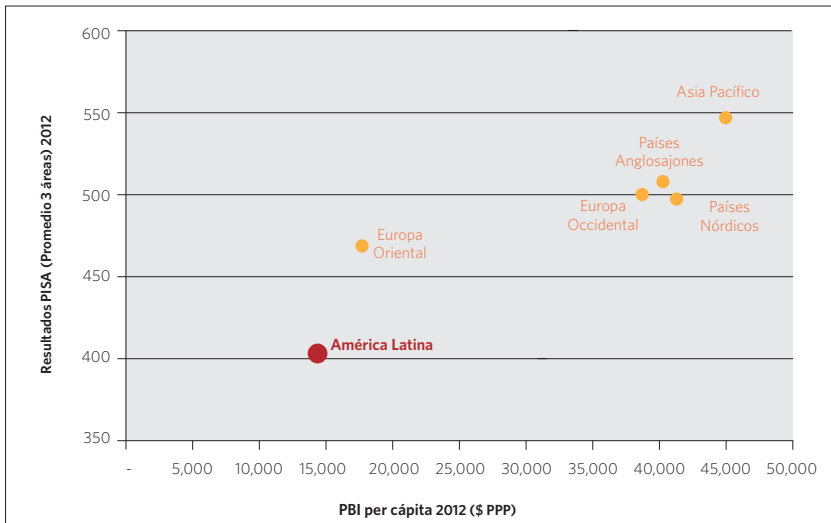
Una primera forma de aproximarse a estas preguntas complejas es analizar los datos de calidad de PISA en relación con el PBI por habitante de los países participantes. El siguiente gráfico muestra esa relación. **Los países de América Latina tienen resultados mucho más bajos que las demás regiones, pero su PBI por habitante también es mucho más bajo**, con excepción de los países de Europa Oriental, que logran resultados superiores en PISA sin tanta diferencia en su PBI.

Algo muy similar se observa al comparar la inversión por alumno, que está altamente correlacionada con el peso del PBI. En América Latina el promedio de inversión anual por alumno del nivel secundario rondaba los 2.000 dólares mientras que en los países de Europa Occidental casi alcanzaba los 12.000 dólares con paridad cambiaria. **Es indudable que esa diferencia de inversión por alumno tiene efectos diferenciales en la calidad educativa.**

En los estudios de la propia prueba PISA se destaca que la correlación entre inversión y calidad educativa es alta en los países con menor inversión (un conjunto que incluye a todos los de América Latina) mientras que desaparece en los países que alcanzan una base de inversión más alta. Como señalaron estudios previos, la inversión educativa no puede ser entendida como un factor causal lineal de la calidad educativa medida por las pruebas internacionales, pero sí parece tener mucho peso la cantidad de necesidades insatisfechas que tenga un sistema educativo (OCDE, 2012a, 2013a).

Una tercera correlación inevitable se vincula con el nivel socioeconómico de los alumnos basado en las propias mediciones de las pruebas PISA en cuestionarios complementarios⁵⁸. La diferencia en este caso es aún mayor: América Latina tiene una gran distancia frente a los países de las demás regiones participantes en PISA. El efecto del nivel socioeconómico en los logros de aprendizaje tiene una larga fila de estudios, desde el clásico estudio Coleman (1966) hasta las diversas medidas tomadas incluso por las propias pruebas PISA, que muestran el alto efecto que tiene el capital social y cultural en los aprendizajes de los alumnos (OCDE, 2012c).

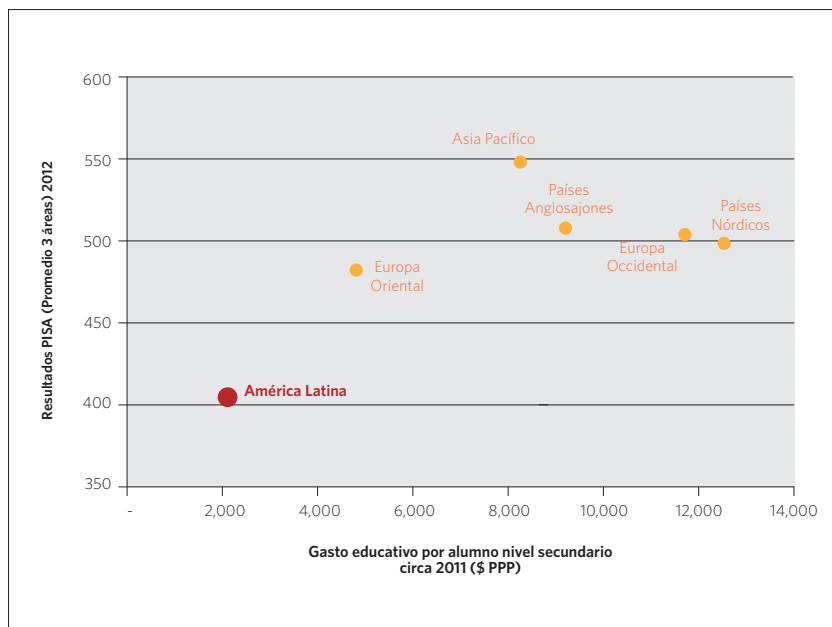
Gráfico 14. PBI per cápita y resultados PISA (promedio de las 3 áreas), por región. 2012



Nota: el PBI per cápita está expresado en dólares internacionales corrientes, calculados sobre la base de la paridad del poder adquisitivo (PPA). Fuente: CIPPEC, sobre la base de OCDE-PISA 2012 y WEO-IMF.

⁵⁸ Cabe destacar que el índice de status económico, social y cultural que elabora PISA tiene un diseño más preparado para comparar países y escuelas de la OCDE, y presenta muchas dificultades para la comparación entre países con diversos contextos sociales y económicos (Carnoy, Khavenson, Costa, Fonseca y Marotta, 2014; Hauser, 2013).

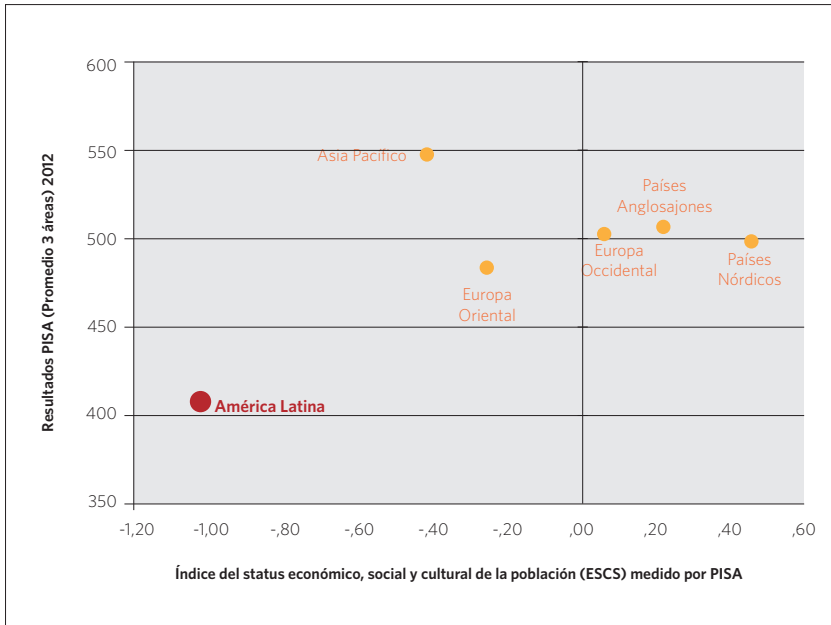
Gráfico 15. Gasto educativo por alumno de nivel secundario y resultados PISA (promedio de las 3 áreas evaluadas), por región. Circa 2012



Nota: el gasto educativo por alumno de nivel secundario refiere al promedio del gasto público general (corriente, de capital y transferencias) en el nivel secundario, por alumno, expresado en valor nominal de dólares calculados en paridad de poder adquisitivo (PPA). Los años de referencia de los datos de gasto público por alumno son los últimos disponibles: 2012 para Chile, Colombia, Hong Kong-China, Indonesia, Japón, Países Bajos, Nueva Zelanda, Perú y Tailandia; 2011 para Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Jordania, Corea, Letonia, Lituania, Malasia, México, Rumania, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia y Suiza; y 2010 para Brasil, Bulgaria, Chipre, Alemania, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, Singapur, España, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos. Al no disponer de información actualizada, en Argentina y Uruguay se utilizó el dato de gasto por alumno de 2006.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de OCDE-PISA 2012 y UIS-UNESCO.

Gráfico 16. Índice del status económico, social y cultural y resultados PISA (promedio de las 3 áreas evaluadas), por región. 2012

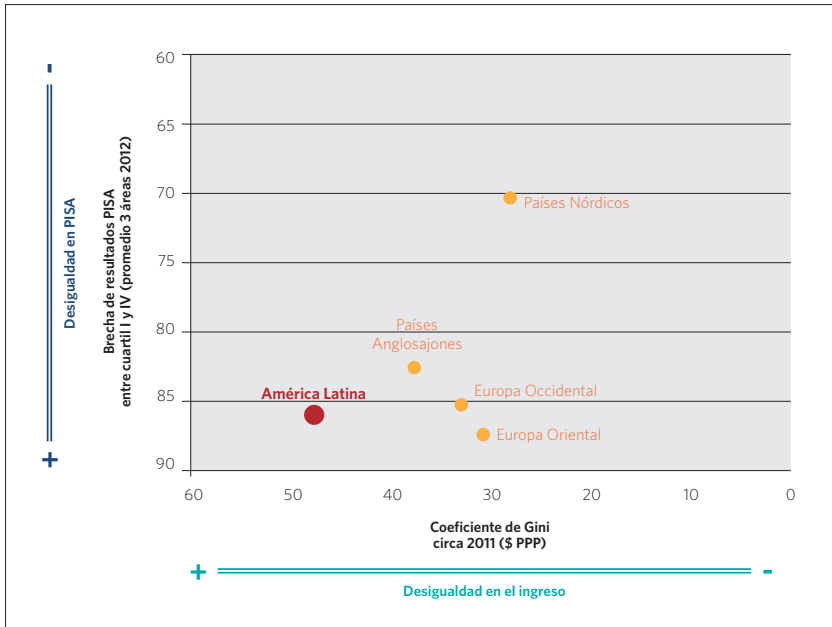


Fuente: CIPPEC, sobre la base de OECD-PISA 2012.

Otra forma de analizar las relaciones entre los resultados de PISA y los contextos de los países es comparar las desigualdades educativas y sociales. El **gráfico 17** muestra en un eje el coeficiente de Gini, una medida de desigualdad de los ingresos de la población, y en el eje vertical la equidad en los resultados del estrato socioeconómico más bajo y más alto en el promedio de las tres materias evaluadas por PISA en 2012.

América Latina aparece como la región con mayores desigualdades de ingresos de la población, pero proporcionalmente su desigualdad en los resultados de aprendizaje no es tan alta. Incluso se ubica en un lugar similar al de los países de Europa Occidental y Oriental y levemente por debajo de los países anglosajones, que también muestran una gran desigualdad social pero menor desigualdad educativa. En cambio, los países Nórdicos europeos se destacan por su mayor igualdad social y especialmente educativa (véase Dubet, Duru-Bellat y Véréout, 2010).

Gráfico 17. Coeficiente de Gini y brecha de resultados PISA entre cuartil I y IV (promedio de las 3 áreas evaluadas), por región. Circa 2012



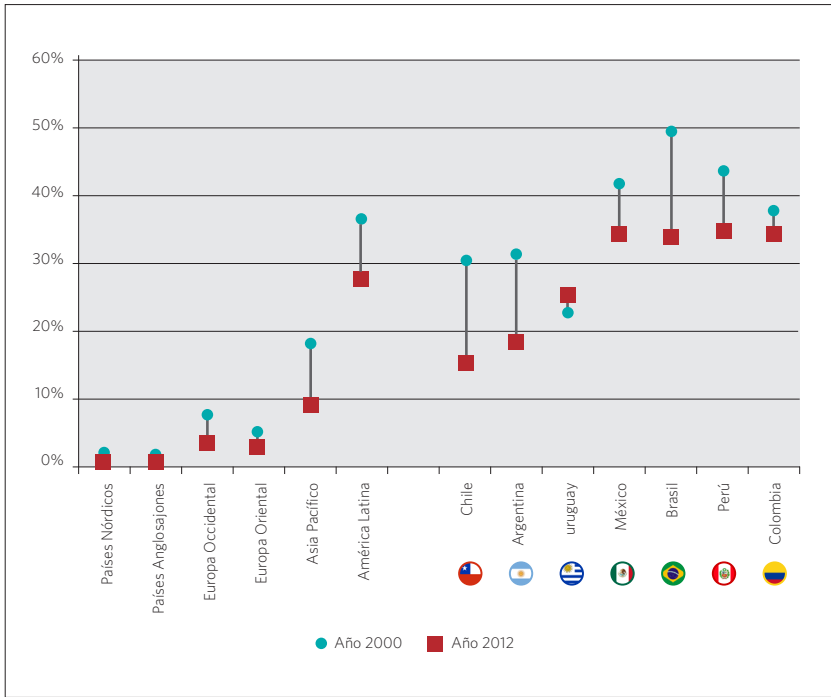
Notas: 1 Los años de referencia de los datos de coeficiente de Gini son los últimos disponibles: 2008: Croacia; 2009: Malasia y Rusia; 2010: Alemania, Canadá, Dinamarca, EE.UU., España, Finlandia, Grecia, Indonesia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jordania, Kazajistán, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Serbia, Tailandia y Túnez; 2011: Argentina, Bulgaria, Chile, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Montenegro, Polonia, República Checa, República Eslovaca y Turquía; y 2012: Albania, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Rumania, Uruguay y Vietnam. 2 Los cuartiles se calcularon en función del Índice del status económico, social y cultural de la población, construido por OCDE, a través de la información recolectada en los cuestionarios de PISA.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de OCDE-PISA 2012 y Banco Mundial.

Una forma más directa de analizar el contexto comparado de PISA es a través de la medición de nivel socioeconómico y cultural de los países participantes. El siguiente gráfico muestra el porcentaje de alumnos que pertenecen al estrato social más pobre en los años 2000 y 2012. Como se puede observar, para los países más desarrollados el porcentaje fue muy bajo: por debajo del 2% en los países nórdicos y por debajo del 10% en todas las regiones analizadas (2012).

En cambio, para América Latina esta proporción fue totalmente distinta: en 2000, el 38% de los alumnos se ubicaba en el estrato más pobre y en 2012, luego de un período de gran crecimiento económico y reducción de la pobreza, se ubicaba en el 29%. Esto constata lo que otros estudios señalaron en relación con las dificultades de comparación de una prueba diseñada para países con niveles económicos más altos que los de América Latina, en especial el trabajo desarrollado por el Grupo Interamericano de PISA para el año 2006 (GIP, 2010).

Gráfico 18. Porcentaje de población en el estrato más pobre según indicador PISA (*). Países y regiones seleccionadas. 2000 y 2012



(*) La identificación de la población escolar en el estrato más pobre se realiza a partir del índice del status económico, social y cultural de la población, construido por la OCDE a través de la información recolectada en los cuestionarios de PISA, se basa en la combinación de tres dimensiones: el status ocupacional de los padres, el nivel educativo alcanzado por los padres y la presencia de ciertos bienes en el hogar. Se presentan los datos ajustados por la OCDE para realizar comparaciones a través del tiempo.

Nota: debido a que Uruguay y Colombia no fueron evaluados en 2000, se utiliza la información de los años 2003 y 2006, respectivamente.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos de OCDE, PISA 2000 y 2012.

Estos datos permiten dimensionar los resultados de PISA en relación con los contextos sociales y económicos de los países⁵⁹. Es evidente que en sociedades más pobres y desiguales existe una mayor tendencia a que los

⁵⁹ PISA tiene una forma de controlar el peso de los factores asociados con el nivel socioeconómico y cultural de los países. En el informe de PISA 2012, en matemática se muestran los resultados controlando el peso de esos factores. Allí se constata que los países de América Latina lograrían mejores resultados en PISA si se igualase la situación socioeconómica de su población con la de los demás países participantes. Pero esa diferencia no alcanza para explicar la distancia con los resultados educativos de la mayoría de los países participantes, que sigue siendo amplia (OCDE PISA 2012, Tabla II.2.1).

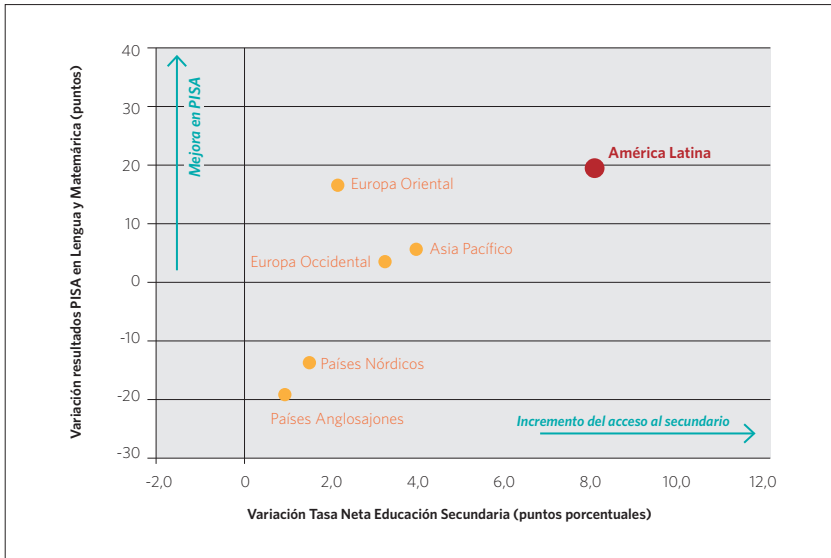
resultados educativos sean más dispares entre los distintos estratos socioeconómicos, así como también es esperable que los resultados educativos sean superiores en países con economías más desarrolladas.

Los países de América Latina tienen grandes niveles de pobreza y situaciones sociales complejas que condicionan el rol educativo de las escuelas. En economías menos desarrolladas existen condiciones de aprendizaje desfavorables: trabajos menos vinculados con el dominio de conocimientos, menos tiempo y recursos para realizar consumos culturales, informalidad e inestabilidad laboral que hacen precarias las ideas de futuro, entre otros factores que están detrás de los aprendizajes de los alumnos.

En suma, el panorama de los países de la región muestra las grandes distancias con los países más desarrollados. Sin embargo, **existen avances promisorios en el período estudiado**. El **gráfico 19** da una primera muestra de ello. Allí se compara la evolución de los resultados promedio en lectura y matemática en PISA entre 2000 y 2012, el año de inicio y el año de la última prueba a la fecha de realización del presente trabajo.

Como se puede observar, los países de América Latina lograron mayores avances en la cobertura y la calidad educativa que todas las demás regiones de países que participan en PISA. Su punto de partida es mucho más bajo y eso permitió un mayor margen de crecimiento, pero es destacable que ambas metas se hayan logrado al mismo tiempo: **mejoraron los aprendizajes mientras ingresaban nuevos alumnos, generalmente de los estratos más pobres, al sistema educativo**.

Gráfico 19. Variación de la tasa neta de cobertura en el nivel secundario y del resultado de las evaluaciones PISA, por región. 2000-2012



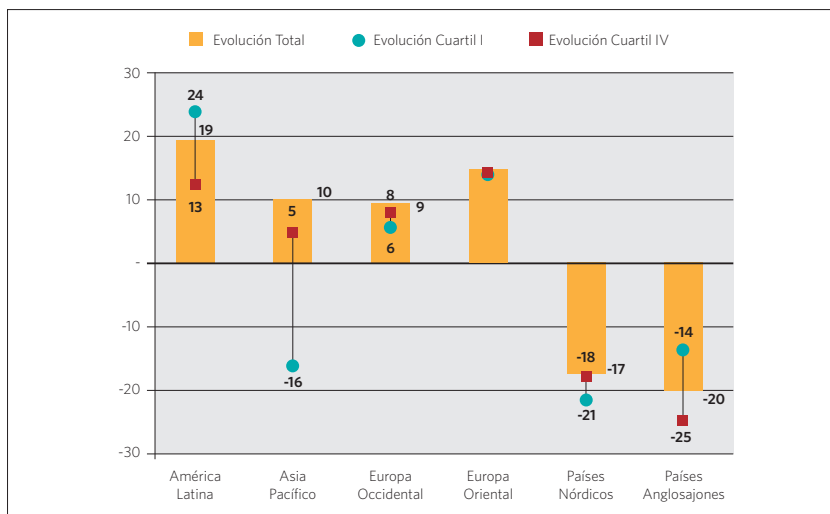
Nota: las tasas netas de educación secundaria circa 2000 y 2012 se tomaron de SEDLAC para países de América Latina y de UIS para otras regiones.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de OCDE - PISA 2000, 2006 y 2012, UIS-UNESCO y SEDLAC.

Un dato todavía más auspicioso es que los países de América Latina tuvieron un logro notable durante el período estudiado: incorporaron numerosos nuevos alumnos y lograron que el estrato de más bajo nivel socioeconómico mejore más sus aprendizajes que el resto de la población al mismo tiempo. Esto es lo que puede observarse en el **gráfico 20**, que compara la evolución de los resultados promedio en las tres materias (lectura, matemática y ciencias) de PISA 2012 frente a los resultados de PISA 2000.

Los alumnos del cuartil más pobre de América Latina lograron la mayor alza de logros en PISA de todas las regiones comparadas en todos los cuartiles de nivel socioeconómico. Aumentaron 24 puntos en el promedio de lectura y matemática 2012 frente a 2000, mientras que el cuartil con mayores ingresos de los países de América Latina mejoró 13 puntos. Otras regiones también lograron disminuir la brecha en PISA por nivel socioeconómico, en especial los países de Asia Pacífico y los anglosajones.

Gráfico 20. Variación del puntaje entre PISA 2000 y 2012 (promedio lectura y matemática). Cuartil I, cuartil IV y total de evaluados, por región



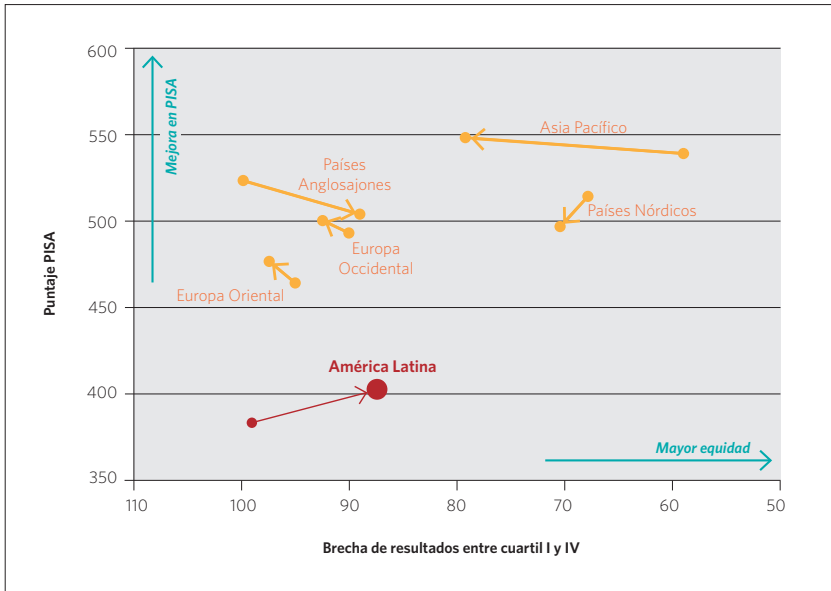
Nota: los cuartiles se calcularon en función del Índice del status económico, social y cultural de la población, construido por OCDE a través de la información recolectada en los cuestionarios de PISA. Las regiones presentadas están compuestas por los países para los cuales había datos por cuartil socioeconómico para 2000 y 2012 (con excepción de Uruguay y Colombia, que para el año 2000 se utilizaron 2003 y 2006, respectivamente): - América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. - Europa Occidental: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Suiza. - Europa Oriental: Bulgaria, Hungría, Latvia, Polonia, Fed. Rusa y Rep. Checa. - Países Anglosajones: Australia, Canadá, EE.UU. Nueva Zelanda y Reino Unido. - Asia Pacífico: Corea y Hong-Kong. - Países Nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos de OCDE, PISA 2000 y 2012.

Allí se constata que los avances en América Latina fueron mayores en el estrato de alumnos más pobres que en el promedio. A lo largo del nuevo siglo, muchos de esos alumnos, seguramente, ingresaron por primera vez a la educación secundaria, dado que el crecimiento de la cobertura abarcó mayormente a los estratos más pobres. Muchos de ellos fueron también la primera generación de estudiantes de escuelas secundarias en sus familias. Llegaron a conocer un nivel educativo que históricamente estuvo reservado para las clases medias y altas de América Latina. **Pese a esas condiciones adversas, en algunos países y en el promedio regional, lograron mejorar más sus aprendizajes que el resto de los alumnos.**

Este es un mérito que lograron los sistemas educativos de la región, aunque con dispares resultados entre países, como se verá más adelante. El gráfico 21 es otra forma de mostrar esos avances, y destaca que **América Latina fue la región que más avanzó en calidad y equidad educativa en comparación con los demás países que participaron de PISA.** Entre 2000 y 2012, los países de la región lograron reducir la desigualdad de los aprendizajes del estrato más pobre y el más rico, al mismo tiempo que tuvieron mejoras en la calidad educativa medidas por PISA.

Gráfico 21. Variación del puntaje entre PISA 2000 y 2012 (promedio lectura y matemática) y de la brecha entre resultados del cuartil I y IV (*), por región



(*) Para el puntaje de los cuartiles 1 y 4, se consideran los resultados de los estudiantes del cuartil más bajo y más alto (respectivamente) según el índice del status económico, social y cultural de la población.

Nota: las tasas netas de educación secundaria circa 2000 y 2012 se tomaron de SEDLAC para países de América Latina y de UIS para otras regiones. Debido a que Uruguay y Colombia no fueron evaluados en 2000, se utiliza la información de los años 2003 y 2006 respectivamente.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos OCDE, PISA 2000 - 2012; UIS-UNESCO y SEDLAC.

Una mirada complementaria a los resultados en las pruebas PISA la brindan las recientes **pruebas TERCE de la UNESCO para alumnos del nivel primario**, que serán analizadas en el **apartado 5.3**. En el **cuadro 25** se observan los resultados promedio de los 15 países de América Latina participantes en las pruebas SERCE de 2006 y TERCE de 2013. En todas las pruebas, la evolución fue positiva: en conjunto, los países de la región lograron mejorar los aprendizajes de los alumnos.

Los avances más destacados se dieron en las pruebas de matemática por sobre las de lengua y ciencias, y en las de tercer grado por sobre el sexto grado. En matemática de tercer grado, el conjunto de los países logró en promedio una mejora de 31 puntos y en sexto grado, de 19 puntos sobre una escala con promedio 500 y desvío estándar 100. En lengua, la mejora en tercer grado fue de 18 puntos y en sexto grado, de 12 puntos. En ciencias, solo participaron siete países y la mejora fue más leve y estadísticamente insignificante en términos estadísticos.

Cuadro 25. Promedio de los resultados de todos los países participantes en las pruebas SERCE y TERCE (UNESCO)

	PROMEDIO SERCE 2006	PROMEDIO TERCE 2013	Variación
Lengua 3º	491,21	509,73	18,52
Matemática 3º	490,67	521,7	31,03
Lengua 6º	494,28	506,64	12,36
Matemática 6º	492,19	511,22	19,03
Ciencias 6º	479,88	488,42	8,54
Promedio Total (sin ciencias)	492,09	512,32	20,24

Nota: los datos incluyen el promedio de los resultados para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Rep. Dominicana; con excepción del caso de Ciencias, donde los promedios solo incluyen a los últimos cinco países y a Colombia.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de LLECE-UNESCO (2014).

Las mediciones de PISA y TERCE muestran una foto preocupante, pero una película esperanzadora. América Latina tuvo un período de mejora educativa notable en sus niveles de cobertura, calidad y equidad. Pero sus resultados en 2012 estaban lejos de los países desarrollados. El ritmo de la mejora fue importante, pero todavía muy lento para lograr generar capacidades de actuar en la mayoría de los alumnos.

Para entender mejor cómo incrementar ese ritmo, es necesario salir de la mirada global de la mejora de América Latina en PISA. La capacidad que tuvo cada sistema de abrir las puertas a nuevos alumnos y garantizar iguales o mejores resultados es una pregunta que recorrerá los próximos apartados, cuando se comparen los países y el **capítulo 6** centrado en las hipótesis explicativas.

5.3. El acceso a la educación y las trayectorias de los alumnos

El análisis de los resultados educativos de los siete países seleccionados no se centrará únicamente en PISA, sino que recurrirá a diversas fuentes estadísticas para intentar captar las variaciones comparadas de la educación entre 2000 y 2015. Se trata de una perspectiva reduccionista, dado que los fenómenos educativos son mucho más complejos y amplios que lo que los datos dicen de ellos. Pero es una perspectiva indispensable para comprender algunas magnitudes y establecer las posteriores hipótesis explicativas.

El primer gran capítulo de los resultados comparados de los países estudiados es el referido al acceso a la educación y las trayectorias de los alumnos dentro del sistema. **¿Qué tanto aumentó la cobertura?** ¿En qué niveles educativos? **¿Cómo fueron las trayectorias de los alumnos: en qué medida repiten de curso, cuántos y cuándo abandonan la escuela?** ¿Cuál fue el nivel de finalización de la educación secundaria? ¿Qué niveles educativos alcanzó la población adulta?

En el **cuadro 26** se analiza la última pregunta, referida a la evolución de las últimas cinco décadas de años de escolaridad completados por la población adulta. Es una primera medida general de la cobertura educativa en los siete países analizados. Los casos de **Argentina, Chile y Uruguay** se destacan por su mayor cobertura histórica, con 4,6 o más años de escolaridad completos en 1960. En ese año, los países del cono sur duplicaron en promedio los años de escolarización de su población adulta frente a los demás países estudiados. Para 2010, esa diferencia se había reducido enormemente.

En suma, el **acceso** a la educación se fue masificando en toda la región. **Partiendo de grandes diferencias entre los países, durante el nuevo siglo se logra una gran convergencia**, similar a la de otros indicadores mundiales. El crecimiento de la cantidad de años de escolarización en **Brasil, Colombia, México y Perú** se multiplicó por tres o más entre 1960 y 2010: un gran crecimiento desde puntos de partida muy bajos. Entre 2000 y 2010 se mantuvo una tasa alta de crecimiento de la escolarización para todos los países analizados, si bien cuanto mayor era la cobertura menor tendió a ser ese incremento. En 2010, **Chile y Argentina** eran los países con mayor cantidad de años de escolarización de la población adulta, seguidos por **Perú, Colombia y México, Uruguay y Brasil** en ese orden.

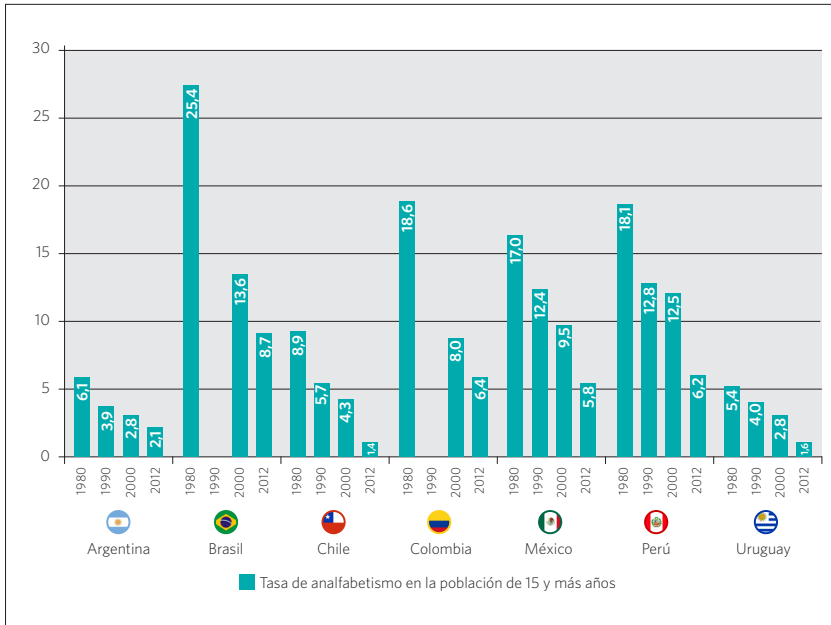
Cuadro 26. Años promedio de escolaridad primaria, secundaria y/o terciaria completados por la población adulta (25+), por país. 1960-2010

País	1960	1980	1990	2000	2010	Ratio 2010/1960	Ratio 2010/2000
Argentina	5,3	6,7	7,9	8,6	9,5	1,8	1,1
Brasil	2,5	2,9	4,0	5,8	7,7	3,1	1,3
Chile	5,0	6,4	8,0	8,8	9,7	1,9	1,1
Colombia	2,8	4,3	5,5	6,5	8,5	3,0	1,3
México	2,3	3,9	5,6	7,1	8,3	3,6	1,2
Perú	2,9	5,3	6,5	8,3	8,7	3,0	1,0
Uruguay	4,6	6,3	7,1	7,9	8,1	1,8	1,0

Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos *Educational Attainment for Population Aged 25 and Over*, disponible en www.barrolee.com (consultado por última vez el día 29/03/2015).

El **gráfico 22** muestra la **evolución del analfabetismo** en la población adulta de los países estudiados. Aquí pueden destacarse al menos dos situaciones. En primer lugar, el parecido en la conformación histórica de un alto nivel de cobertura educativa en los países del cono sur, **Argentina, Chile y Uruguay**, con bajos niveles de analfabetismo ya en 1980 y que evolucionaron desde entonces hasta 2012. En segundo lugar, se destaca el caso de **Brasil**, que tuvo una fuerte aceleración educativa entre 1980 y 2012, y logró pasar de un 25,4% a un 8,7% de analfabetismo, la cifra todavía más alta de los países estudiados.

Gráfico 22. Tasa de analfabetismo en la población de 15 años o más. Países seleccionados, 1980, 1990, 2000 y 2012



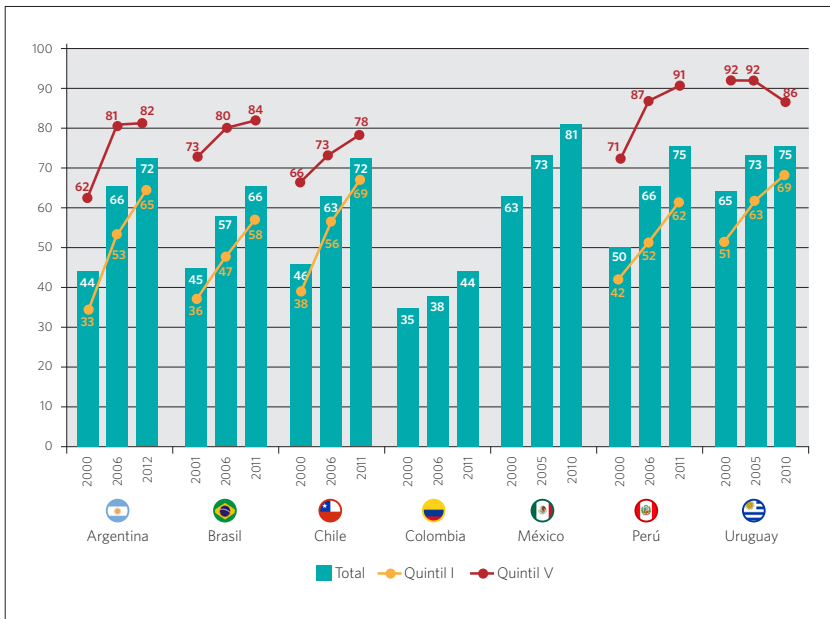
Notas: los datos de 1980 corresponden a 1980 para Argentina, Brasil y México; 1981 para Perú; 1982 para Chile; y una estimación basada en los valores de 1975 y 1985 para Uruguay. Los datos de 1990 corresponden a 1990 para México; 1991 para Argentina; 1992 para Chile; 1993 para Colombia y Perú, y una estimación basada en valores de 1985 y 1996 para Uruguay. Los datos de 2000 corresponden a 2000 para Brasil y México; 2001 para Argentina; 2002 para Chile; una estimación basada en los valores de 1996 y 2004 para Colombia; de 1993 y 2004 para Perú, y de 1996 y 2006 para Uruguay. Los datos de 2012 corresponden a 2009 para Chile, 2011 para Colombia y Perú, y 2012 para Argentina, México y Uruguay

Fuente: CIPPEC, sobre la base de UIS-UNESCO.

En la comparación de dimensiones, durante el período analizado **fue notable la expansión de la cobertura en el nivel inicial**. El **gráfico 23** muestra la evolución para el promedio de la población y para los quintiles más pobre y más rico en cada uno de los países.

En todos los países, la expansión de la cobertura fue muy alta (de 3 a 5 años) y se logró llegar al 81% en **México**, 75% en **Uruguay y Perú**, 72% en **Argentina y Chile** y 66% en **Brasil**. En estos países, las brechas por nivel socioeconómico se achicaron notablemente, aunque con menor avance relativo en **Perú**. El caso de **Colombia** es el que muestra todavía una mayor deuda en esta dimensión: desde muy abajo al iniciar el nuevo siglo hasta 2011 al menos, el país había quedado lejos del resto de los casos analizados, con una tasa bruta del 44% en los niños de 3 a 5 años de edad.

Gráfico 23. Tasa bruta de escolarización (*) de la población de 3 a 5 años de edad. Países seleccionados, circa 2000, 2006 y 2012

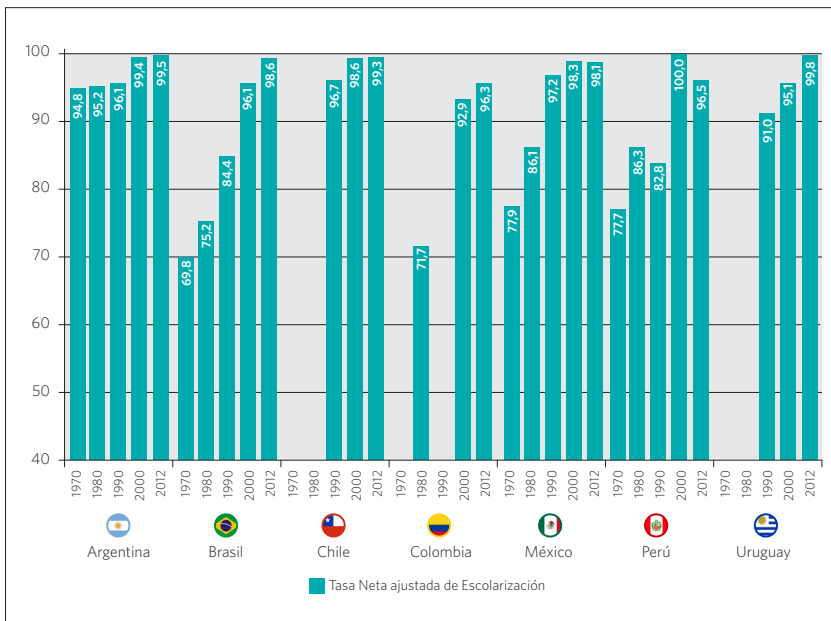


(*) Los datos de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay surgen de las encuestas de hogares de cada país. Los datos de Argentina 2000-2012 y Uruguay 2000-2005 corresponden a zonas urbanas.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de SEDLAC y UIS-UNESCO.

La tasa neta de escolarización en el nivel primario muestra la evolución histórica de la cobertura en los sistemas educativos analizados. Argentina expone su temprana llegada a casi universalizar el acceso ya en 1970, con un 94% de cobertura y su máximo de 99,5% en 2012. México, Uruguay, Chile y Perú lograron una cobertura superior al 90% en 1990. En cambio, Brasil y Colombia expresan sus deudas históricas, con una cobertura de apenas el 69% en 1990 para Colombia y de 84% en Brasil. Desde entonces, su evolución fue acelerada hasta llegar a una cobertura casi universal en 2012.

Gráfico 24. Tasa neta ajustada de escolarización en el nivel primario. Países seleccionados, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2012



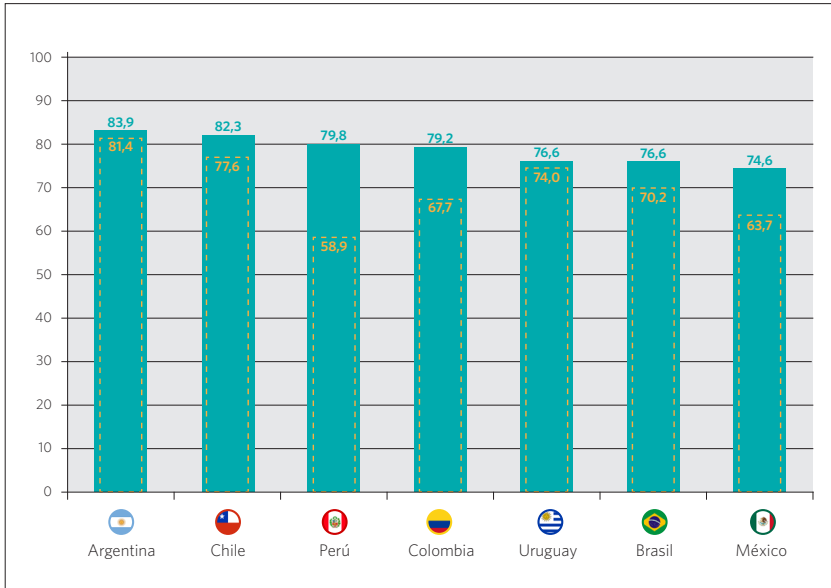
Notas: los datos de 1970 corresponden a 1970, con excepción de México que corresponde a 1971. Los datos de 1980 corresponden a 1977 para México; 1980 para Argentina y Perú; 1981 para Brasil, y 1982 para Colombia. Los datos de 1990 corresponden a 1990 Brasil y México; 1991 para Argentina y Chile; una estimación basada en los valores de 1989 y 1991 para Colombia; de 1988 y 1993 para Perú, y de 1987 y 1991 para Uruguay. Los datos de 2000 corresponden a 2000 para Argentina, Chile, Colombia, México y Perú; y una estimación basada en valores de 1999 y 2001 para Brasil, y de 1997 y 2005 para Uruguay. Los datos de 2012 corresponden a 2010 para Uruguay; 2011 para Argentina, Brasil, Chile y Perú, y 2012 para Colombia y México.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de UIS-UNESCO para Argentina, México, Perú y Uruguay y sobre la base de SEDLAC para Brasil, Colombia y Chile.

La cobertura en el nivel secundario tuvo un crecimiento sostenido en todos los países, aunque algunos de ellos ya habían alcanzado un nivel alto de acceso y no lograron dar un salto mayor. Los avances fueron moderados en

Argentina y Uruguay, y un poco mayores en **Brasil, Colombia y Chile**. Esta situación de tope a la cobertura del nivel secundario fue estudiada por otros trabajos, que indican el problema de un núcleo duro de jóvenes que estaban fuera de la escuela al inicio del nuevo siglo y permanecieron fuera pese a los intentos de ampliación de la cobertura (Tedesco y López, 2004).

Gráfico 25. Tasa neta de escolarización en el nivel secundario. Países seleccionados, 2000 y 2012

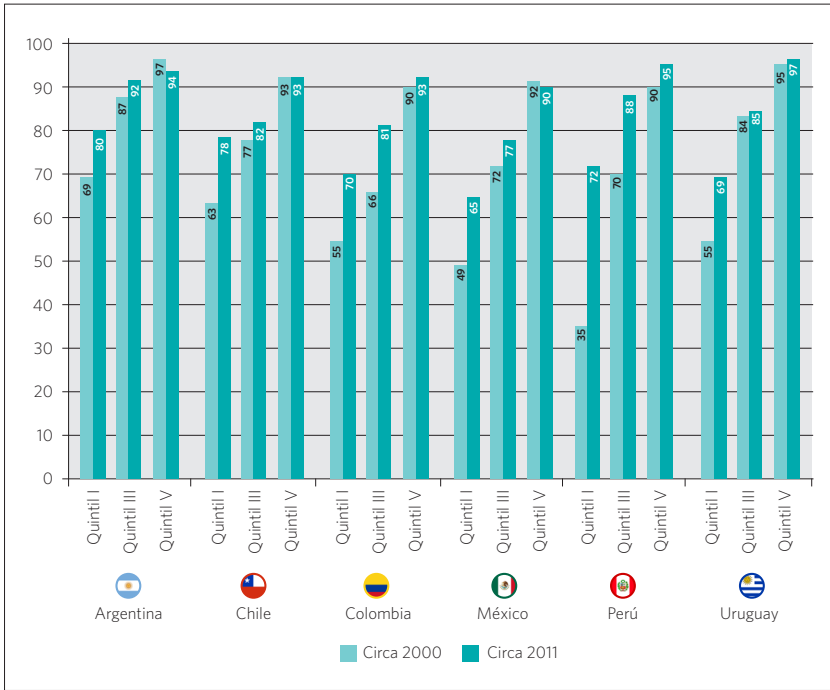


Nota: los datos 2000 corresponden a 2000, excepto para Brasil y Uruguay que corresponden a 2001. Los datos 2012 corresponden a 2012, excepto para Brasil y Chile que corresponden a 2011.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de SITEAL, IIPE-UNESCO y OEI (sobre la base de las Encuestas Permanentes de Hogares), excepto Colombia (SEDLAC).

Observar las tasas netas de escolarización secundaria por quintiles de ingreso permite dar otra magnitud a los avances de cobertura durante el período analizado. En **Perú**, el salto fue enorme en el quintil más pobre, que duplicó la cobertura desde el 35% al 72%. **Argentina y Chile** lograron también avances importantes: en 2011, el 80% y el 78%, respectivamente de los jóvenes del quintil más pobre asistía a la escuela secundaria.

Gráfico 26. Tasa neta de escolarización en el nivel secundario por quintiles de ingreso. Países seleccionados, circa 2000 y 2011



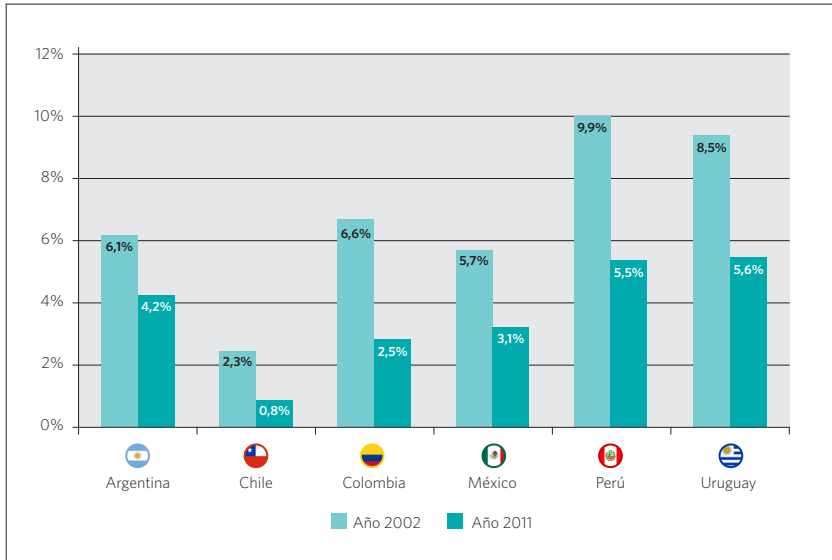
Nota: los datos circa 2000 corresponden al año 2000, excepto para Colombia que corresponden a 2001. Los datos circa 2011 corresponden a 2010 para México; 2011 para Chile, Colombia, Perú y Uruguay, y 2012 para Argentina. Los datos de Brasil no se muestran debido a inconsistencias en el valor del indicador.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de SEDLAC.

El acceso a la educación no fue ni es igual para todos, ya que depende en gran medida de las posibilidades de continuidad en el ciclo de escolarización. La trayectoria de los alumnos es el siguiente capítulo a analizar, para comprender cómo los sistemas educativos generaron condiciones de aprendizaje en tiempo y forma. **El flujo o progresión dentro del sistema fue un eje central de las políticas analizadas**, y en los siguientes gráficos pueden observarse algunos de los resultados.

En primer lugar, se constata la repetición de curso a lo largo del período estudiado para el nivel primario: **todos los países lograron bajar las tasas de repetición a ritmos similares desde puntos de partida distintos. Chile fue el país con menor repetición, seguido por Colombia, México y Argentina.** Un escalón más arriba se ubicaron **Perú y Uruguay**, con tasas de repetición superiores al 5%. **Brasil**, que tenía tasas de repitencia muy altas históricamente, no aparece en el **gráfico 27**, dado que eliminó sus mediciones de repetición a comienzos del nuevo siglo.

Gráfico 27. Evolución del porcentaje de alumnos repitentes, nivel primario (CINE 1). Países seleccionados, 2002 y 2011



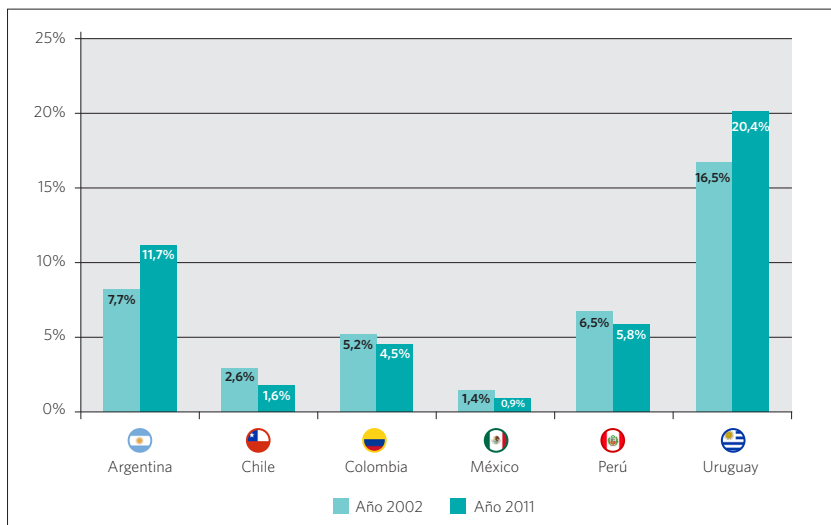
Nota: en el caso de Chile, el dato corresponde a 2009 en vez de 2011.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de UIS-UNESCO.

En el nivel secundario inferior y superior, la situación de los países es diferente. **Argentina y Uruguay** aparecen como los países con mayor repetición. **Uruguay** evidencia una situación especialmente crítica en la secundaria básica, donde la repetición pasó del 16,5% en 2002 al 20,4% en 2011. **Argentina** también tuvo un aumento de sus niveles de repetición en ambos tramos de la educación secundaria, pasando de un 7,7% en 2002 a un 11,7% en la secundaria básica y de un 4,7% a un 6,5% en la secundaria superior.

Perú es un caso intermedio, por la repetición constante del 6% en secundaria básica y del 3% en secundaria superior. **México, Chile y Colombia** se destacan por sus bajos niveles de repetición, si bien en **México** aumenta en la secundaria superior. Los tres países tuvieron tasas de repetición constantes por debajo del 5% en el nivel secundario.

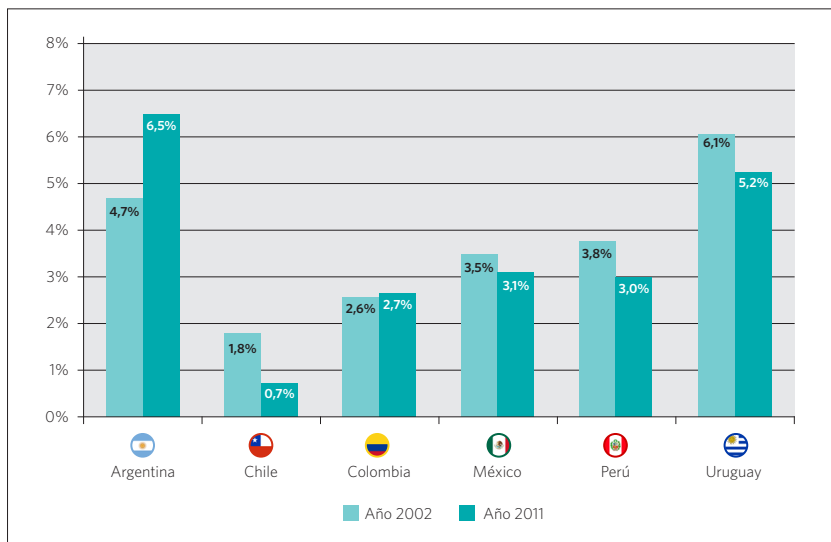
Gráfico 28. Evolución del porcentaje de alumnos repitentes, nivel secundario básico (CINE 2). Países seleccionados, 2002 y 2011



Nota: en el caso de Chile, el dato corresponde a 2009 en vez de 2011.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de UIS-UNESCO.

Gráfico 29. Evolución del porcentaje de alumnos repitentes, nivel secundario superior (CINE 3). Países seleccionados, 2002 y 2011



Nota: en el caso de Chile, el dato corresponde a 2009 en vez de 2011.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de UIS-UNESCO.

Otra forma de abordar la compleja cuestión de las trayectorias escolares es observar **la distribución de los alumnos que están en el último año teórico del nivel secundario**. Esa edad es diferente según los países: para **Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay** es a los 17 años. Para **Colombia y Perú**, que tienen un año menos de escolarización formal, es a los 16 años. El gráfico muestra el perfil comparado de cada uno de los países en tres categorías para 2010 o 2011: alumnos que asistían con la edad teórica, alumnos que asistían con sobreedad y jóvenes que no asistían a la escuela.

El caso de **Chile** sobresale frente a los demás países: es el país que tenía mayor porcentaje de alumnos de 17 años que asistían con la edad teórica al último año del nivel secundario. Además, es el país que menor proporción de alumnos fuera del sistema tenía en ese último año de la escolarización: apenas un 13,7%. En **Chile**, es sorprendente el bajo nivel de abandono, que apenas alcanzaba al 1,3% de los alumnos de 12 a 16 años de edad.

El segundo país con mejor flujo de asistencia al último año del nivel secundario es **Perú**, que tenía un 41,9% de asistencia en edad teórica y poco más de un cuarto de los jóvenes fuera del sistema. **Colombia** tenía una cobertura levemente más baja (un 28% de los jóvenes no asistía a la escuela) y mayor porcentaje de población con sobreedad. Cabe destacar que la situación relativa de ambos países es considerada con un año menos de escolarización que los demás analizados.

Brasil es un caso de alta cobertura con alta sobreedad. Era el segundo país detrás de **Chile**, que tenía menos porcentaje de jóvenes que no asistían a los 17 años a la escuela (un 22,2%), pero la proporción de alumnos con sobreedad era muy alta: uno de cada dos jóvenes tenía sobreedad. Se trata, por lo tanto, de un país con altos niveles de repetición de los alumnos (aunque no haya estadísticas recientes para analizar su magnitud) y bajo abandono. Tanto los alumnos como las escuelas persisten sin salir del sistema.

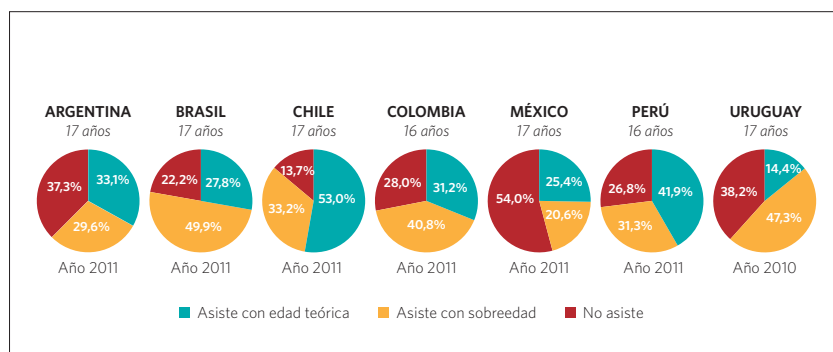
Argentina tenía “tres tercios”: un 33,1% de los jóvenes de 17 años de edad estaba en el último año de la secundaria, un 29,6% cursaba con sobreedad y un 37,3% había abandonado la escuela. Se trata de un país con problemas importantes de repetición y abandono. Un 11% de los jóvenes de 14 años y un 13,8% de los de 15 años estaban fuera del sistema.

Los casos de **Uruguay y México** son los más críticos. En **Uruguay**, apenas un 14,4% de los jóvenes de 17 años de edad estaban en el último año del secundario con la edad teórica. Un 47,3% estaba en la escuela pero con sobreedad, una tasa tan alta como la de **Brasil**, y un 38,2% estaba fuera de la escuela. Esto indica que **Uruguay** tenía un doble problema: baja promoción de los alumnos y alta expulsión. La mayoría de los que estaban en el sistema al final de la secundaria había repetido previamente y más de un tercio había quedado afuera

de la escuela. Un 14% abandonaba a los 15 años y un 17% dejaba la escuela a los 16 años⁶⁰.

En **México** se destaca el problema del abandono escolar temprano. Sus niveles de repetición son bajos en la comparación regional, pero a los 17 años de edad la mayoría de los jóvenes (un 54%) estaba fuera de la escuela. Estos niveles muy altos de exclusión son congruentes con otros datos aquí analizados en relación con el fuerte corte que existe en el país entre la secundaria básica y la media superior. Luego de tener bajos niveles de repetición y exclusión, en **México** se generaba un gran corte a los 14 años de edad: el abandono escolar saltaba de un 3,9% a los 13 años a un 26,4% a los 14 años. Allí se quedaba fuera del sistema un cuarto de los alumnos.

Gráfico 30. Población según condición de asistencia y sobreedad. Edad teórica de finalización del nivel secundario. Países seleccionados, circa 2011



Fuente: CIPPEC, sobre la base: - Datos de matrícula: UIS-UNESCO. - Datos de población en el último año del secundario para Argentina: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010; Brasil: IBGE, Censo Demográfico 2010; Chile y Perú: División de Población de Naciones Unidas, proyecciones de población 2011, revisión 2012; Colombia: DANE, ENCV 2011; México: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, y Uruguay: INE, Censo de Población y Vivienda. - Datos de población que finalizó el secundario para Argentina: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010; Brasil: IBGE, Censo Demográfico 2010; Chile: Encuesta CASEN 2009; Colombia: DANE, ENCV 2011, y México y Uruguay: estimaciones del Censo de Población y Vivienda 2010/2011, sobre la base de Minnesota Population Center, IPUMS; Perú: INEI, ENAHO 2011.

El **gráfico 31** muestra la evolución de dos indicadores clave durante el período analizado: la variación entre 2000 y 2012 de la tasa neta de escolarización y de la sobreedad en el nivel secundario. Así puede realizarse una **tipología tentativa de la variación de los flujos de trayectorias de los alumnos en la educación secundaria** en los países analizados.

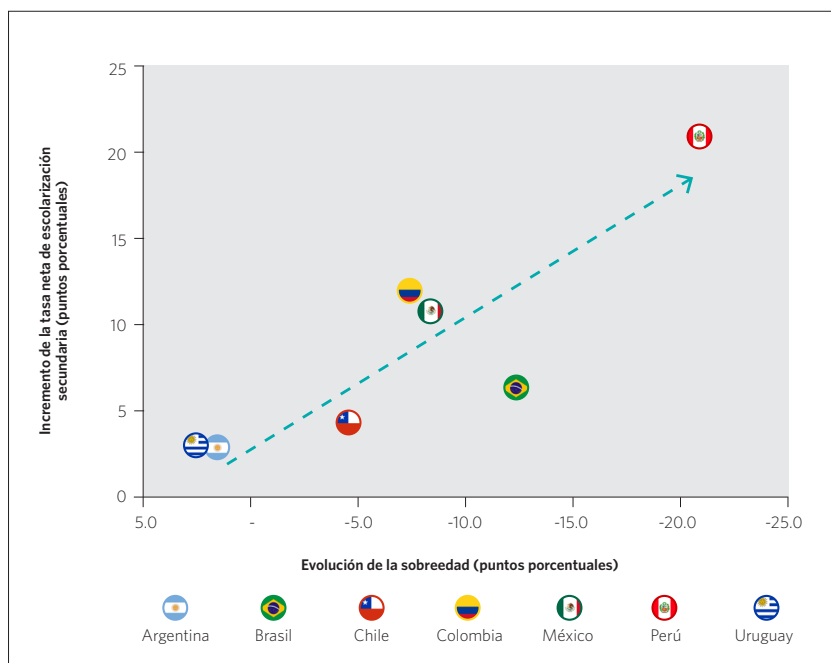
⁶⁰ El tema de la desafiliación educativa en el nivel secundario ha sido ampliamente estudiado en Uruguay (Fernández Aguerre, 2010)

Perú se destaca como el caso de mayor salto de cobertura en el nivel secundario, con un incremento de 20,9% en la tasa de escolarización, y reducción paralela de la sobreedad en esa misma dimensión. Luego se encuentran los casos de **Brasil, México y Colombia**, con importantes crecimientos paralelos del acceso al nivel secundario y de reducción de la sobreedad.

Por último, los casos de **Argentina y Uruguay** se encuentran en el polo opuesto. Lograron mejoras menos destacadas en el acceso a la educación secundaria, aunque partieron de niveles altos de escolarización. Pero no lograron mejoras en la trayectoria escolar de los alumnos del nivel secundario, manteniendo en 2012 el mismo nivel de sobreedad de 2000.

Ambos casos son comparables con el de **Chile**, dado que compartieron indicadores históricos más similares de acceso a la educación secundaria. El despegue de **Chile** durante el período analizado lo termina diferenciando de **Argentina y Uruguay**, logrando mayores niveles de cobertura y de flujo interno de los alumnos manteniendo su progresión en la edad teórica esperada.

Gráfico 31. Evolución del porcentaje de alumnos de 12 a 17 con dos o más años de retraso escolar, y de la tasa neta de escolarización en el nivel secundario. Países seleccionados, 2000 y 2012



Fuente: Cobertura: SEDLAC. Sobreedad: SITEAL, IIPE-UNESCO y OEI, sobre la base de EPH del INDEC (Argentina), PNAD del IBGE (Brasil), ECH del DANE (Colombia), CASEN de MIDEPLAN (Chile), ENIGH del INEGI (México), ENH del INEI (Perú) y ECH del INE (Uruguay).

Esta perspectiva de las trayectorias de los alumnos se complementa **con los datos de terminalidad del nivel secundario**, obligatorio en casi todos los países estudiados. El **gráfico 32** muestra un dato ya señalado: el porcentaje de jóvenes de 17 años (16 años para **Colombia** y **Perú**) que asiste a la escuela en edad teórica y el porcentaje de la población de 20 a 24 años que terminó la educación secundaria. Se trata de dos indicadores claves para entender los resultados educativos de los países en relación con su capacidad de garantizar que los alumnos concluyan la educación secundaria y que lo hagan en tiempo y forma.

Lo primero que se destaca es la alta correlación entre ambas variables. **Los países que logran trayectorias escolares en tiempo y forma parecen ser también los que tienen altas tasas de graduación del nivel secundario.** Las correlaciones no implican causalidad, pero se trata de un dato sugerente que indica la posible asociación entre repetencia y abandono posterior. Los países que tienen altos niveles de repetición (como **Brasil**) parecen ser igual de

limitados en lograr que sus jóvenes se gradúen de la escuela secundaria que los que tienen una mayor expulsión temprana del sistema (como **México**).

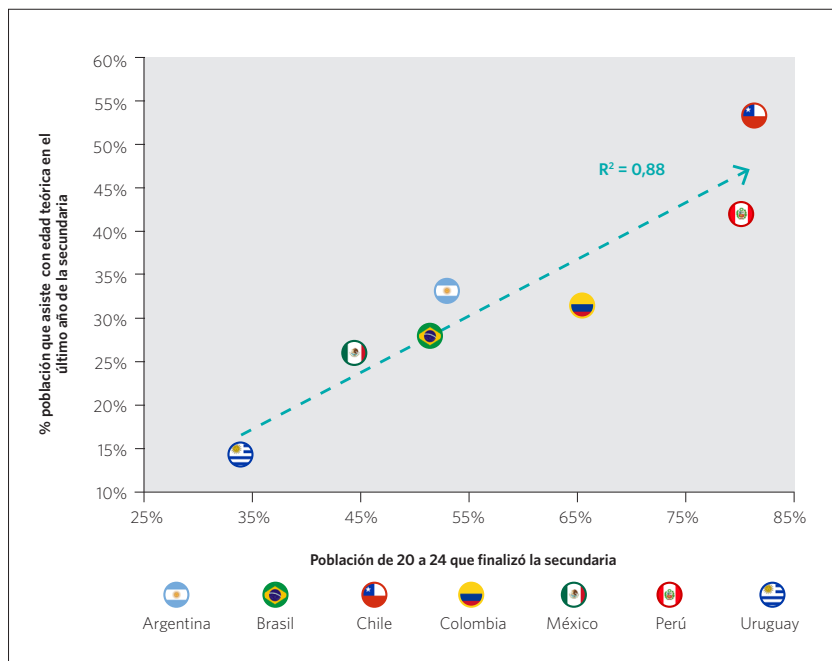
El gráfico pone en evidencia el caso ya destacado de **Chile**, como el país de los siete estudiados que tiene los mayores logros de progresión y egreso de los alumnos del nivel secundario. Más de la mitad de los jóvenes de 17 años estaba en la edad teórica de cursada y el 81% de los jóvenes de 20 a 24 años había concluido el nivel secundario.

Perú es el segundo caso que se destaca por sus logros de trayectoria y egreso, aunque con un año menos de escolarización formal que los demás países (al igual que **Colombia**). Un 42% de los jóvenes de 16 años estaba en su edad teórica de escolarización y el 80% de los jóvenes de 20 a 24 años había completado el secundario.

Un escalón más abajo se encontraba **Colombia**, con un 65% de jóvenes de 20 a 24 años que había concluido la escuela secundaria, altos niveles de sobreedad y relativamente bajo nivel de abandono escolar en ese nivel. **Argentina y Brasil** tenían cifras similares en cuanto a la proporción de jóvenes que terminó la secundaria y de excluidos de ese nivel, pese a que **Brasil** tiene peores niveles de flujo escolar, con mayor porcentaje de alumnos repitentes.

México y Uruguay se ubicaban en este cuadrante de forma negativa, tal como se analizó previamente. **México** tenía el mayor nivel de exclusión en la educación secundaria y **Uruguay** tenía grandes problemas de trayectoria escolar, con altos niveles de sobreedad a los 17 años de edad. Como corolario, la proporción de jóvenes de 20 a 24 años que había terminado la secundaria era baja en **México** (45%) y más aún en **Uruguay** (34%).

Gráfico 32. Población de 20 a 24 años que finalizó el nivel secundario y porcentaje de población que asiste con edad teórica al último año de este nivel. Países seleccionados, circa 2011



Fuente: CIPPEC, sobre la base de: Datos de matrícula: UIS-UNESCO.

Datos de población al último año del secundario: Argentina: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010; Brasil: IBGE, Censo Demográfico 2010; Chile y Perú: División de Población de Naciones Unidas, proyecciones de población 2011, revisión 2012; Colombia: DANE, ENCV 2011; México: INEGI, Censo de Población y Vivienda 201, y Uruguay: INE, Censo de Población y Vivienda 2011. Datos de población que finalizó el nivel secundario: Argentina: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010; Brasil: IBGE, Censo Demográfico 2010; Chile: Encuesta CASEN 2009; Colombia: DANE, ENCV 2011; México y Uruguay: estimaciones del Censo de Población y Vivienda 2010/2011 en base a Minnesota Population Center, IPUMS, y Perú: INEI, ENAHO 2011.

5.4. Los aprendizajes en las pruebas internacionales

La calidad de los aprendizajes comienza por el acceso a la educación y por los niveles de promoción y trayectorias de los alumnos. Estos indicadores, analizados en el apartado anterior, muestran procesos de enseñanza y juicios de evaluación de los aprendizajes de millones de docentes en América Latina. Se trata de una medición de los aprendizajes de los alumnos que debe ser considerada como parte del análisis de la calidad educativa y no de forma separada, como si se tratase de variables independientes.

En este apartado se continuará con ese análisis a través de las evaluaciones internacionales de la calidad educativa. En particular, se **tomarán dos fuentes que representan miradas complementarias, aunque distintas, sobre el nivel primario y secundario de los países estudiados**. En primer lugar, se analizarán los resultados de las pruebas de **LLECE de la UNESCO** a través de la comparación de los aprendizajes en lengua, matemática y ciencias de tercer y sexto grado del nivel primario que corresponde a 2006 y 2013. En segundo lugar, se utilizarán los resultados de las pruebas PISA de la OCDE, para comparar los resultados de los países de América Latina que participaron en las ediciones 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012 en lectura, matemática y ciencias para alumnos de 15 años de edad.

Acerca de las evaluaciones SERCE y TERCE

SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo) y TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo) son las dos últimas ediciones de la evaluación que el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) de la UNESCO toma para producir información sobre los logros de aprendizaje de los países de América Latina y sus factores asociados que sean relevantes para las políticas educativas y las prácticas de enseñanza.

Su antecedente es el PERCE (Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo), implementado en 1997. No se lo incluye en el recuadro por haber sido aplicado antes del comienzo del período estudiado en este libro, y porque existen diferencias significativas entre PERCE y los estudios posteriores que no permiten realizar comparaciones intertemporales concluyentes.

Tanto SERCE, implementado en 2006, como TERCE, implementado en 2013, evaluaron los aprendizajes de los estudiantes de 3° y 6° grado de la educación primaria de los 15 países⁶¹ participantes en las áreas de lectura, escritura, matemática y ciencias. Son evaluaciones alineadas al currículum: sus contenidos se definen sobre la base de un análisis de los currículos nacionales de los países participantes (LLECE-UNESCO, 2013e). En ambos casos, además de las pruebas –que incluyen ítems de respuesta abierta y de opción múltiple–, se aplicaron cuestionarios de contexto a estudiantes, familias, maestros y directores, para obtener información que permitiera analizar los factores asociados al desempeño.

Ambas pruebas se construyeron a partir de un diseño matricial, desde el enfoque de la Teoría de Respuesta al Ítem, que tiene en cuenta la dificultad de los ítems al momento de otorgar puntaje y facilita la comparación intertemporal de

⁶¹ En ambas ediciones de la prueba participaron en total 15 países (no fueron los mismos) y un Estado: Nuevo León, México.

los resultados. Así, los resultados de SERCE y de TERCE son comparables entre sí, aunque no pueden ser comparados con los resultados del PERCE (Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo), la evaluación que los antecede.

La escala de puntuación tiene un promedio de 500 puntos y una desviación de 100, con puntajes de corte que definen 5 niveles de desempeño para cada asignatura. Así, los informes presentan tanto los puntajes promedio de cada país en cada asignatura como los porcentajes de estudiantes que se ubican en cada nivel de desempeño.

Acerca de PISA

PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes) es una prueba de aplicación trienal llevada a cabo por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) para evaluar sistemas educativos a partir de los conocimientos y habilidades de los alumnos de 15 años, edad que coincide con el fin de la educación obligatoria en muchos países. Desde 2000 hasta hoy fueron evaluados más de 70 sistemas educativos.

Las pruebas PISA no están directamente asociadas con el currículum: evalúan la medida en la que los estudiantes pueden aplicar sus conocimientos a la resolución de problemas y están equipados con las herramientas necesarias para la participación social plena. Para ello, se los evalúa a través de preguntas de opción múltiple y de respuesta abierta referidas a textos o gráficos propios de situaciones de la vida real. A su vez, tanto estudiantes como directivos deben responder cuestionarios de contexto que brindan información sobre variables escolares y extraescolares, necesarias para la interpretación de los resultados.

La evaluación se aplica cada tres años en lectura, matemática y ciencias. En cada aplicación se evalúa con mayor profundidad una de las áreas: en 2000 y 2009, fue lectura; en 2003 y 2012, matemática y en 2006, ciencias. Los estudiantes tienen dos horas para contestar la prueba, que se construye según un diseño matricial. En conjunto, se cubren unos 390 minutos de ítems de evaluación, aunque cada estudiante responde solo una selección del total de ítems que suma 120 minutos.

Los resultados de las distintas aplicaciones de PISA (2000, 2003, 2006, 2009 y 2012) pueden compararse solo a partir de que se realiza la evaluación en profundidad de cada una de las áreas. Así, los resultados de lectura son comparables a partir de 2000, los de matemática son comparables a partir de 2003 y los de ciencias solo pueden compararse desde 2006.

Los resultados de PISA son expresados en una escala con promedio 500 y desviación estándar 100, construida sobre la base de metodologías alineadas con la Teoría de Respuesta al Ítem (TRI). Para cada área se definen 7 niveles de desempeño, asociados con determinados intervalos de puntaje.

Para comenzar, se analizarán los resultados en las pruebas SERCE y TERCE de la UNESCO en el nivel primario. Los siguientes gráficos presentan los resultados de los quince países participantes, y subrayan los siete analizados en este estudio. La comparación con otros países de la región permite ampliar la mirada y situar a los países analizados en un escenario regional más rico y complejo. En la exposición se presenta un gráfico con la variación de los siete países y un cuadro con la variación de los 15 países participantes, ordenados por su resultado en las pruebas TERCE de 2013.

La mejora fue importante en el conjunto de la región, especialmente en matemática y tercer grado, como se señaló en el **apartado 5.2**. Pero a nivel de la comparación entre países, ¿qué pasó en la educación primaria? **¿Qué países mejoraron sus aprendizajes?** ¿Qué variaciones hubo entre materias y años evaluados?

En lectura de tercer grado, las mejoras fueron leves entre 2006 y 2013, con el caso de **Perú** que se destaca por el mayor salto adelante, con una variación de 47 puntos, y **Brasil**, con una mejora estadísticamente significativa de 15 puntos. En la comparación de ambos años, **México**, en cambio, tuvo una caída leve en los aprendizajes. En lengua de sexto grado se presenta una situación similar de leve mejora, con el caso de **Perú** nuevamente como el más destacado, con un crecimiento de 29 puntos, seguido por **Chile** con una mejora de 11 puntos.

En matemática de tercer grado es donde se concentraron los mayores avances. Casi todos los países analizados tuvieron una mejora estadísticamente significativa. Es más, 13 de los 15 países de la región evaluados mejoraron en esta prueba (**Uruguay** y **Paraguay** fueron los únicos sin mejoras estadísticamente significativas). Los saltos más pronunciados fueron los de **Perú** y **Chile**, con un aumento de 59 y 53 puntos respectivamente. **Brasil, Argentina, Colombia y México**, en ese orden, también tuvieron mejoras.

En matemática de sexto grado se observaron grandes avances, aunque no tan notables como en tercero. Los siete países analizados mejoraron sus resultados de aprendizaje en la comparación entre 2006 y 2013, con la excepción de **Uruguay** que se mantuvo con un leve descenso no significativo estadísticamente. Los países con mayores aumentos en sus puntajes fueron **Chile**, el más destacado por lejos con un incremento de 63 puntos, seguido por **Perú, México, Colombia, Brasil y Argentina**, en ese orden.

En la prueba de ciencias de sexto grado participaron solo siete países, entre ellos cuatro de los estudiados en este libro. Tres de ellos tuvieron una mejora estadísticamente significativa y **Uruguay** tuvo una caída en sus aprendizajes de 16 puntos. **Perú, Colombia y Argentina** mostraron mejoras de 35, 22 y 12 puntos, respectivamente.

Este relato de las variaciones no puede dejar de considerar los puntos de partida y llegada de todos los países participantes, para dar una idea de conjunto. Los cambios fueron considerables. En 2006, en lengua de tercer grado **Chile y Costa Rica** eran los países líderes de la región⁶², en un segundo bloque se encontraban **México, Uruguay, Colombia y Argentina**. En 2013, el mapa había cambiado. **Chile** se mantuvo como el país con más altos resultados. **Costa Rica** bajó al segundo bloque de países y **Perú, Brasil y Ecuador** se sumaron a ese mismo bloque.

En lectura de sexto grado, **Costa Rica** lideraba la tabla en 2006 y en 2013, pasó a estar por debajo de **Chile**. El descenso de **Uruguay** lo llevó a compartir un segundo bloque de países con **México, Colombia, Brasil** y un poco más abajo, **Argentina y Perú**, que se integraron a este bloque en 2013 luego de su gran salto en esta prueba.

En matemática de tercer grado, en 2006 **Chile** estaba en el primer bloque pero por debajo de **Uruguay, Costa Rica y México**. En 2013, los había superado netamente, mientras que **Brasil, Argentina, Perú** y Ecuador se les habían acercado, achicando las brechas. Finalmente, en matemática de sexto grado hubo un cambio de liderazgo más claro. **Uruguay** había ocupado el primer lugar en la región en 2006 y fue sobrepasado por **Chile** y alcanzado por **México** en 2013. Las mejoras de **Argentina, Perú, Brasil, Colombia** y Ecuador los acercaron a Costa Rica, que en el mismo período descendió en esta prueba.

En el último cuadro de esta serie, se observa el resultado global de los países participantes. Allí se realizó un promedio de las pruebas de lengua y matemática en tercer y sexto grado, para comparar el rendimiento. Se trata de una síntesis de los resultados en SERCE y TERCE.

Lo primero que se destaca es que el liderazgo de la región fue pasando de Costa Rica y Uruguay a Chile. Sus diferencias no eran amplias en 2006, pero en promedio **Chile** aumentó 34 puntos en sus pruebas mientras que Costa Rica bajó 8 puntos y **Uruguay** 2. Detrás de **Chile**, el segundo bloque de países pasó a estar integrado por **México**, que tuvo una mejora de 7 puntos y alcanzó la línea de Costa Rica y **Uruguay**.

Un tercer bloque de países mostró un movimiento importante. En 2006 se encontraban allí **Brasil, Argentina y Colombia**. En 2013 pasaron a ser

⁶² En la prueba SERCE, el líder de la región fue Cuba, que mostró un puntaje claramente superior al de los demás países participantes, como había ocurrido en la prueba PERCE de 1997. Pero en 2013, Cuba no participó de la prueba TERCE.

acompañados por **Perú**, que aumentó 43 puntos promedio y dio el mayor salto global en sus resultados de aprendizajes entre los siete países estudiados y segundo de la región detrás de Ecuador (que aumentó 51 puntos).

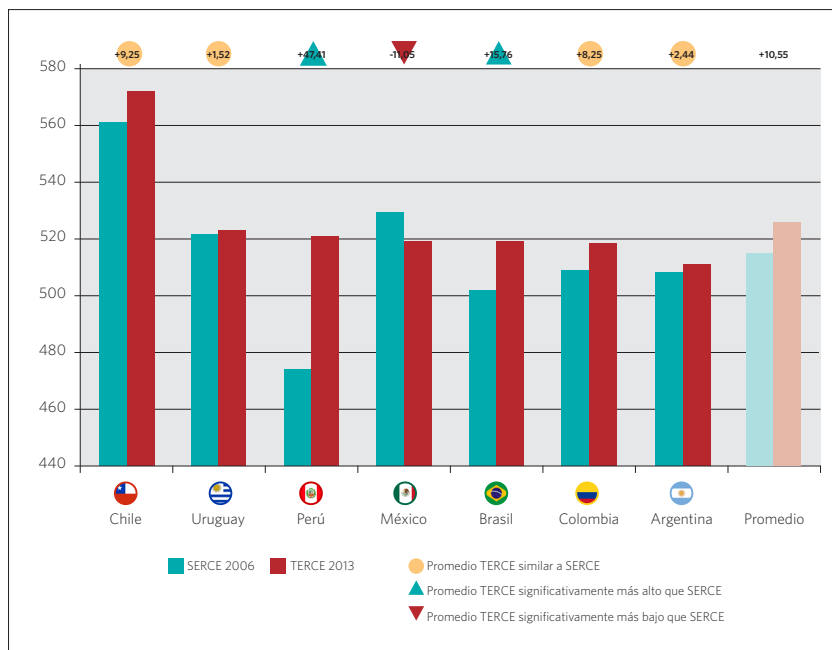
Cuadro 27. Promedio y variación de los resultados SERCE 2006 y TERCE 2013 en lectura 3° grado, nivel primario. Países participantes en TERCE

País	Promedio SERCE 2006	Promedio TERCE 2013	Diferencia TERCE - SERCE 2006-2013
Chile	562,0	571,3	9,25
Costa Rica*	562,7	542,8	-19,86*
Uruguay	522,7	524,2	1,52
Perú*	474,0	521,4	47,41*
México*	530,4	519,4	-11,05*
Brasil*	503,6	519,3	15,76*
Colombia	510,6	519,1	8,52
Argentina	510,0	512,5	2,44
Ecuador*	452,4	508,4	56,02*
Honduras		496,8	
Guatemala*	447,0	494,9	47,91*
Panamá*	467,2	489,9	22,72*
Paraguay*	469,1	480,9	11,85*
Nicaragua*	469,8	478,0	8,21*
Rep. Dom.*	395,4	454,0	58,59*
Promedio*	491,2	509,7	18,52*

Nota: *Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de LLECE-UNESCO (2014).

Gráfico 33. Promedio y variación de los resultados SERCE 2006 y TERCE 2013 en lectura 3° grado, nivel primario. Países seleccionados



Fuente: CIPPEC, sobre la base de LLECE-UNESCO (2014).

Cuadro 28. Promedio y variación de los resultados SERCE 2006 y TERCE 2013 en matemática 3° grado, nivel primario. Países participantes en TERCE

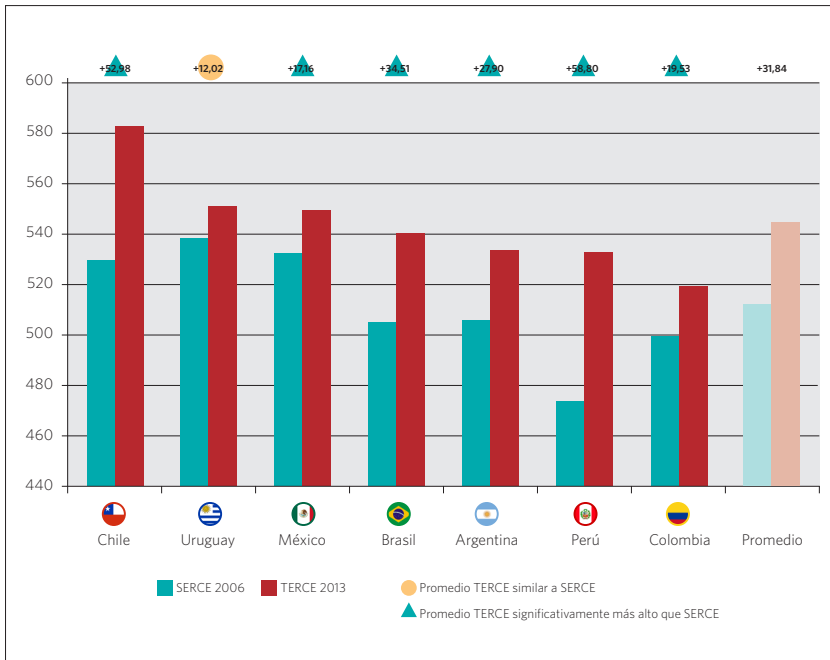
País	Promedio SERCE 2006	Promedio TERCE 2013	Diferencia TERCE - SERCE 2006-2013
Chile*	529,5	582,4	52,98*
Costa Rica*	538,3	557,5	19,20*
Uruguay	538,5	550,6	12,02
México*	532,1	549,3	17,16*
Brasil*	505,0	539,5	34,51*
Argentina*	505,4	533,3	27,90*
Perú*	473,9	532,7	58,80*
Ecuador*	473,1	524,2	51,10*

Colombia*	499,4	518,9	19,53*
Honduras		507,5	
Guatemala*	457,1	500,7	43,59*
Panamá*	463,0	494,2	31,11*
Paraguay	485,6	487,8	2,24
Nicaragua*	472,8	484,7	11,92*
Rep. Dom.*	395,7	448,0	52,38*
Promedio *	490,7	521,7	31,03*

Nota: *Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de LLECE-UNESCO (2014).

Gráfico 34. Promedio y variación de los resultados SERCE 2006 y TERCE 2013 en matemática 3° grado, nivel primario. Países seleccionados



Fuente: CIPPEC, sobre la base de LLECE-UNESCO (2014).

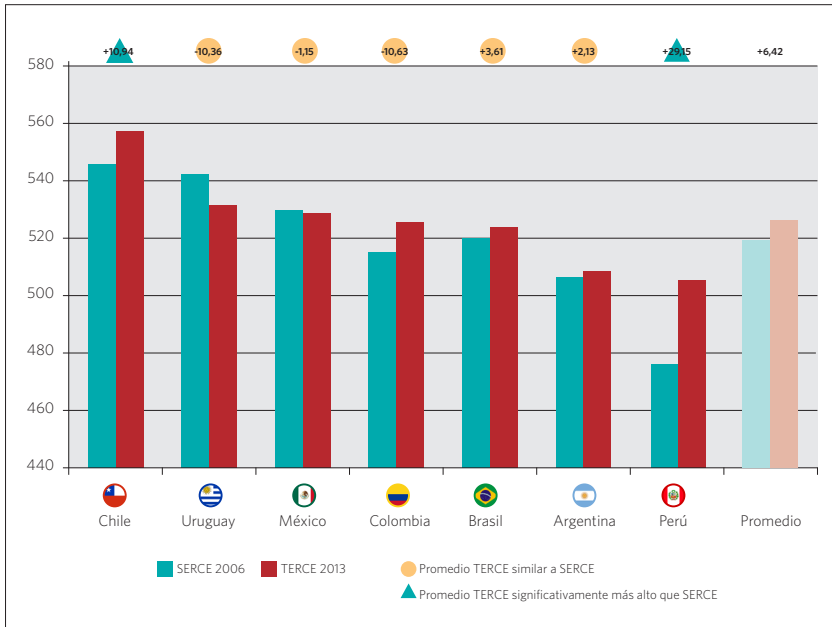
Cuadro 29. Promedio y variación de los resultados SERCE 2006 y TERCE 2013 en lectura 6° grado, nivel primario. Países participantes en TERCE

País	Promedio SERCE 2006	Promedio TERCE 2013	Diferencia TERCE - SERCE 2006-2013
Chile*	546,1	557,0	10,94*
Costa Rica*	563,2	545,5	-17,69*
Uruguay	542,2	531,8	-10,36
México	529,9	528,8	-1,15
Colombia	514,9	525,6	10,63
Brasil	520,3	523,9	3,61
Argentina	506,5	508,6	2,13
Perú*	476,3	505,4	29,15*
Ecuador*	447,4	490,7	43,26*
Guatemala*	451,5	489,0	37,57*
Panamá*	472,1	482,6	10,58*
Honduras		479,2	
Nicaragua	472,9	479,0	6,04
Paraguay*	455,2	469,1	13,90*
Rep. Dom.*	421,5	455,9	34,47*
Promedio*	494,3	506,6	12,36*

Nota: *Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de LLECE-UNESCO (2014).

Gráfico 35. Promedio y variación de los resultados SERCE 2006 y TERCE 2013 en lectura 6° grado, nivel primario. Países seleccionados



Fuente: CIPPEC, sobre la base de LLECE-UNESCO (2014).

Cuadro 30. Promedio y variación de los resultados SERCE 2006 y TERCE 2013 en matemática 6° grado, nivel primario. Países participantes en TERCE

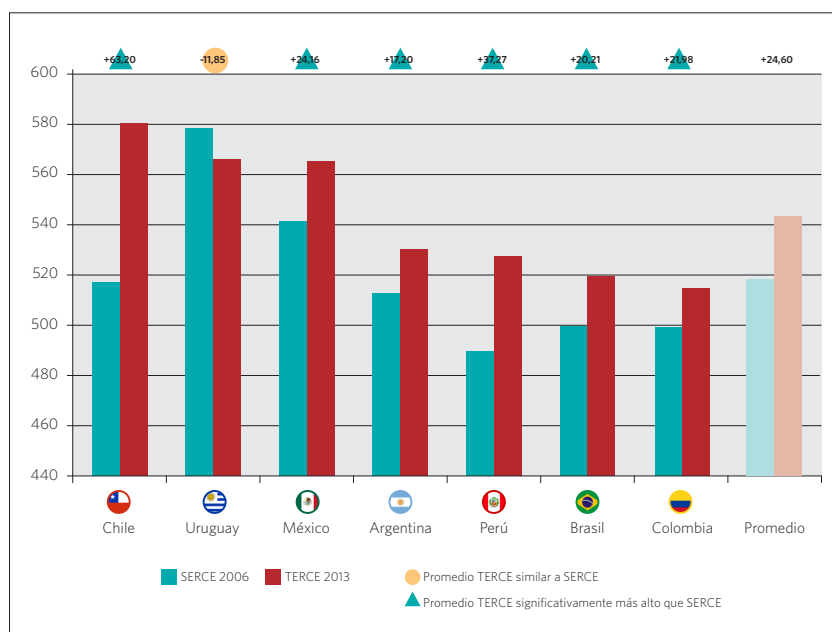
País	Promedio SERCE 2006	Promedio TERCE 2013	Diferencia TERCE - SERCE 2006-2013
Chile*	517,3	580,5	63,20*
Uruguay	578,4	566,6	-11,85
México*	541,6	565,8	24,16*
Costa Rica*	549,3	535,2	-14,14*
Argentina*	513,0	530,2	17,20*
Perú*	490,0	527,3	37,27*
Brasil*	499,4	519,6	20,21*
Colombia*	492,7	514,7	21,98*

Ecuador*	459,5	513,1	53,62*
Guatemala*	455,8	488,0	32,17*
Honduras		479,8	
Nicaragua	457,9	462,3	4,38
Panamá*	451,6	461,5	9,88*
Paraguay*	468,3	455,6	-12,76*
Rep. Dom.*	415,6	436,9	21,21*
Promedio*	492,2	511,2	19,04*

Nota: *Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de LLECE-UNESCO (2014).

Gráfico 36. Promedio y variación de los resultados SERCE 2006 y TERCE 2013 en matemática 6° grado, nivel primario. Países seleccionados



Fuente: CIPPEC, sobre la base de LLECE-UNESCO (2014).

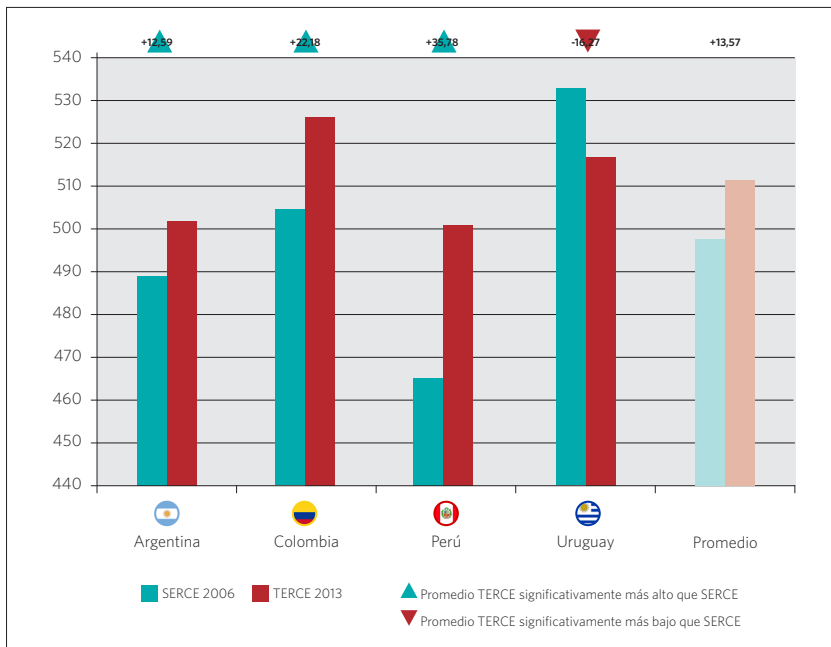
Cuadro 31. Promedio y variación de los resultados SERCE 2006 y TERCE 2013 en ciencias 6° grado, nivel primario. Países participantes en TERCE

País	Promedio SERCE 2006	Promedio TERCE 2013	Diferencia TERCE - SERCE 2006-2013
Colombia*	504,3	526,5	22,18*
Uruguay*	533,1	516,9	-16,27*
Argentina*	488,7	501,3	12,59*
Perú*	464,9	500,7	35,78*
Panamá	472,5	475,1	2,59
Paraguay*	469,3	454,8	-14,50*
Rep. Dom.*	426,3	443,7	17,43*
Promedio*	479,9	488,4	8,54*

Nota: *Diferencia estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 95%.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de LLECE-UNESCO (2014).

Gráfico 37. Promedio y variación de los resultados SERCE 2006 y TERCE 2013 en ciencias 6° grado, nivel primario. Países seleccionados



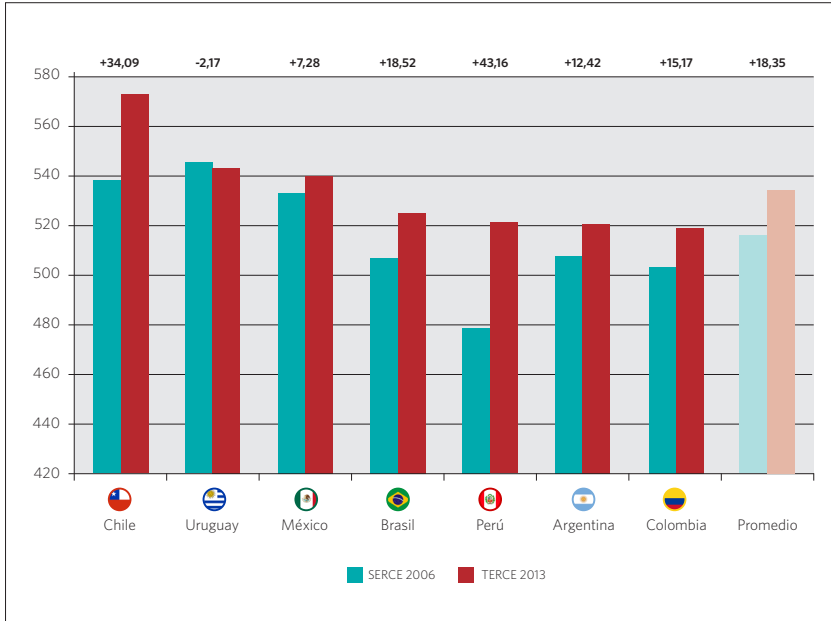
Fuente: CIPPEC, sobre la base de LLECE-UNESCO (2014).

Cuadro 32. Promedio y variación de los resultados SERCE 2006 y TERCE 2013 (promedio lectura 3° y 6° grado, matemática 3° y 6° grado y ciencias 6° grado). Países participantes en TERCE

País	Promedio SERCE 2006	Promedio TERCE 2013	Diferencia TERCE - SERCE 2006-2013
Chile	538,7	572,8	34,09
Costa Rica	553,4	545,3	-8,12
Uruguay	545,4	543,3	-2,17
México	533,5	540,8	7,28
Brasil	507,1	525,6	18,52
Perú	478,5	521,7	43,16
Argentina	508,7	521,1	12,42
Colombia	504,4	519,6	15,17
Ecuador	458,1	509,1	51,00
Guatemala	452,8	493,1	40,31
Honduras		490,8	
Panamá	463,5	482,0	18,57
Nicaragua	468,4	476,0	7,64
Paraguay	469,6	473,4	3,81
Rep. Dom.	407,1	448,7	41,66
Promedio	492,1	512,3	20,24

Fuente: CIPPEC, sobre la base de LLECE-UNESCO (2014).

Gráfico 38. Promedio y variación de los resultados SERCE 2006 y TERCE 2013 (promedio lectura 3° y 6° grado, matemática 3° y 6° grado y ciencias 6° grado). Países seleccionados



Fuente: CIPPEC, sobre la base de LLECE-UNESCO (2014).

La segunda fuente para el análisis de los resultados de aprendizaje de los alumnos es la prueba PISA. En primer lugar, se exponen los resultados por niveles de aprendizaje alcanzados de los ocho países participantes de las pruebas 2012 (incluyendo a Costa Rica) en lectura, matemática y ciencias. También se analizan los resultados considerando a los jóvenes no evaluados, para analizar la cobertura en relación con aprendizajes. En segundo lugar, se presentan las variaciones en el puntaje global de los países y se comparan su evolución en el tiempo.

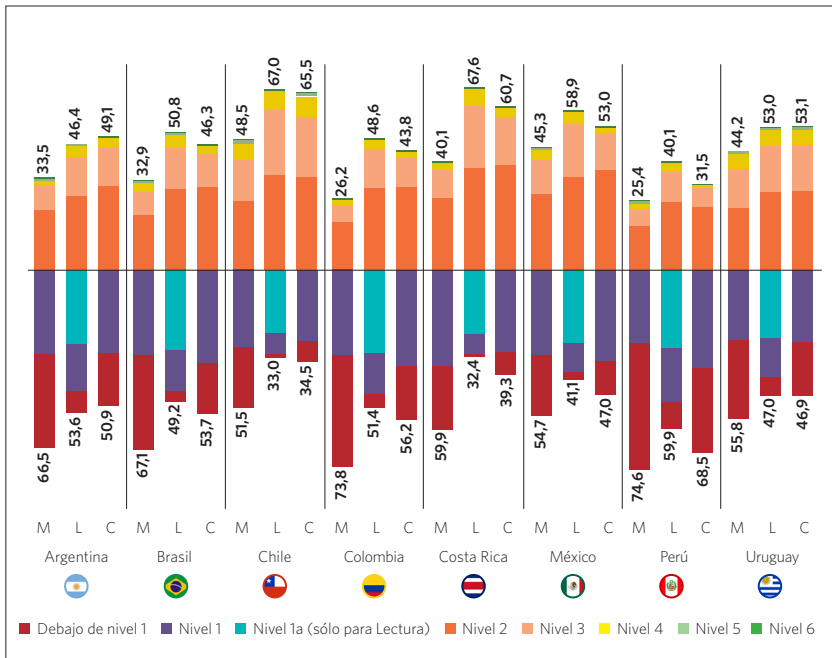
En la comparación por áreas de aprendizaje en las pruebas PISA 2012, **Chile, México y Uruguay** se ubicaron un paso por delante del resto en matemática. En **Chile**, un 48% de los alumnos estaba por encima del nivel II; en **México**, un 46% y en **Uruguay**, un 44%. **Argentina y Brasil** se encontraban un escalón más abajo con 33% de alumnos por encima del nivel II. En **Colombia y Perú**, un poco más de un cuarto de los alumnos sobrepasaba el nivel II.

En las pruebas de lectura, los rendimientos globales de la región fueron superiores a los de matemática. **Chile** y Costa Rica encabezaban las posiciones,

con un 66% de sus alumnos por encima del nivel II. **México** y **Uruguay** les seguían con el 56% y 53% respectivamente, luego se ubicaban **Brasil** con 51%, **Colombia** con 48% y **Argentina**, con el 46% de alumnos que superaron el nivel II, mientras que **Perú** se encontraba un escalón más abajo, con 40%.

En ciencias, **Chile** se encontraba por encima del resto de los países de la región participantes, con un 65% de alumnos por encima del nivel II, seguido en un segundo bloque por Costa Rica con 55%, **México** y **Uruguay** con 53%, **Argentina** con 49%, **Brasil** con 46% y **Colombia** con 44%. Más lejos en este caso aparecía **Perú**, con un 31% de alumnos por encima del nivel II.

Gráfico 39. Porcentaje promedio de estudiantes en cada nivel de desempeño en Matemática (M), Lectura (L) y Ciencias (C) de la prueba PISA 2012. Países seleccionados



Referencias: M: matemática; L: lectura; C: ciencias.

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

Fuente: OCDE, PISA 2012.

Una mirada distinta sobre PISA se realizó a partir del análisis de todos los jóvenes de 15 años de edad de cada país. Así, se pudo comparar el rendimiento de los países en su totalidad, considerando los alumnos no evaluados porque fueron excluidos de la muestra (el marco muestral de PISA excluye a

los estudiantes a partir de una serie de criterios como, por ejemplo, alumnos de mucha sobreedad que asisten a grado 6 o menos o que asisten a escuelas de difícil acceso, entre otros) y los jóvenes fuera del sistema educativo.

El mapa de resultados se convierte de esta manera en **una visión más global de los sistemas educativos, considerando qué porcentaje de los jóvenes está excluido en cada país**. Esta información no es tenida en cuenta por PISA en sus informes centrales, probablemente porque los países de la OCDE tienen baja proporción de jóvenes de 15 años fuera de la escuela⁶³, pero resulta vital para entender los resultados de los sistemas educativos de América Latina.

En el **gráfico 40** se observan los resultados del 100% de los jóvenes de 15 años en cada país en el promedio de lectura y matemática de PISA 2012. Allí se constata que **Chile** no solo logra los mejores resultados de aprendizaje entre quienes asisten a la escuela, sino que además tiene una baja proporción de jóvenes con mucha sobreedad (que no son tomados por la muestra de PISA) y de excluidos de la escuela. De esta visión global, se destacan aún más los logros de **Chile** en sus resultados educativos comparados con los demás países estudiados.

Los casos de **Perú** y **Brasil** son similares en esta visión más global de los resultados de PISA. Ambos países tienen una baja proporción de jóvenes de 15 años fuera del sistema educativo, pero una amplia proporción de alumnos con sobreedad o que por otras características como difícil acceso no entraron en el marco muestral de PISA. En **Colombia**, la población no evaluada es similar a la de **Argentina** y levemente menor que en **Perú** y **Brasil**, pero los niveles de exclusión educativa son mucho más altos, y alcanzan al 23% de los jóvenes de 15 años. **Uruguay** tiene una alta proporción de alumnos excluidos, un 15%, y su población fuera del marco muestral es intermedia entre los países analizados.

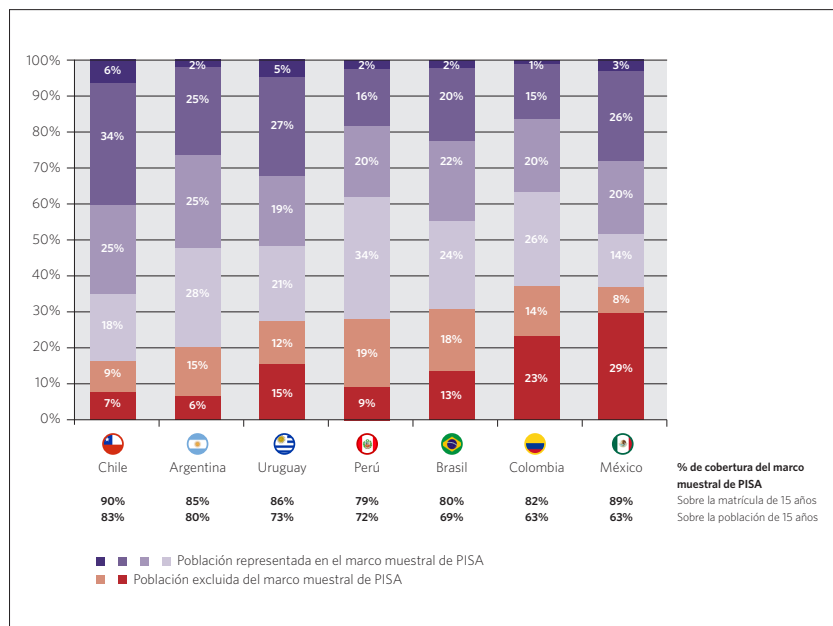
Argentina muestra los niveles más bajos entre los países analizados de exclusión educativa, con un 6% de los jóvenes de 15 años fuera de la escuela, y una proporción de alumnos que no entraron en el marco muestral similar al de **Colombia** y **Uruguay**. **México** es el país que sobresale por la proporción de jóvenes excluidos de la escuela: un 29% del total de jóvenes de 15 años de edad. A su vez, su proporción de alumnos con sobreedad muy alta excluidos de la muestra PISA es la más baja, lo cual es congruente con los rasgos de su sistema educativo: baja repitencia y alta exclusión temprana.

Al analizar el gráfico, se destaca la baja proporción de jóvenes de 15 años de edad cubiertos en la muestra de PISA en varios países. Solo **Chile** y **Argentina** tienen a más del 80% de la población de esa edad incluida en la

⁶³ El 89% de la población de 15 años de edad de la OCDE está representado en PISA, mientras que en los países participantes de América Latina esa cifra desciende a un 71%.

muestra, mientras que el porcentaje desciende al 73% en **Uruguay**, 72% en **Perú**, 69% en **Brasil** y 63% en **Colombia** y **Perú**. Esto refuerza la evidencia de la distancia que existe entre el marco metodológico de la prueba PISA y sus adaptaciones a los países con mayor desigualdad y pobreza⁶⁴.

Gráfico 40. Estimación de cobertura del marco muestral de PISA y resultados promedio en lectura y matemática según nivel de desempeño para la población de 15 años. Países seleccionados, 2012



Notas: (*) La matrícula excluida representa a estudiantes de 15 años que asisten al sistema educativo pero no forman parte de la cobertura del marco muestral de PISA, ya sea por asistir a grado 6 o menos, o por razones vinculadas con el diseño de la muestra. Se estima a partir de la diferencia entre la matrícula que asiste a grado 7 o más y el número ponderado de estudiantes evaluados (ambos datos surgen del reporte técnico del PISA), a lo que se agrega la matrícula que asiste a grado 6 o menos, estimada sobre la base de datos del UIS.

(**) La población fuera de la escuela representa a adolescentes que 15 años que no asisten al sistema educativo, y por lo tanto no forman parte de la cobertura del marco muestral de PISA. Se estima a partir de la diferencia entre la población de 15 años y la matrícula que asiste a grado 7 o más (ambos datos surgen del reporte técnico del PISA), a lo que se adiciona la matrícula que asiste a grado 6 o menos, estimada en base a datos del UIS

Fuente: CIPPEC, sobre la base de OCDE-PISA 2012, UIS-UNESCO.

⁶⁴ Este es también uno de los argumentos que fundamentó el lanzamiento de una nueva versión de la prueba, llamada “PISA for Development” (PISA para países en desarrollo).

Esta mirada global de los resultados en 2012 es la antesala para la descripción de la **evolución en el tiempo**. Dos **aclaraciones** son importantes. En primer lugar, los países no participaron por igual en todas las ediciones de PISA: **Argentina** y **Chile** no participaron en 2003, **Uruguay** en 2000, **Colombia** en 2000 y 2003, y **Perú** en 2003 y 2006. En segundo lugar, PISA cambió sus parámetros de comparabilidad de las evaluaciones. En la edición 2012 estableció que los resultados eran estrictamente comparables en lectura desde 2000 a 2012, en matemática desde 2003 a 2012 y en ciencias desde 2006 a 2012. Esto responde a que en cada una de las tres primeras ediciones se realizó un énfasis en cada materia, lo que permitió construir una base de ítems suficiente para la comparación temporal.

Sin embargo, aquí se señalarán los resultados de todos los países en todos los años evaluados. En sus primeros informes hasta 2006, PISA comparó los resultados entre países por materias, y al hacerlo registró una gran consistencia (OCDE, 2007). La mayor robustez posterior debe ser tomada como un parámetro de cuidado metodológico, que se asumirá al realizar los comentarios en el texto. Pero seguir las trayectorias de todos los países desde el año 2000 (salvo **Uruguay**, desde 2003 y **Colombia** desde 2006, cuando participaron por primera vez) para las tres materias, es una forma de tomar todo el período estudiado y no realizar cortes que son más artificiales por años de base diferentes según materias. Lo que ocurrió entre 2000 y 2006 parece ser relevante para varios países, como se observará, aun tomando en cuenta los recaudos metodológicos de la comparación que recientemente estableció la propia prueba PISA.

Hechas estas aclaraciones, cabe señalar que **algunos especialistas cuestionaron la comparabilidad intertemporal de las pruebas PISA y TIMSS en los países con más bajos resultados** (Valverde y Näslund-Handley, 2010; Xu, 2009). Esto ocurriría porque hay pocas preguntas que miden los niveles más bajos de rendimiento, lo cual generaría errores de calibración de las pruebas de un año a otro. Esta hipótesis merece mayor debate entre los especialistas metodológicos. Aquí se asume la confiabilidad de las pruebas PISA en su comparación en el tiempo de los países, pero también se señalan posibles incongruencias. Para cotejar la validez de la variación de los resultados en el tiempo se apeló al análisis de otras pruebas internacionales y de todas las evaluaciones nacionales de los países estudiados (véase **capítulo 6**).

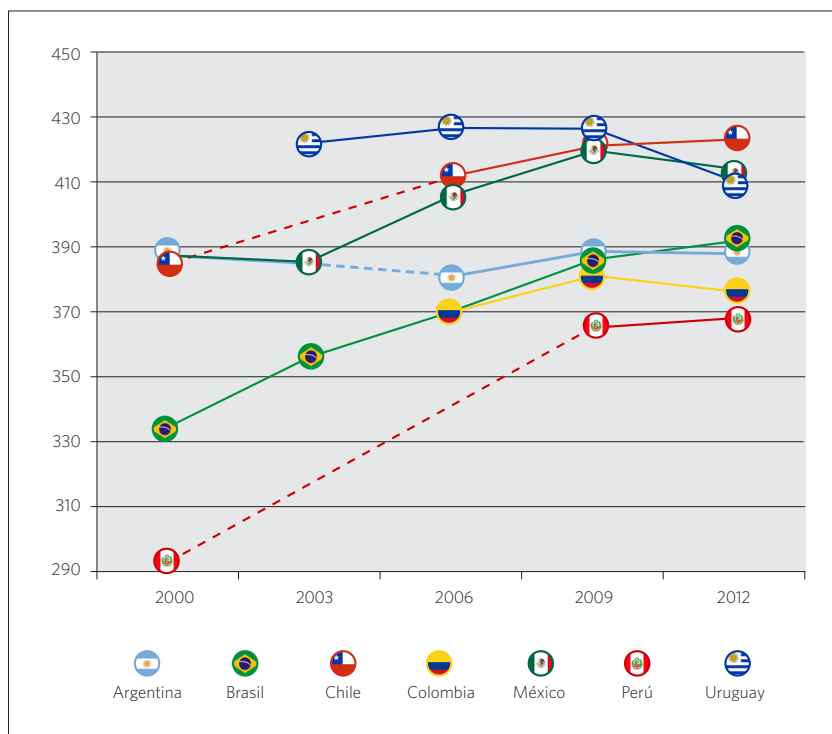
Pasando al análisis de la evolución de los resultados en las pruebas PISA, en matemática se observa una mejora notable en **Perú**, especialmente entre 2001⁶⁵ y 2009, con un aumento de 73 puntos⁶⁶. A lo largo de todo el período,

⁶⁵ Perú participó de la prueba PISA 2000 en el año 2001.

⁶⁶ Cabe resaltar aquí que la prueba de matemática es estrictamente comparable entre 2003 y 2012, dado que Perú solo participó en 2009 y 2012, el informe de PISA no muestra mejoras para ese período. Sin embargo, si se parte de 2001 las mejoras fueron notables, pero con el cuidado metodológico de que su comparación no es estrictamente válida.

Brasil y Chile lograron mejoras consistentes, con una curva de permanente mejora. Sin embargo, el caso de **Brasil** presenta serias discusiones metodológicas acerca de la validez de la comparación intertemporal de los resultados de PISA.⁶⁷ **México** también logró mejoras consistentes entre 2003 y 2009, y una leve caída en 2012. **Argentina y Colombia** muestran una tendencia con leves cambios y mayor estabilidad, mientras que **Uruguay** bajó sus resultados entre 2009 y 2012.

Gráfico 41. Evolución del puntaje PISA en matemática. Países seleccionados, 2000-2012



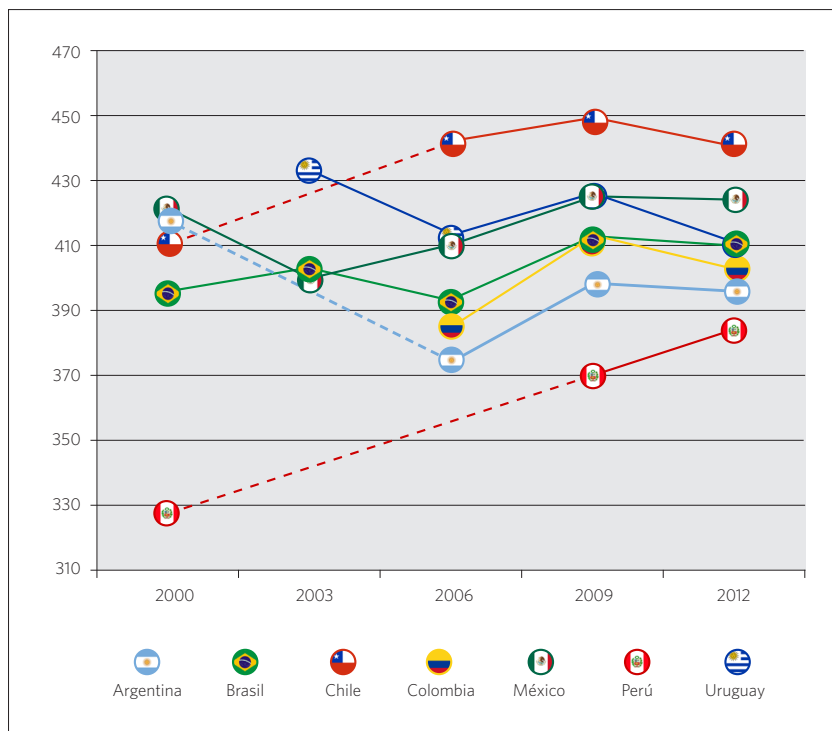
Fuente: CIPPEC, sobre la base de PISA 2000-2012 (OCDE).

⁶⁷ Algunos analistas especializados criticaron la modalidad de aplicación de las pruebas PISA en las ediciones de 2000 a 2009, dado que al cambiar las fechas de aplicación la muestra de alumnos en Brasil varió considerablemente, aumentando en este período su grado de escolarización. Si se corrigiese ese problema muestral generado por la aplicación de la prueba en distintos momentos del año, las mejoras desaparecerían en comprensión lectora y ciencias y serían muy leves en matemática, concentradas en los alumnos de más bajo nivel socioeconómico (Carnoy, Khavenson, Costa, Fonseca y Marotta, 2014; Klein, 2011)

En las pruebas de lectura se repite el gran avance de **Perú**. Partiendo desde un resultado inicial muy bajo y lejano al resto de los países, logró el mayor avance de todos los países evaluados en PISA entre 2000 y 2012: creció 57 puntos en total. La mejora es notable, dado que PISA calcula que una mejora de 39 puntos en lectura equivale a un año de escolaridad de la OCDE.

Chile logró una mejora más importante entre 2000 y 2009 y un leve descenso posterior. En total entre 2000 y 2012 **Chile** aumentó 32 puntos sus resultados en lectura. Entre 2000 y 2012, **Brasil** tuvo una mejora muy leve en lectura de 14 puntos en total, mientras que **México** se mantuvo estable. **Colombia** también tuvo un ritmo similar de aumento entre 2006 y 2009, y un descenso posterior entre 2009 y 2012, con un aumento global de 18 puntos.

Argentina tuvo una trayectoria cambiante: primero tuvo un marcado descenso en sus resultados de lectura entre 2000 y 2006 y luego una mejora similar entre 2006 y 2009, para mantenerse estable en 2012. En conjunto, desde 2000 a 2012 los resultados disminuyeron 22 puntos en todo el período. Finalmente, **Uruguay** siguió una tendencia similar a la de **Argentina**, con un marcado descenso entre 2003 y 2006, aunque no tuvo una recuperación tan clara posterior. En conjunto, desde 2003 a 2012 disminuyó sus resultados 23 puntos.

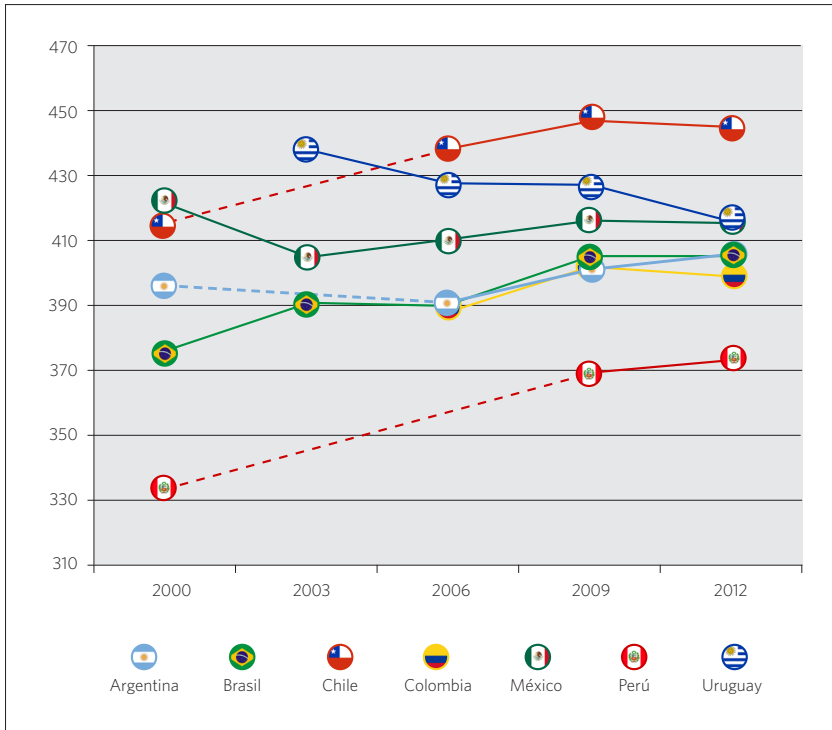
Gráfico 42. Evolución del puntaje PISA en lectura. Países seleccionados, 2000-2012

Fuente: CIPPEC, sobre la base de PISA 2000-2012 (OCDE).

En las pruebas de ciencias se destaca nuevamente el caso de **Perú**, con grandes avances entre 2001 y 2012 que suman en total 40 puntos de mejora (el equivalente a un año completo más de escolaridad de la OCDE), más marcada entre 2001 y 2009. **Chile** y **Brasil** también mostraron mejoras escalonadas entre 2000 y 2009, con estancamiento posterior⁶⁸. **México** tuvo un descenso inicial entre 2000 y 2003, luego una mejora leve en 2006 y desde ese año una estabilidad hasta 2012. **Colombia** y **Argentina** también manifestaron una estabilidad en los resultados de ciencias durante el período analizado, mientras que **Uruguay** fue el único caso de una caída continua entre 2003 y 2012.

⁶⁸ Esta comparación entre Perú, Brasil y Chile debe ser considerada con resguardos metodológicos, dado que PISA hace estrictamente comparables sus resultados de ciencias desde 2006.

Gráfico 43. Evolución del puntaje PISA en ciencias. Países seleccionados, 2000-2012

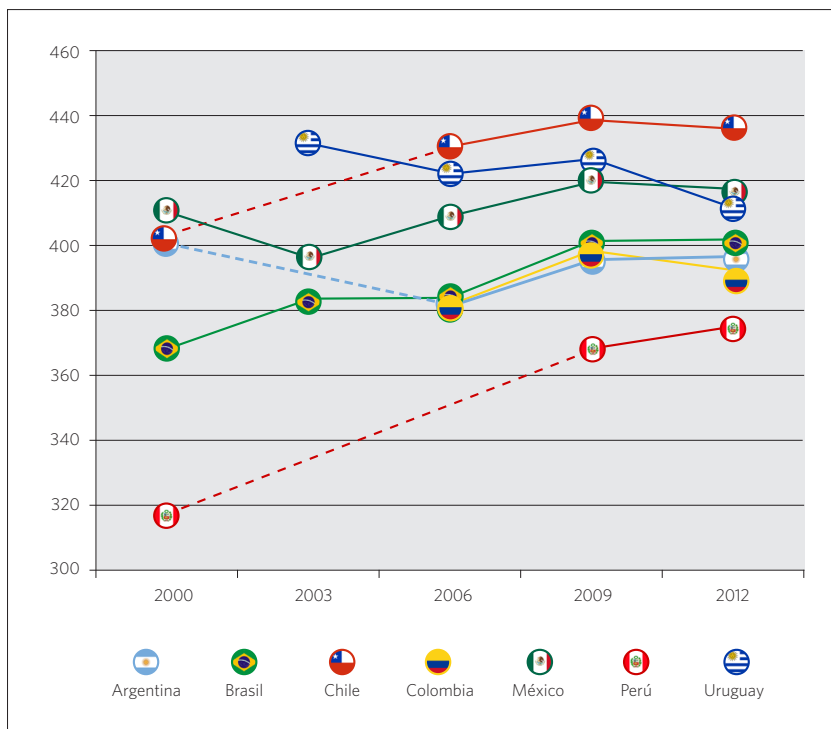


Fuente: CIPPEC, sobre la base de PISA 2000-2012 (OCDE).

El **gráfico 44** muestra **la evolución en conjunto de las pruebas**, realizando un promedio simple de los resultados por país en las tres asignaturas. Allí se constata la mejora notable de **Perú**, que partió de un punto muy bajo. También se observa que en 2000 **Chile, Argentina y México** compartían un puntaje muy similar y en 2012, **Chile** quedó por encima del resto de los países de la región, sobrepasando incluso a **Uruguay** que participó por primera vez en 2003 y sacó ese año mejores resultados que **Chile** en 2000, pero luego tuvo una caída, especialmente entre 2009 y 2012.

Por su parte, **Brasil** muestra una evolución también marcada entre 2000 y 2009, aunque un estancamiento posterior en la medición de 2012, similar al caso de **Chile** que tuvo un leve declive entre 2009 y 2012. **Colombia** (que apenas participó entre 2006 y 2012) mostró una evolución positiva entre 2006 y 2009, y también un estancamiento posterior. **Argentina** vivió un vaivén, con caída entre 2000 y 2006, mejoras hacia 2009 y estancamiento posterior.

Gráfico 44. Evolución del puntaje PISA en matemática, lectura y ciencias (promedio de las 3 áreas). Países seleccionados, 2000-2012



Fuente: CIPPEC, sobre la base de PISA 2000-2012 (OCDE).

5.5. La equidad en los resultados

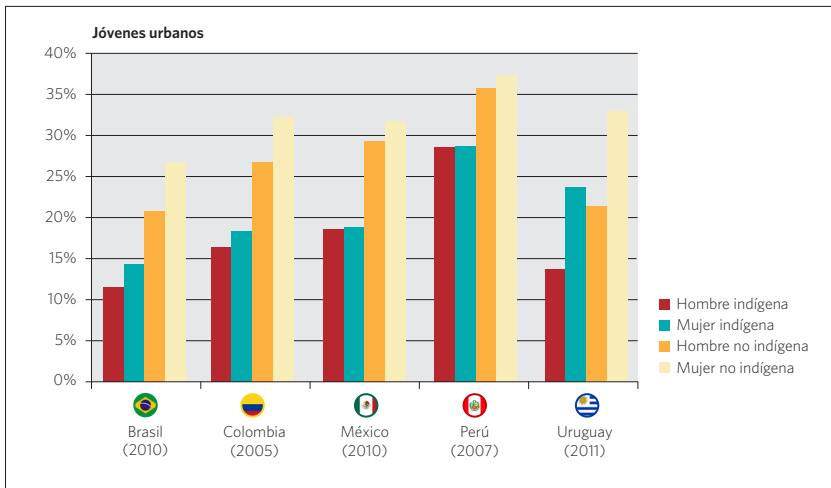
Analizar la equidad de los sistemas educativos es tan complejo como intentar medir la calidad de los resultados, solo que en este caso la variedad de medidas posibles es más amplia⁶⁹. Esto brinda un análisis más rico en variedad de dimensiones observadas, pero más disperso en la posibilidad de interpretar las situaciones y los cambios relativos de los países. Como decisión metodológica se asumió en este apartado mostrar distintas dimensiones, aun si no pueden establecerse hipótesis claras explicativas, para ofrecer al lector una muestra de la multiplicidad de datos que permiten analizar la equidad de los sistemas educativos.

⁶⁹ El recorte de la mirada comparada se puede complementar con otros estudios sobre la temática (Fernández Aguerre, 2010).

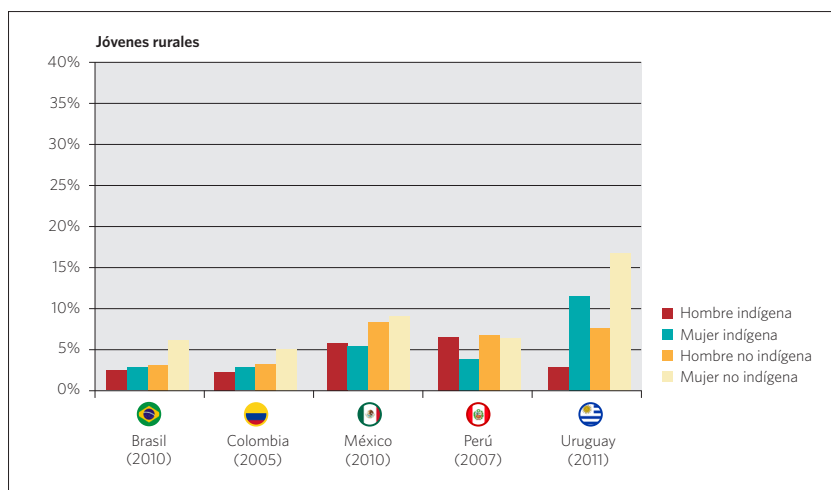
La primera dimensión ya fue analizada en el **apartado 5.2** se vincula con la equidad en el acceso a la educación, dado que muestra las brechas de cobertura según estratos socioeconómicos. Una segunda dimensión abarca a las distintas poblaciones desfavorecidas en sus trayectorias educativas. El **gráfico 45** muestra el porcentaje de la población que alcanzó al menos 13 años de escolarización diferenciando hombres, mujeres, población indígena y no indígena⁷⁰, rural y urbana para cinco de los siete países estudiados entre 2005 y 2010.

Allí se observa que **Perú** había logrado mayores niveles de equidad entre hombres y mujeres y entre la población indígena y no indígena. En cambio, **Brasil** tenía una “escalera descendente” muy marcada, donde los hombres indígenas se encontraban en la situación más desfavorable. Lo más notable del **gráfico 45** es común a todos los países observados: la distancia educativa entre la población urbana y rural era muy amplia, lo que evidencia el desafío pendiente de expansión de la escolarización que tiene la región.

Gráfico 45. Proporción de jóvenes de 20 a 29 años con 13 o más años de estudios, según condición étnica y sexo. Países seleccionados, 2005 a 2011



⁷⁰ Véase un estudio específico sobre la situación educativa de los pueblos indígenas en América Latina (SITEAL, 2012)



Fuente: CEPAL (2014).

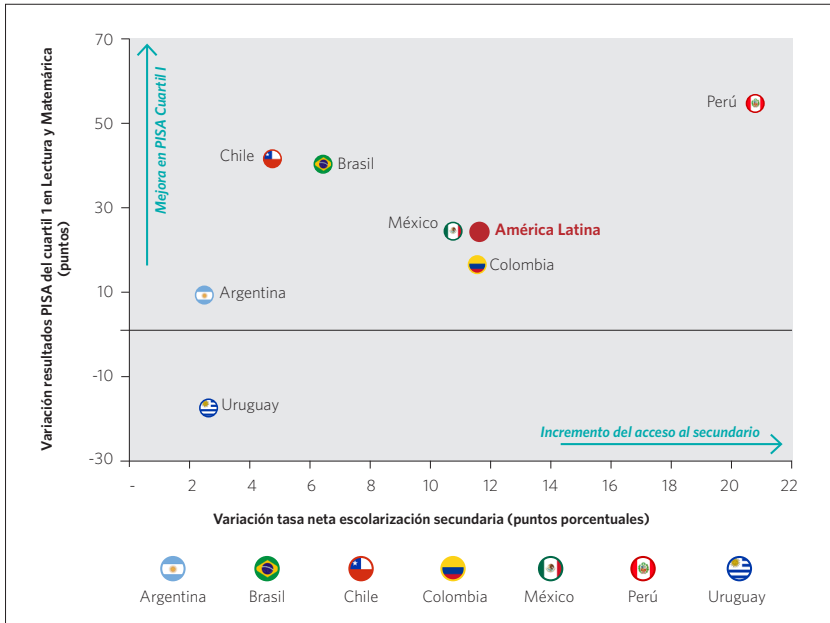
Otra forma de abordar la equidad educativa se presenta a partir de los resultados de aprendizaje de las pruebas PISA⁷¹. Antes de mirar estrictamente las desigualdades, se analiza **la situación de los alumnos más desfavorecidos**. El **gráfico 46** compara la evolución de dos dimensiones claves: los logros de aprendizaje en lengua y matemática del cuartil de nivel socioeconómico y cultural más pobre y las tasas de escolarización de nivel secundario. Es una forma de ver qué pasó en el nuevo siglo con los sectores más vulnerables en cada país.

Perú muestra un gran avance en la situación educativa de los más pobres: tuvo el mayor incremento en los puntajes de los alumnos más pobres, más de 54,4 puntos entre 2000 y 2012, mientras que también avanzó 21 puntos porcentuales en la tasa neta de escolarización secundaria. **Brasil** y **Chile** lograron importantes mejoras en los resultados del cuartil de más bajo nivel socioeconómico en PISA, con crecimientos simultáneos moderados en la tasa de escolarización secundaria.

En segundo plano se encuentran **México** y **Colombia**, que lograron importantes mejoras en la tasa de escolarización y menos significativas en los resultados de aprendizaje de los alumnos más pobres. Luego, **Argentina** y **Uruguay** tuvieron avances más modestos en las tasas de escolarización, desde puntos de partida más altos, y los alumnos del cuartil de más bajo nivel socioeconómico tuvieron una leve mejora en sus resultados en PISA en **Argentina** y un leve empeoramiento en **Uruguay**.

⁷¹ Al momento de la escritura de este libro no se habían publicado aún los informes de análisis de las pruebas TERCE, con lo cual solo se contó con información agregada general de los resultados, y no desagregada por nivel socioeconómico.

Gráfico 46. Variación de la tasa neta de cobertura en el nivel secundario, y del resultado en las evaluaciones PISA del cuartil I. Países seleccionados, 2000-2012



Notas: 1 Para el puntaje del cuartil I se considera a los resultados de los estudiantes del cuartil más bajo según el índice del status económico, social y cultural de la población. 2 Debido a que Uruguay y Colombia no fueron evaluados en las pruebas PISA en el año 2000, se utiliza la información de los años 2003 y 2006, respectivamente. 3 Las tasas netas de escolarización del año 2000 corresponden a 2000, excepto para Brasil, Colombia y Uruguay que corresponden a 2001. Los datos 2012 corresponden a 2012, excepto para Brasil, Chile y Colombia que corresponden a 2011. 4 América Latina incluye a los 7 países seleccionados para el estudio y Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela. Los datos 2000 corresponden a 2000 menos para Ecuador, Guatemala y Nicaragua que son de 2001. Los datos 2012 corresponden a 2012, excepto para Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela que corresponden a 2011; El Salvador que corresponde a 2010; y Nicaragua que corresponde a 2009.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de OCDE-PISA 2000, 2003, 2006 y 2012 y SITEAL, IIPE-UNESCO y OEI (excepto para Colombia, SEDLAC).

El **gráfico 47** analiza de forma más concreta la equidad educativa, ya que compara **los resultados de aprendizaje de los quintiles de mayor y menor nivel socioeconómico en las pruebas PISA**. El gráfico muestra la evolución de los resultados promedio del país en PISA (en lectura y matemática) y de la brecha entre el cuartil I y IV. Así se puede comparar en un mismo mapa visual la evolución de la calidad y la equidad de los aprendizajes⁷².

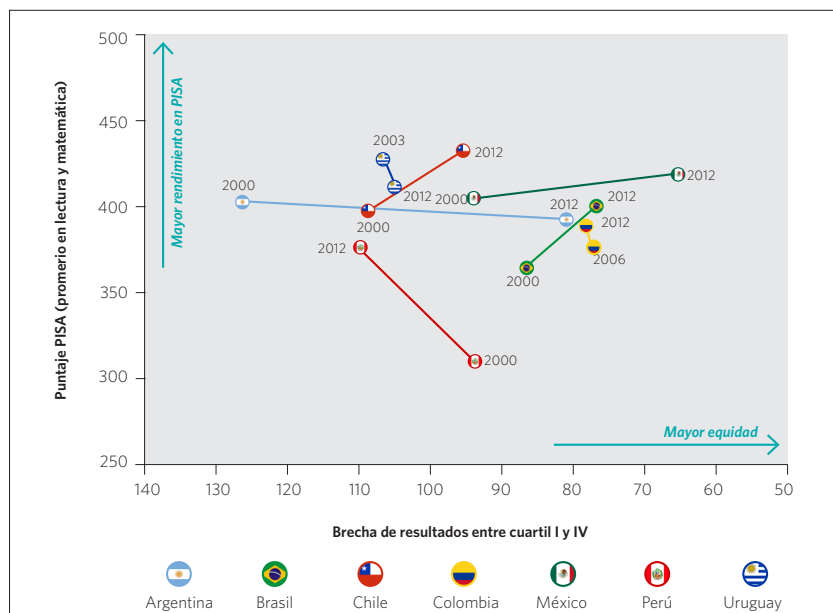
⁷² Los resultados de matemática son estrictamente comparables desde 2003, pero al tomar como base el año 2000 se observa que la consistencia con la medición siguiente y con la prueba de lectura es muy alta, por eso se mantuvo ese año base para la comparación. De presentar únicamente los resultados en lectura, el gráfico sería muy similar al expuesto.

El resultado muestra que el país que más redujo sus desigualdades en los aprendizajes entre 2000 y 2012 fue **Argentina**, no tanto porque hayan crecido los logros de los alumnos más pobres sino por una reducción significativa de los logros del cuartil más rico, que se compensó con aumentos leves de los demás estratos socioeconómicos.

Chile, México y Brasil lograron mejoras en la calidad y en la equidad al mismo tiempo. La diferencia entre este grupo de países fue que **México** avanzó más en la equidad que en la calidad, mientras que **Chile** y **Brasil** lograron mejoras convergentes en ambas direcciones.

Entre 2000 y 2012, **Colombia** y **Uruguay** no tuvieron cambios significativos en la dimensión de la equidad en los resultados de aprendizaje. El caso que se destaca por su retroceso en los resultados de equidad educativa es **Perú**, que aumentó notablemente los resultados de calidad (se ubicó en 2012 donde estaba **Chile** en 2000), pero más en los estratos de mayor nivel socioeconómico que en el más pobre. Todos los estratos sociales mejoraron sus resultados en **Perú**, pero fue el único país donde se ampliaron las desigualdades en los aprendizajes de los alumnos medidas por PISA en el período estudiado⁷³.

Gráfico 47. Evolución del puntaje PISA (promedio lectura y matemática) y de la brecha entre resultados entre los cuartiles I y IV (*). Países seleccionados, 2000-2012



⁷³ Véase el estudio de Martín Benavides, Juan León y Manuel Etesse sobre la desigualdad y la segregación educativa de Perú en PISA (Benavides, León y Etesse, 2014).

(*) Para el puntaje del cuartil 1 y del 4, se considera a los resultados de los estudiantes del cuartil más bajo y más alto (respectivamente) según el índice del status económico, social y cultural de la población.

Nota: las tasas netas de educación secundaria circa 2000 y 2012 se tomaron de SEDLAC para países de América Latina. Debido a que Uruguay y Colombia no fueron evaluados en el año 2000, se utiliza la información de los años 2003 y 2006, respectivamente.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de OCDE-PISA 2000-2012, UIS-UNESCO y SEDLAC.

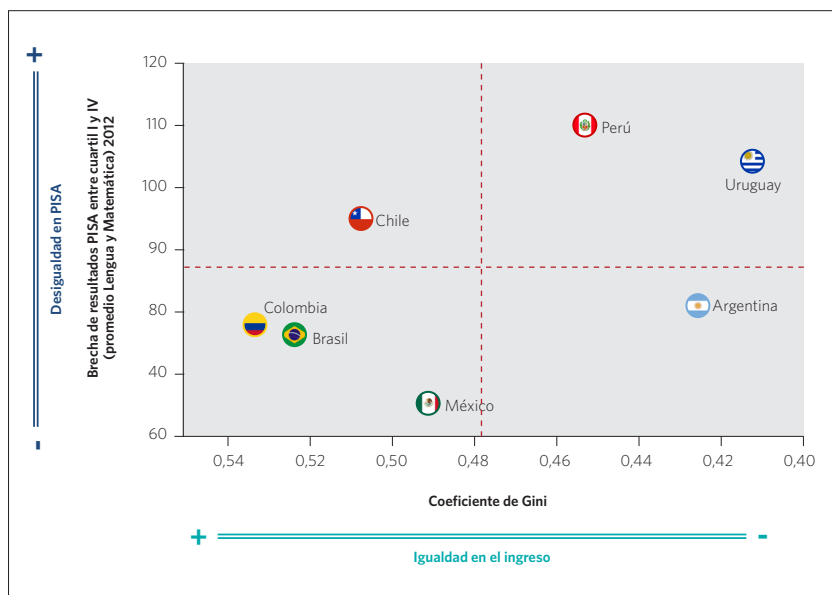
Los siguientes gráficos muestran dos dimensiones estrechamente vinculadas: la equidad entre el primer y cuarto cuartil de nivel socioeconómico en los resultados de PISA (el promedio de lectura y matemática) y el coeficiente de Gini en los siete países estudiados. Así se puede **relacionar la equidad social y educativa**. El **gráfico 46** es la foto del año 2012 y el **gráfico 47** muestra la evolución de ambos indicadores entre 2000 y 2012.

En la foto de 2012 se observa que **Argentina** fue el país con resultados más equitativos en PISA y menor nivel de desigualdad social medida por el coeficiente de Gini. **Uruguay** tenía una estructura social levemente más equitativa, pero sus resultados en PISA fueron más desiguales que los de **Argentina**. **México** fue el país con menor desigualdad entre el cuartil más pobre y el más rico en los resultados de aprendizaje en PISA en 2012, aunque su coeficiente de Gini sea el más cercano al promedio de los países estudiados. Sin embargo, cabe destacar que **México** es el país con mayor exclusión educativa de los estudiados en la población de 15 años de edad, con lo cual esa mayor equidad es relativa, ya que oculta el mayor abandono previo.

Brasil y **Colombia** presentaban situaciones muy similares: tenían estructuras sociales más desiguales que el promedio y resultados educativos menos desiguales. Esto indica que sus sistemas educativos parecen ser más equitativos que sus estructuras sociales medidas por la distribución del ingreso.

Chile se encontraba en el otro extremo que la **Argentina**: en 2012, tuvo mayores niveles de desigualdad educativa en los resultados PISA y más desigual distribución del ingreso medido por el coeficiente de Gini. **Perú**, finalmente, es un caso singular, ya que tenía una estructura social levemente menos desigual que el promedio de los países y la mayor desigualdad educativa medida por los resultados de aprendizaje del primer y cuarto cuartil de nivel socioeconómico en PISA 2012. Esto indicaría que su sistema educativo es más desigual que su estructura social en la comparación con el resto de los países.

Gráfico 48. Coeficiente de Gini y brecha de resultados entre los cuartiles I y IV. Países seleccionados, 2012



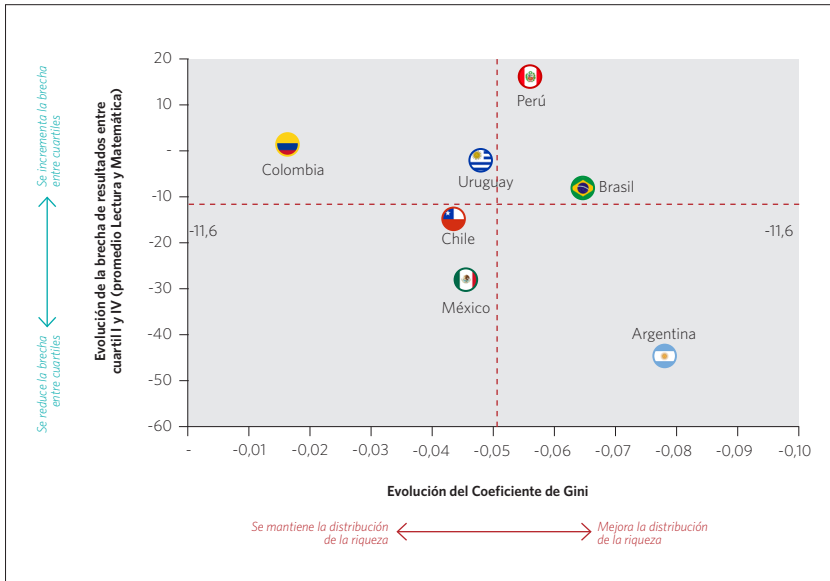
Nota: los cuartiles se calcularon en función del Índice del status económico, social y cultural de la población, construido por OCDE a través de la información recolectada en los cuestionarios de PISA. Los valores de Uruguay corresponden al año 2003 y los de Colombia, al 2006.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de SEDLAC y OCDE, PISA 2012.

La evolución de la equidad educativa en comparación con la equidad social muestra un primer grupo de países con leves cambios entre 2000 y 2012. **Chile** y **Brasil** lograron leves mejoras en la distribución del ingreso medido por el coeficiente de Gini y una leve disminución de la brecha de aprendizajes en PISA. **Uruguay** bajó levemente su desigualdad y mantuvo la brecha educativa en PISA. **México** logró bajar la desigualdad educativa y levemente la brecha social.

Los casos de **Perú**, **Colombia** y **Argentina** se encuentran más lejos del centro y muestran variaciones considerables. **Argentina** fue el país con mayores logros paralelos de disminución de la brecha educativa y social: fue el país donde más disminuyó el coeficiente de Gini y la distancia en los resultados del primer y cuarto cuartil en las pruebas PISA. **Colombia** no logró disminuir ni la brecha social ni la brecha educativa, ambas se mantuvieron en niveles similares a lo largo del período estudiado. **Perú** mejoró levemente su distribución del ingreso, pero al mismo tiempo vio aumentar la brecha educativa en sus resultados en PISA.

Gráfico 49. Evolución del coeficiente de Gini y brecha de resultados entre los cuartiles I y IV. Países seleccionados, 2000-2012

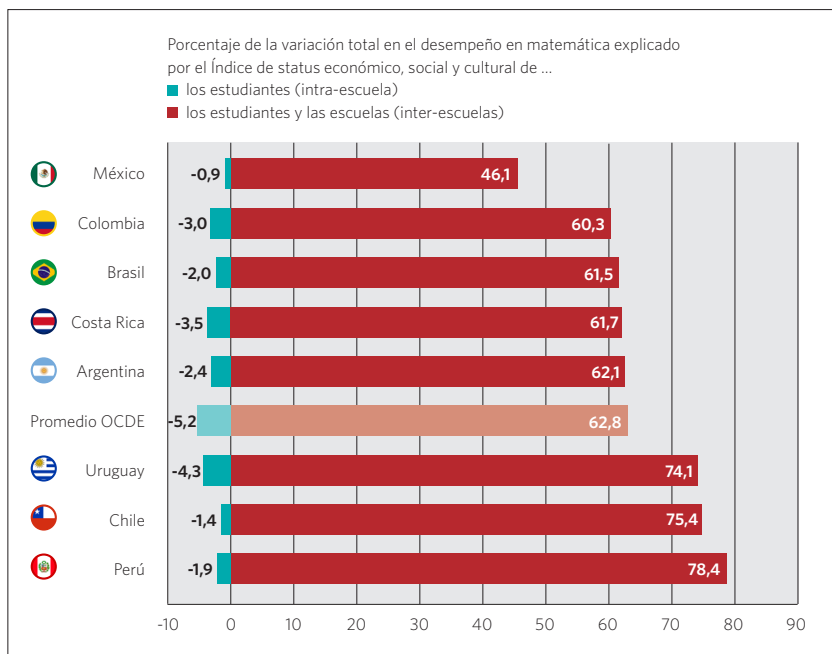


Notas: los cuartiles se calcularon en función del Índice del status económico, social y cultural de la población, construido por OCDE a través de la información recolectada en los cuestionarios de PISA. Los valores de Uruguay corresponden al año 2003 y los de Colombia, al 2006.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de SEDLAC y PISA 2000-2012 (OCDE).

Otra forma de observar las desigualdades entre las escuelas es a partir de sus **diferencias en los resultados en las pruebas PISA explicadas por el nivel socioeconómico de los alumnos** que asisten a ellas. El **gráfico 50** incluye a todos los países participantes en las pruebas PISA 2012 para ubicar a los países de América Latina en el *continuum* global. Allí se observa que **Perú, Chile y Uruguay** tenían sistemas educativos en los cuales las desigualdades sociales de los alumnos de las distintas escuelas más determinaban los logros de aprendizaje, con niveles superiores a los del promedio de la OCDE. Por debajo de ese promedio se encontraban **Argentina, Brasil** y especialmente **México**, el país con menor determinación social de los aprendizajes entre los estudiados.

Gráfico 50. Variación en el rendimiento en matemática según estatus socioeconómico de los estudiantes y las escuelas o por el estatus socioeconómico de los estudiantes dentro de la escuela. Países seleccionados, 2012



Fuente: OCDE, PISA 2012. Figura II.5.1b

Una manera complementaria de analizar la equidad es a través de las mediciones disponibles de **los niveles de integración social dentro del sistema educativo**. La dimensión de la integración de distintos estratos sociales en escuelas comunes indica hasta qué punto los sistemas educativos están más o menos segregados internamente. La posibilidad de reproducir la desigualdad crece en sistemas educativos donde la separación social por escuelas es mayor (Fernández Aguerre, 2004; Merle, 2012)

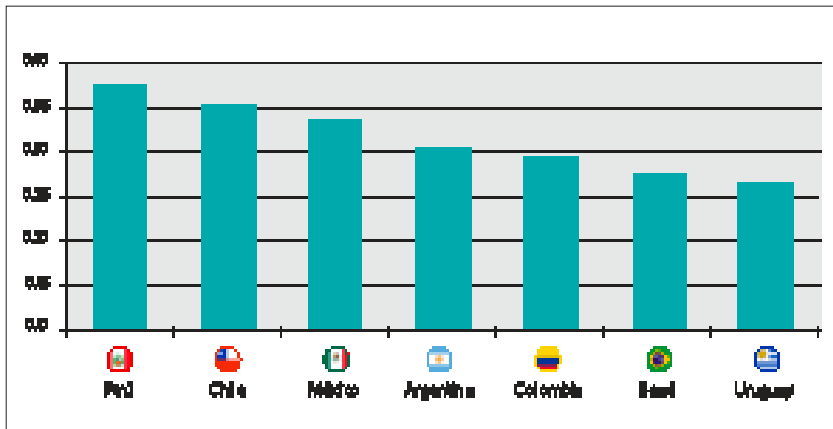
El **gráfico 51** muestra la situación de la **segregación educativa** en 2009 en los siete países estudiados⁷⁴. Allí se observa que los países de América Latina tienen los niveles más altos de segregación educativa, lo cual es congruente con sus altos niveles de desigualdad social y expresa la distancia que existe en el nivel socioeconómico de los alumnos entre escuelas.

⁷⁴ Los datos fueron tomados de un estudio previo (Vazquez, 2012), dado que no fue posible procesar las bases PISA del año 2012 para esta información.

En la comparación, **Perú** fue el país con mayor segregación educativa de los estudiados y de todos los participantes de la prueba PISA 2009. **Chile** y **México** le seguían en un segundo grupo de alta segregación educativa de la región. Un poco más abajo aparecen **Argentina** y **Colombia**, en un tercer grupo de países con segregación educativa alta para el mundo pero intermedia para la región. Finalmente, **Brasil** y **Uruguay** eran los dos países de menor segregación educativa entre los siete analizados, aunque también sigue siendo alto su nivel para la comparación internacional.

En la comparación intertemporal entre 2000 y 2009, **Brasil** se destaca por haber logrado una importante disminución de su segregación educativa. **Argentina** y **México** también lograron una disminución de la segregación, aunque en menor medida. En cambio, **Perú** fue el que más había aumentado la segregación educativa entre escuelas entre 2000 y 2009 de todos los que participaron en ambas pruebas de PISA y **Chile** tuvo un leve incremento entre esos mismos años. **Uruguay** y **Colombia** no participaron de la prueba en 2000 y por lo tanto no aparecen en la comparación.

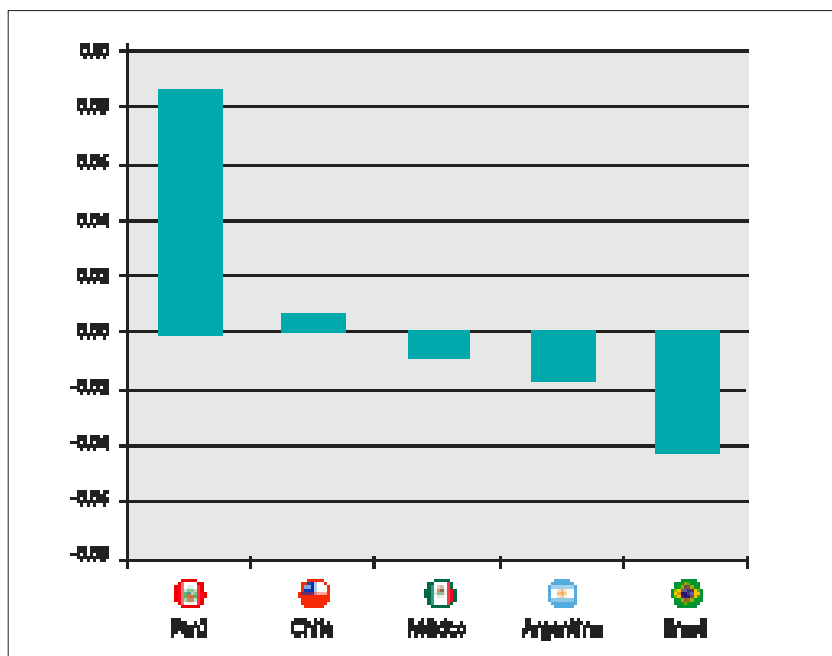
Gráfico 51. Niveles de segregación escolar por nivel socioeconómico. Índice de Brecha por centiles (CGI). Países seleccionados, año 2009



Fuente: Vázquez (2012), sobre la base de OCDE, 2010.

Gráfico 52. Variación en los niveles de segregación escolar por nivel socio-económico. Índice de Brecha por centiles (CGI).

Países seleccionados, 2000-2009



Fuente: Vázquez (2012), sobre la base de OCDE, 2010.

Una dimensión complementaria es la referida a **la distribución de los alumnos en escuelas públicas y privadas** (Arcidiácono y otros, 2014). Como se analizó en el **apartado 3.10**, los países estudiados tienen proporciones muy diversas de alumnos en escuelas privadas, sistemas de regulación y financiamiento estatal, y la mayoría de ellos vivieron un pasaje importante de alumnos de escuelas públicas a privadas en el período analizado. **¿Qué niveles de desigualdad en los resultados de aprendizaje tienen las escuelas públicas y privadas de la región? ¿Cómo variaron esas desigualdades durante el período estudiado?**

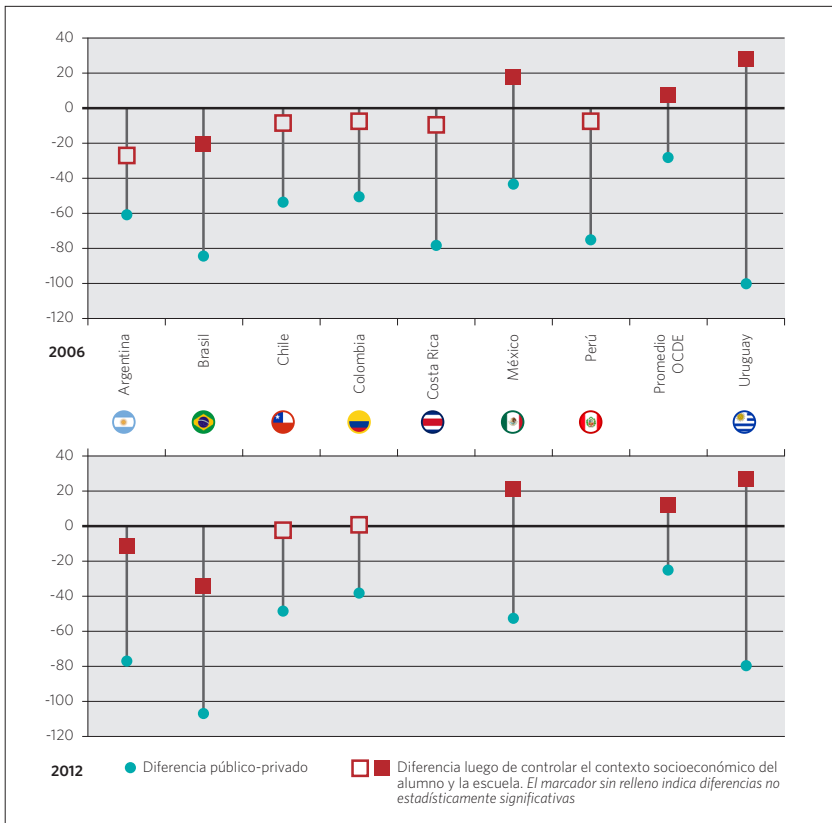
El **gráfico 53** muestra los resultados PISA de las escuelas públicas y privadas en ciencias en 2006 y en matemáticas en 2012. Dado que se trata de materias distintas (eran las que tenían datos disponibles para procesar la información de manera comparable), es necesario tener reparos en la comparación, pero al menos permiten ver tendencias de la evolución en el tiempo.

En la gran mayoría de los países analizados, los resultados de las escuelas privadas tanto en ciencia en 2006 como en matemática en 2012 eran superiores a los de las escuelas públicas. Pero esta diferencia se debe en gran medida al

nivel socioeconómico de los alumnos. Al controlar esa variable, PISA permite analizar los resultados “puros” de ambos tipos de escuelas.

Allí se observan **tres grupos de países**. En **Chile y Colombia**, las escuelas públicas y privadas tuvieron similares logros educativos controlando el nivel socioeconómico, tanto en 2006 como en 2012. En **México y Uruguay**, las escuelas públicas obtuvieron resultados superiores a las privadas al controlar por nivel socioeconómico, mientras que en **Brasil y Argentina** se dio la situación inversa. El caso de **Argentina** es el único que muestra un cambio en el tiempo: en ciencias de 2006, sus escuelas públicas y privadas tenían resultados similares al controlar el nivel socioeconómico de los alumnos, mientras que en matemática de 2012 las escuelas privadas pasaron a tener mejores resultados.

Gráfico 53. Diferencia de resultados entre escuelas públicas y privadas. Total y controlada por nivel socioeconómico del alumno y la escuela. Países seleccionados, 2006 y 2012



Nota: Costa Rica y Perú no participaron de PISA 2006.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de OCDE, PISA 2006 y 2012 (Tabla IV.4.7).

Otras dimensiones de la equidad educativa pueden ser analizadas a través de las pruebas PISA y otras fuentes estadísticas. Entre ellas, **la brecha en los resultados según género**. Las pruebas de 2012 muestran una diferencia constante en todos los países analizados en favor de los varones en matemática. **Chile y Colombia** fueron los países con mayor brecha en favor de los varones y **Uruguay, Argentina y México**, los de menor brecha de género en matemática.

Las diferencias fueron mucho mayores en lectura en favor de las mujeres, especialmente en **Argentina, Uruguay y Brasil**. En **Argentina**, la brecha fue de 38 puntos en favor de las mujeres, lo cual equivale a un año de escolaridad más (BID, 2013a). Finalmente, en la prueba de ciencia la diferencia fue mucho más leve en favor de los varones, con el caso destacado de **Colombia** con la mayor brecha y con los casos de **Argentina, Brasil, Perú y Uruguay**, donde no hay diferencias estadísticamente significativas según género.

En la comparación internacional por regiones, cabe destacar que América Latina tiene las brechas más amplias a favor de los varones de todas las regiones participantes de las pruebas PISA en matemática. En cambio, su brecha en favor de las mujeres en lectura es más baja que la de los demás países participantes en las pruebas, aun destacando que logran resultados claramente mejores que los varones. Esto indica que, en conjunto, **los varones en América Latina tienen mejor posición relativa en PISA que en el resto del mundo**, lo cual constituye un motivo de atención para lograr equiparar las brechas de género en la región.

Muchas otras dimensiones no pudieron ser analizadas para hacer visibles diversas situaciones de desigualdad dentro y entre los países. Una de ellas es la brecha de aprendizajes medidos por PISA entre alumnos de contextos urbanos y rurales. Dado que la muestra de PISA no es representativa de las poblaciones rurales, esta comparación no fue posible de realizar.

5.6. La voz de los alumnos

Los resultados de los sistemas educativos no pueden ignorar la voz de los alumnos. Sus opiniones acerca de la escuela, sus vivencias, su compromiso y participación en la vida escolar deberían formar parte de una evaluación más integral de lo que ofrece un sistema educativo, más allá de los aprendizajes medibles en ciertas áreas de conocimiento. En este breve apartado se realizan algunas aproximaciones a esta esfera. Si bien de forma meramente introductoria, permiten abrir la mirada sobre los resultados a otras dimensiones que pueden estar detrás de ellos condicionando lo que ocurre en las aulas.

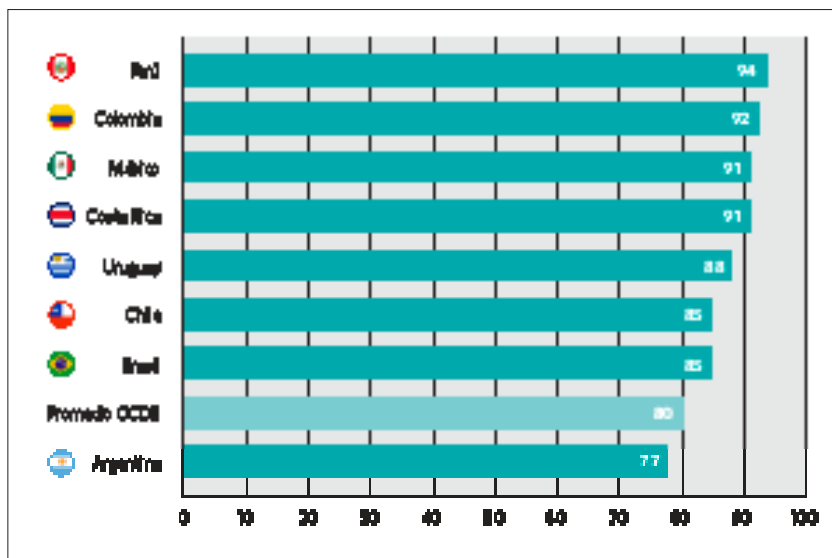
Las pruebas PISA brindan información sobre la visión de los estudiantes acerca de distintos aspectos de la vida escolar. Una pregunta que aporta un parámetro general es la que se vincula con el nivel de satisfacción con la escuela. Frente a la pregunta “¿estás de acuerdo con la afirmación ‘me siento feliz en la escuela?’”, los alumnos contestaron lo que se observa en el **gráfico 54**.

La variación entre los países de América Latina es muy amplia. Por un lado, se encuentran países como **Perú, Colombia y México**, entre los de mayor satisfacción de los alumnos con la escuela entre los 65 países participantes de la prueba PISA en 2012. Con un nivel también alto de felicidad en la escuela, superior al promedio de los países de la OCDE, se encuentran **Uruguay, Chile y Brasil**. El único caso que escapa a esta visión positiva de la escuela es **Argentina**, que se encuentra por debajo del promedio de la OCDE.

Estas respuestas tienen varias interpretaciones posibles. Una de ellas, que se repite en numerosos estudios similares, indica que los alumnos de los contextos más pobres tienden a valorar más a su escuela porque expresa el acceso a derechos fundamentales no siempre garantizados en el hogar (Reimers, 2000). En contextos vulnerables, la escuela es un espacio de protección y pese a tener peores condiciones y resultados que en los países más desarrollados, es más valorada.

También **puede haber un sesgo cultural en la respuesta**, en países o contextos donde los alumnos tienen mayor propensión al respeto por la autoridad escolar. En otros países, una respuesta más negativa puede expresar señales de rebeldía o una cultura más contestataria y crítica, y no necesariamente ser la condensación de una “peor” escuela. La cultura de quienes responden puede ser clave para entender diferencias entre los países, aunque no sea posible evaluarla sino es a través de meras conjeturas. **¿Argentina** tiene escuelas menos disfrutables o alumnos más críticos que el resto de la región? Es una pregunta que requiere otros estudios.

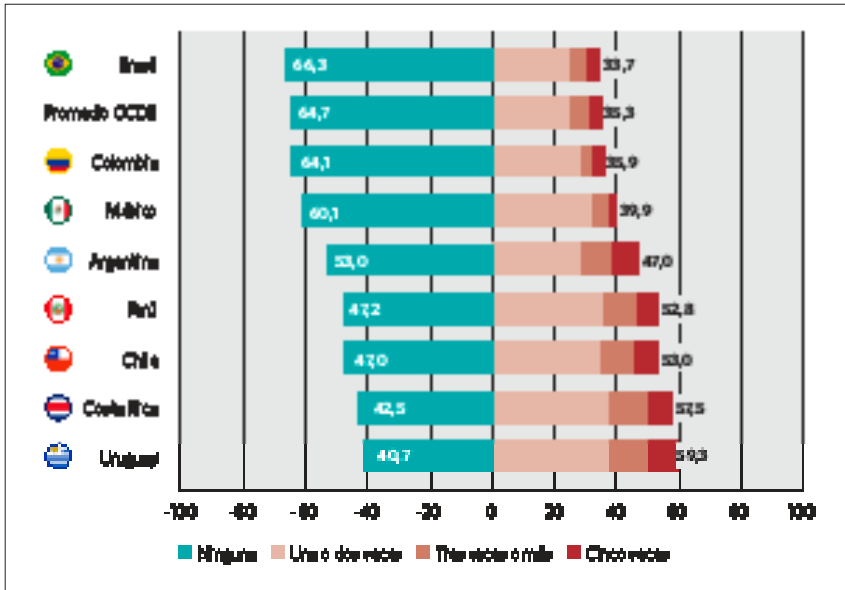
Gráfico 54. Porcentaje de estudiantes que dicen sentirse felices en la escuela. Países seleccionados, 2012



Fuente: CIPPEC, sobre la base de OCDE, PISA 2012. Tabla III.2.3a.

La siguiente dimensión que puede ser analizada a través de los cuestionarios a los alumnos es la de **la pertenencia a la escuela y el compromiso con las rutinas diarias a partir de la medición de la puntualidad y el presentismo de los alumnos**. Los países de América Latina muestran **altos niveles de impuntualidad de los alumnos**, especialmente **Uruguay, Costa Rica, Chile, Perú y Argentina**. Menos grave parece la situación, al menos como la expresan los propios estudiantes, en **México, Colombia y Brasil**.

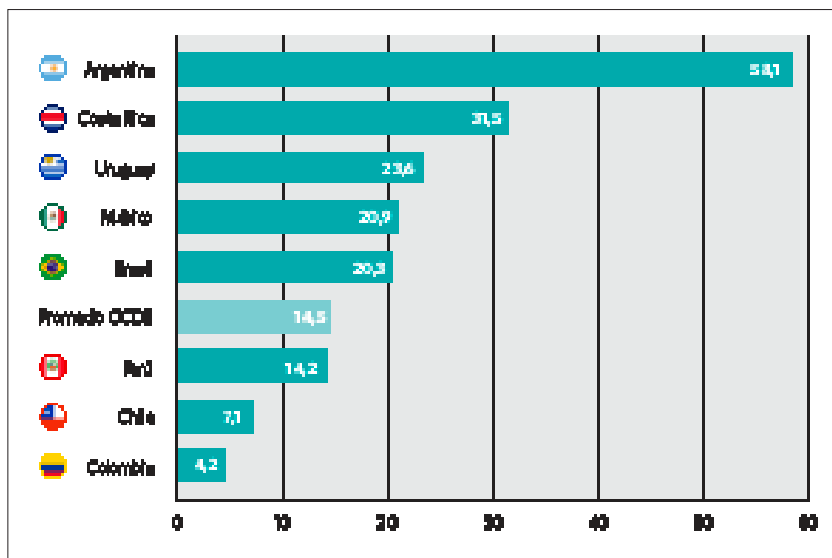
Gráfico 55. Porcentaje de estudiantes que reportaron haber llegado tarde a la escuela en las dos semanas previas a la evaluación PISA. Países seleccionados, 2012



Fuente: CIPPEC, sobre la base de OCDE, PISA 2012. Tabla IV.5.1.

En cuanto al **ausentismo de los alumnos**, los países de la región se ubican en posiciones muy variadas en la comparación con los restantes participantes de las pruebas PISA. **Argentina** aparece en la situación más crítica, con las tasas más altas de ausentismo de los alumnos: el 58% de los alumnos dice haberse ausentado en las dos semanas previas a la pregunta. Con niveles altos de ausentismo también aparecen Costa Rica, **Uruguay**, **México** y **Brasil**. **Perú** está en una situación intermedia y **Chile** y **Colombia** se ubican en el otro extremo de la escala, con muy bajos niveles de ausentismo de los alumnos.

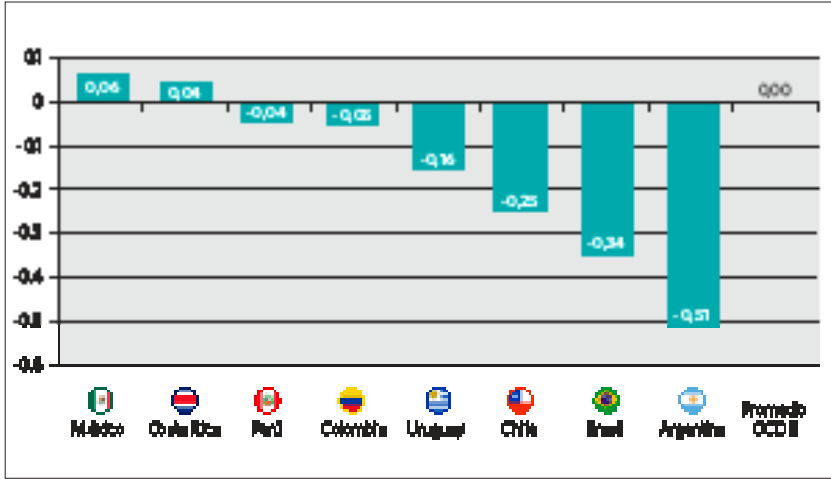
Gráfico 56. Estudiantes que se saltaron entre 1 y 5 clases en las dos semanas previas. Países seleccionados, 2012



Fuente: CIPPEC, sobre la base de OCDE, PISA 2012. Tabla III.2.2b

Por último, una aproximación del **clima de las aulas** lo brinda un índice integrado por cinco preguntas realizadas en los cuestionarios de PISA a los alumnos. Allí se consultó si los estudiantes escuchan al profesor, si hay ruido y desorden, si los profesores deben esperar mucho a que los alumnos hagan silencio y si pueden trabajar adecuadamente. También en este punto, los países analizados se ubican en posiciones muy distintas en la comparación internacional.

Nuevamente, el caso de **Argentina** aparece como el más problemático, con el índice más bajo de clima de trabajo en el aula entre los 65 países participantes de la prueba PISA. En este caso es seguido por **Brasil, Chile** y **Uruguay**. Con una situación más favorable, se presentan los casos de **Colombia, Perú** y más aún, Costa Rica y **México**, con un índice muy alto en la escala comparada global.

Gráfico 57. Índice del ambiente de aprendizaje. Países seleccionados, 2012

Nota: el índice toma como valor de referencia el promedio de la OCDE, que equivale a 0. Los componentes del Índice Ambiente de Aprendizaje son: estudiantes no escuchan al profesor; hay ruido y desorden; profesores tienen que esperar mucho tiempo a que haya silencio; estudiantes no pueden trabajar bien; estudiantes tardan mucho en empezar a trabajar luego de comenzada la clase.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de OCDE (2013).

En síntesis, **las aulas y escuelas de América Latina son diversamente valoradas por los alumnos**. No existen correlaciones altas que agrupen a los países de la región en una misma situación, con excepción de su mayor satisfacción con la escuela frente al promedio de los países desarrollados. En otras variables, los alumnos expresan representaciones y comportamientos muy diversos en la escala global de los países que participan de PISA, evidenciando un mapa de la región poco lineal y convergente.

El caso de **Argentina** se destaca especialmente por sus bajos valores en varias de estas preguntas, lo cual abre especiales interrogantes acerca de las vivencias de los alumnos en el sistema. Otras investigaciones podrán profundizar estos apuntes estadísticos acotados que surgen de las pruebas PISA.

5.7. Síntesis de resultados por países

El siguiente apartado se centra en resumir lo analizado hasta aquí. Se utiliza la información sobre acceso, trayectorias de los alumnos, terminalidad del nivel secundario, logros de aprendizaje en primaria y secundaria y equidad educativa. La información sobre los resultados de aprendizajes medidos por las pruebas internacionales TERCE y PISA se compara con los resultados

de las evaluaciones nacionales de cada país, que pueden encontrarse en la página web complementaria de este libro con varias aclaraciones metodológicas⁷⁵.

Argentina

- Sus altas tasas de escolarización en el nivel primario y bajas tasas de analfabetismo lo destacan como un país con una historia de acceso educativo ya consolidada desde al menos cuatro décadas. El crecimiento en la cobertura educativa en el nivel secundario durante el período analizado fue intermedio, partiendo de un nivel ya alto para la región. El país se mantuvo en el bloque de mayor acceso a la educación entre los países analizados.
- Las trayectorias de los alumnos se ubican en un punto intermedio entre los países estudiados, con relativamente altos niveles de repitencia y sobreeedad. Estos indicadores variaron de forma contradictoria según niveles en el período estudiado: la repitencia bajó en primaria, pero aumentó en el nivel secundario.
- En las evaluaciones de la calidad para el nivel primario se observa una mejora en matemática y un estancamiento en lengua. Las mediciones en este nivel de las pruebas TERCE son consistentes con las evaluaciones nacionales en el mismo período de tiempo.
- En el nivel secundario, las pruebas PISA muestran una estabilidad en los resultados de las tres materias evaluadas en el período 2000-12, con una caída en lectura en 2006 y una recuperación en 2009. En las evaluaciones nacionales (ONE), los resultados son consistentes, aunque el ONE señala una mejora en lengua durante el período 2005-10 más acentuada que la observada en PISA.
- Los niveles de equidad en los resultados de PISA son de los menos desiguales entre los países estudiados. Este logro se destaca porque Argentina fue, entre los siete países estudiados, el que más disminuyó la desigualdad en los resultados de las pruebas PISA entre 2000 y 2012. La explicación fue la baja de los resultados del cuartil de mayor nivel socioeconómico y la leve mejora de los otros tres cuartiles.
- El país muestra preocupantes visiones de los alumnos en las representaciones de la satisfacción con las escuelas y en relación con el clima pedagógico de trabajo en las aulas, además de tener el mayor nivel de ausentismo de los alumnos entre los países participantes de PISA.

⁷⁵ Los cuadros y gráficos anexos con datos sobre la evolución de los resultados de las evaluaciones nacionales de los siete países estudiados pueden encontrarse en la siguiente página web: <http://cippec.org/mapeal/>

Brasil

- Los niveles históricos de cobertura de Brasil eran los más bajos entre los países estudiados. Durante el período 1960-2010, la mejora en el acceso fue notable, y llegó a igualar los estándares de la región. En muchos sentidos, el sistema educativo brasileño es bastante joven en su aspiración a la universalización de la cobertura.
- La trayectoria de los alumnos atravesó una situación similar a la de la cobertura. Históricamente hubo grandes niveles de repetición desde el primer grado y en el período estudiado se logró disminuir sensiblemente los problemas de sobreedad escolar. Pero esa mejora no alcanzó a igualar a Brasil con el resto de los países analizados, dado que sigue teniendo niveles muy altos de sobreedad en la educación secundaria.
- Los alumnos persisten en el sistema educativo pese a haber repetido, aunque sus tasas de graduación secundaria no son tan altas como su proporción de jóvenes de 17 años que están escolarizados.
- En la calidad de los aprendizajes medidos por pruebas estandarizadas, Brasil muestra mejoras en el nivel primario en lengua (en 3° hubo una leve mejora pero en 6°, no) y matemática en SERCE-TERCE entre 2006 y 2013, consistentes con las pruebas nacionales. Si bien las pruebas nacionales corresponden al 5° grado de primaria, se observa una clara tendencia de mejora desde 2001 a 2011.
- En el nivel secundario, las tendencias muestran algunas divergencias según las fuentes. En las pruebas PISA, Brasil logra mejoras constantes entre 2000 y 2012 en matemática, y entre 2000 y 2009 en lectura y ciencias, con estancamiento en 2012, aunque estos resultados son discutibles en términos metodológicos, según señalan estudios previos (Carnoy, Khavenson, Costa, Fonseca y Marotta, 2014; Klein, 2011). En las pruebas nacionales, la mejora en lengua fue muy leve, lo que coincide en mayor medida con la de PISA, pero en matemática se observa un estancamiento (mientras que la prueba PISA muestra una mejora constante en el período analizado). Brasil también muestra un estancamiento en los resultados de calidad de las pruebas nacionales en el último año del nivel secundario, tanto en lengua como en matemática durante el período 1999-2011.
- En cuanto a la equidad en los resultados de PISA, Brasil logró disminuir levemente la brecha entre los alumnos de mayor y menor nivel socioeconómico, así como también disminuyó la segregación educativa, pero ambos indicadores partieron de situaciones muy desiguales y persisten en ese nivel.

Chile

- Chile, al igual que **Argentina**, muestra un logro histórico de cobertura que se mantuvo en alza durante el período analizado, si bien ya desde ese punto más alto las mejoras fueron moderadas, por ejemplo, en la tasa de escolarización del nivel secundario.
- El caso de Chile se destaca especialmente por los logros en las trayectorias educativas de los alumnos: es el país que tiene menor repitencia y mayor retención y terminalidad en el nivel secundario de todos los países estudiados. Además, durante el período estudiado logró mejorar estos indicadores.
- En los aprendizajes, las distintas pruebas brindan evidencias contradictorias en algunos casos. El SIMCE (evaluación nacional) mostró una mejora leve, consistente con SERCE-TERCE en lengua, pero en matemática la mejora en TERCE fue muy superior a la del SIMCE (que incluso muestra un declive en 2013, luego de una mejora leve en los años anteriores). Cabe aclarar que se tomó en cuenta la medición del SIMCE de 4° Básico (mientras TERCE mide tercer y sexto grado).
- En PISA, los resultados fueron de mejora superior a los del SIMCE para años similares. En lectura, Chile mejoró en PISA entre 2000 y 2009, pero no en el SIMCE de 8° Básico y 2° Medio. En matemática, Chile mejoró tanto en PISA entre 2000 y 2012 como en TIMMS entre 2003 y 2011, pero en el SIMCE la mejora fue más leve solo en 2° Media, y no en 8° Básico. En ciencia, los resultados fueron de mejora consistente en PISA, TIMMS y SIMCE.
- Las distintas evaluaciones mencionadas tienen metodologías distintas, pero resulta llamativo observar las diferencias en los resultados. En especial, se podría esperar que las escuelas tengan más incentivos a enseñar en sintonía con la prueba SIMCE, que es la que define ciertos incentivos para los actores. Paradójicamente, las mejoras en TERCE, PISA y TIMMS fueron superiores a las observadas en el SIMCE. Esto deja abiertas numerosas preguntas que otras investigaciones podrán retomar.
- En cuanto a los resultados de equidad, la brecha entre niveles socioeconómicos en PISA bajó levemente pero continúa siendo una de las más altas entre los países estudiados, además de tener un nivel de segregación educativa muy elevado que no disminuyó entre 2000 y 2009.

Colombia

- Partiendo de grandes déficit históricos de escolarización, Colombia aceleró la cobertura desde los últimos años del siglo XX, especialmente durante el período estudiado, pero todavía es el país con más baja tasa de escolarización en el nivel inicial de todos los analizados.

- Colombia logró disminuir el nivel de repetición en la educación primaria, pero se mantuvo similar en el nivel secundario durante el período estudiado. La población con sobreedad en la educación secundaria se mantuvo en niveles muy altos y la terminalidad de los estudios en ese nivel es intermedia en la comparación con los demás países.
- El abandono escolar más notorio se observa en el tránsito y al final del ciclo básico: menos de la mitad de la población escolar empieza el ciclo orientado.
- En las evaluaciones de la calidad educativa, los resultados fueron mixtos. En las pruebas TERCE, el país logró mejoras en los logros de aprendizaje, aunque más bajas que el promedio de la región. En lengua no hubo mejoras significativas, aunque sí en matemática y en ciencias. Esto es en parte congruente con los resultados en las pruebas nacionales, SABER, que en sus mediciones comparables mostraron un estancamiento en todas las áreas evaluadas en el nivel primario hasta 2012.
- En las pruebas PISA, Colombia solo participó en los años 2006-09-12, con lo cual su evolución es más difícil de juzgar porque es más corta. En ese período logró leves mejoras en lectura entre 2006 y 2009 así como estabilidad en matemática y ciencias. Las pruebas SABER muestran una tendencia relativamente similar de estancamiento y leves avances y retrocesos en todas las materias evaluadas.
- En los resultados de equidad en las pruebas PISA, la brecha entre el cuartil de mayor y menor nivel socioeconómico no mostró cambios significativos. Sin embargo, Colombia se destaca como el único el país que aumentó su proporción de alumnos en escuelas públicas de todos los estudiados, lo cual pudo haber generado una reducción de la segregación educativa, aunque esto no haya podido ser medido por las estadísticas disponibles.

México

- México logró incrementos importantes en la cobertura en todos los niveles educativos, pero en especial en el nivel inicial, con la mayor cobertura entre los países estudiados.
- La trayectoria de los alumnos tiene dos rasgos salientes: baja repitencia y alta exclusión en la educación media superior. Esto hace que se trate de un sistema educativo excepcional entre los países analizados por la alta proporción de alumnos fuera del sistema educativo a los 15 años, que es la referencia de la población evaluada en las pruebas PISA. A los 17 años, la población está mayoritariamente fuera de la escuela y los que permanecen tienen menores niveles de sobreedad que el promedio de los países estudiados.
- En las pruebas de calidad educativa de nivel primario, los resultados de SERCE-TERCE expresan continuidades y divergencias con las pruebas

nacionales. En SERCE-TERCE se observa una caída leve entre 2006 y 2013 en lengua de tercer grado, estancamiento en sexto grado y mejoras leves en matemática en ambos grados. En conjunto, los resultados muestran una mejora muy leve y por debajo del resto de la región. La prueba EXCALE tiene mayor cercanía con los resultados en SERCE-TERCE (se trata de una prueba muestral con el mismo propósito que TERCE, medir resultados sistémicos). En cambio, las pruebas ENLACE (diseñadas para medir resultados de cada escuela) muestran resultados divergentes: sus mejoras notables en lengua contradicen los resultados de SERCE-TERCE en esa área.

- En las pruebas PISA se observan ciertas coincidencias con las pruebas nacionales. Lo más notable en el caso de México es la divergencia en PISA vinculada con la evolución de los resultados de lectura, que permanecieron relativamente estancados durante todo el período analizado, y matemática, que tuvieron una mejora importante. Esto se corrobora en las pruebas ENLACE (donde incluso se constata una caída en 3° año en lengua), aunque en estas pruebas la mejora en matemática sigue en alza hasta 2013, mientras que en PISA se estanca entre 2009 y 2012.
- En cuanto a la equidad en los resultados según contextos sociales, México se destaca por ser el país de la región con más baja brecha en los resultados PISA entre el cuartil de más alto y más bajo nivel socioeconómico, con una tendencia a la baja en el período estudiado. Sin embargo, cabe remarcar que es el país con mayor proporción de alumnos que no están representados en la evaluación de PISA por estar fuera de la escuela, con la cual esta mayor equidad puede estar ocultando el abandono previo de los alumnos de menor nivel socioeconómico.

Perú

- Perú es un caso destacado por sus avances en la cobertura escolar, dado que parte de puntos más bajos que otros países estudiados y logró llegar a niveles altos, pero con grandes brechas sociales, especialmente en el nivel inicial.
- El país logró disminuir sus tasas de repitencia en primaria (aunque no en secundaria) y tiene una situación de relativa menor sobreedad que el resto de los países analizados. Detrás de Chile, es el país con más alta tasa de graduación del nivel secundario, aunque es importante destacar que Perú tiene un año menos de escolarización (los alumnos terminan la secundaria a los 16 años, al igual que en Colombia, mientras en el resto de los países analizados terminan a los 17 años).
- Los avances en los resultados de aprendizaje de los alumnos de Perú fueron notables. En las pruebas SERCE-TERCE del nivel primario, fue el segundo país entre los 15 participantes (detrás de Ecuador) que más

incrementaron sus puntajes promedio entre 2006 y 2013. Las mejoras se dieron en todas las áreas evaluadas, aunque a diferencia de otros países que tuvieron avances más notables en matemática, Perú logró mejoras también muy altas en lengua.

- Estos resultados son consistentes con las pruebas nacionales de 2° grado, aunque la evolución mayor en lengua que en matemática en estas pruebas no se constata en TERCE, donde los avances son similares en ambas materias (e incluso levemente superiores en matemática).
- En las pruebas PISA, también la mejora de Perú fue notable, que inició este proceso desde un punto muy bajo y fue el país que más avanzó en las pruebas de lectura. Las pruebas de matemática y ciencias no son estrictamente comparables entre 2000 (Perú participó en 2001) y 2012, pero si se observa el puntaje se constata un crecimiento similar al de la prueba de lectura. No existen evaluaciones nacionales en el nivel secundario para comparar estos resultados.
- En cuanto a la equidad en los resultados, se observan indicadores preocupantes. Perú era en 2009 el país con mayor segregación social entre escuelas de todos los participantes ese año en la prueba PISA y fue el único país de los siete analizados que tuvo un incremento de la brecha de resultados entre los cuartiles de menor y mayor nivel socioeconómico. Esto indica que el país logró mejorar los resultados de calidad pero a costa de aumentar su desigualdad.

Uruguay

- El país tiene altas tasas históricas de escolarización, en comparación con el resto de la región, y logró avanzar especialmente en el nivel inicial a lo largo del período estudiado, pero tuvo muy leves avances en el acceso al nivel secundario.
- Sus tasas de repitencia son las más altas entre los países estudiados en ambos niveles educativos, aunque disminuyeron en primaria. Durante el período estudiado, se incrementó la repitencia en el nivel secundario básico, mientras que en la media superior se mantuvo.
- Estas altas tasas de repitencia se traducen en los niveles más altos de sobreedad a los 17 años de los países estudiados, junto con Brasil. Además, Uruguay tiene altos niveles de abandono escolar antes de comenzar y durante la educación secundaria (casi el 20% de la población no ingresa en ese nivel), lo que lo convierte en el país con más baja graduación de todos los estudiados.
- En las pruebas SERCE-TERCE, los resultados de aprendizaje de nivel primario mostraron un estancamiento general, con leves bajas en lengua, matemática y ciencias de sexto grado. Uruguay fue, detrás de Costa Rica,

el país que menos avanzó en las pruebas entre los 15 participantes. Sin embargo, su posición relativa sigue siendo mejor que la de la gran mayoría de los países.

- En las pruebas PISA, Uruguay tuvo un leve descenso estadísticamente significativo en las tres materias evaluadas partiendo de una situación con mejores resultados en 2003 que todos los demás países de la región participantes, quedó en 2012 por debajo de Chile en todas las materias, pero por encima de la mayoría de los restantes países.
- En los resultados de equidad, las brechas en los resultados en PISA entre los cuartiles de mayor y menor nivel socioeconómico se mantuvieron a lo largo del período analizado y fueron las segundas más altas de la región, detrás de Perú.

6. Las hipótesis: ¿cómo se pueden explicar los resultados educativos?

Llegó la hora decisiva del libro. Es el momento de explicar los resultados. Este es el capítulo del ensamblaje: primero, se presentaron los contextos y las políticas y luego los resultados de inclusión, calidad y equidad educativa. Ahora llega la hora de combinar ambas dimensiones de la investigación. **¿Por qué algunos países mejoraron el acceso, la calidad o la equidad educativa? ¿Cuáles son los secretos, qué políticas hicieron efecto, qué puede aprenderse de ellos?**

Estas preguntas están fuera de foco. **No hay explicaciones lineales.** Quienes las esperen se verán decepcionados. La primera gran hipótesis de este libro fue confirmada por la investigación realizada: explicar los resultados educativos es mucho más complejo de lo que se piensa. No hay atajos ni en las políticas ni en las causas. Este capítulo intentará probar esta hipótesis. En el diseño de la investigación que dio fruto a este libro, buscar explicaciones fue un objetivo parcial, ya que era más importante mapear qué habían hecho los países y qué resultados habían obtenido.

Pero este no es un capítulo oscurantista, que solo dejará dudas educativas existenciales. No promueve eliminar el conocimiento que producen las pruebas TERCE o PISA ni dejarlo intacto como una pieza de museo para admirar, sin saber qué cosa es ni de dónde salió lo que allí se exhibe. Este es un capítulo exploratorio. **Es posible establecer algunas hipótesis siguiendo reglas de cuidado científico y dialogando con investigaciones previas.** La investigación que conduce este libro se propuso como objetivo aprender lecciones de política de los países de la región, contrastar resultados, analizar líneas de continuidad, convergencias y divergencias entre los países. El trazo final aparece en forma de hipótesis tentativas, con muchas preguntas abiertas.

Antes que resultados firmemente establecidos que muestran “mejores y peores” países, el estudio encontró ciertas incongruencias entre resultados de distintas evaluaciones, lógicas internas de los sistemas y numerosos resultados que no tienen una clara explicación la visita a los siete países y el análisis de centenares de documentos de política sobre cada uno de ellos. Varios de los países de la región que vieron mejoras en las pruebas PISA

no tuvieron mejoras sostenidas en el tiempo, entre las materias evaluadas o consistentes con sus propias evaluaciones de la calidad. Muchos misterios quedan sin respuesta.

Sin embargo, fue posible identificar procesos congruentes, especialmente en las mejoras experimentadas por **Perú, Chile y Brasil**, desde puntos de partida y contextos distintos. ¿Qué puede decirse de los resultados de estos países?

Una aclaración metodológica introduce este capítulo. Las hipótesis no fueron el centro de la investigación, pero sí una vía necesaria para canalizar todo lo sistematizado. **Por las limitaciones del propio marco metodológico, estas hipótesis son exploratorias.** Se trata de hipótesis del “nivel uno”, que repasan grandes tendencias macrosociológicas, políticas y educativas de los países estudiados.

El **diagrama 2** permite visualizar el esquema analítico que organizó las hipótesis. Allí se ponen en relación **tres grandes conjuntos de dimensiones: los contextos, los sistemas educativos y las políticas educativas.** El objetivo de este apartado es situar cómo confluyeron estas grandes dimensiones en la posible explicación de las variaciones en los resultados educativos del período estudiado, en especial de los logros de aprendizaje de los alumnos medidos por las pruebas SERCE-TERCE y PISA.

Los **contextos** son clave para comprender las dinámicas extraeducativas, en particular los cambios en la estructura social y económica de los países, sobre los cuales se centra el análisis de la primera hipótesis. Se analizaron datos comparados de la evolución social y económica de los países y estudios históricos sobre los cambios previos al período estudiado. Sin embargo, esta mirada sociológica es limitada, dado que no se utilizaron métodos estadísticos para observar las diferencias entre los resultados de los países⁷⁶.

Los **sistemas educativos** reúnen dimensiones analíticas que tienen una solidificación institucional, tradiciones que cargan herencias históricas y definiciones que no fueron (y quizás no podrían serlo) alteradas por las gestiones de gobierno analizadas. Dado que la mirada es cualitativa y se enfoca en rasgos institucionales históricos, no se centró en el estudio de factores asociados con el aprendizaje, como otros estudios previos que pueden ser una fuente complementaria de análisis y fueron mencionados a lo largo del texto⁷⁷.

⁷⁶ En América Latina existen valiosos antecedentes de modelos estadísticos de naturaleza jerárquica o multinivel para estudiar las explicaciones de los resultados de calidad educativa (Blanco Bosco, 2011) y trabajos comparados profundos sobre las estructuras sociales y los regímenes de bienestar en relación con los logros de aprendizaje (Fernández Aguerre, 2004).

⁷⁷ Entre numerosas referencias generales, resulta clave el estudio sobre distintas metodologías de aproximación al análisis de la eficacia escolar de la Investigación Iberoamericana sobre eficacia escolar (Murillo Torrecilla y otros, 2007)

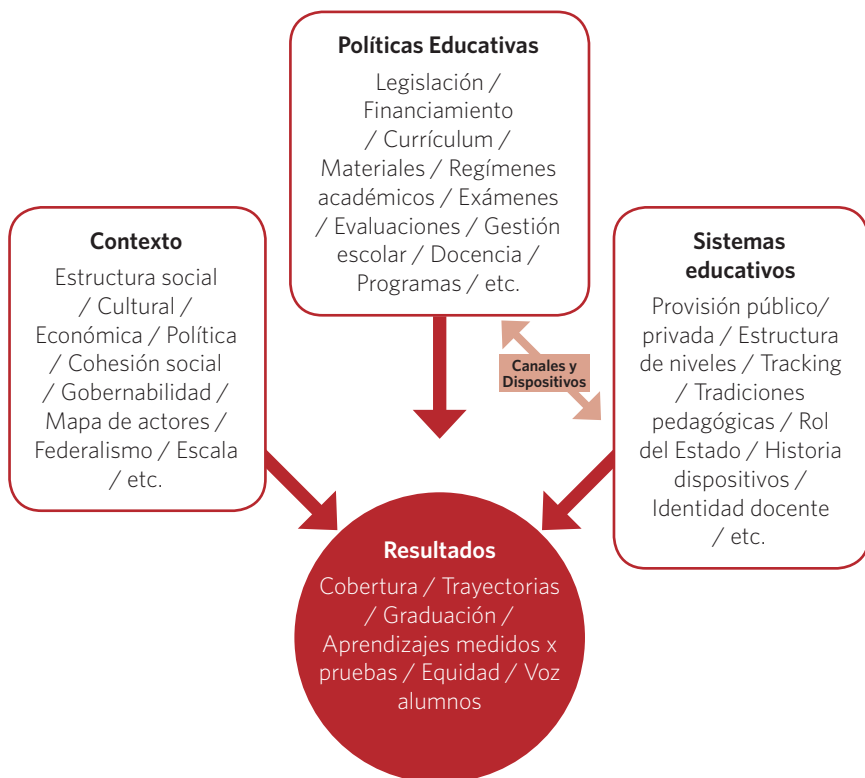
Las **políticas educativas** son definidas como acciones de gobierno que tienen una capacidad normativa de alteración o fortalecimiento de aspectos sustantivos de los sistemas educativos, en este caso llevadas adelante durante el período estudiado. Estas políticas abarcan, especialmente, el nivel nacional de los países, lo cual deja inmensos espacios vacíos en la comparación subnacional, sobre todo en los países federales.

Los sistemas y las políticas educativas están en constante relación, tal como se vio en el largo **capítulo 3**. Una forma de ver estas relaciones es a través de los **la conversión de ciertos canales de política educativa en verdaderos dispositivos de regulación**, que funcionan como bisagras entre las acciones de gobierno y las continuidades internas del sistema educativo. Algunos países pudieron canalizar ahí grandes procesos de cambio, utilizando estructuras orgánicas de los sistemas educativos, como el currículum o los libros de texto, o creando nuevas, como las evaluaciones de la calidad.

Las tres grandes dimensiones se vinculan mutuamente. Pero un punto de partida analítico, que se verá prontamente al entrar en la primera hipótesis, es que **los resultados educativos raramente son afectados por políticas de corto plazo**. La mirada más profunda de los cambios sociales, económicos y culturales, es una forma de entrar en los contextos de vida de los alumnos y docentes, en la cultura de las instituciones, en las relaciones sociales que van cambiando las modalidades educativas tradicionales. Entre las políticas educativas, las que funcionan de manera sistémica, como dispositivos (creando, aprovechando o reformando dispositivos históricos ya existentes) son las que parecen tener mayor efecto en los aprendizajes al adentrarse en las aulas. Son estos complejos procesos los que habría que estudiar para comprender realmente qué pasó en la educación latinoamericana.

A falta de esas herramientas de investigación, este trabajo se centró en relatar las políticas y los resultados, como se hizo hasta aquí. Las hipótesis son solo un agregado tentativo que intenta iluminar algunas intervenciones de política educativa cuya importancia sistémica en los países que lograron mejoras educativas puede ser de utilidad para explicar, en parte, esos avances. En cada hipótesis se intentará señalar qué aspectos las hacen sustentables, qué cuestiones las ponen en duda, qué políticas emblemáticas o países analizados pueden servir de ejemplo y qué fundamentos tiene en la bibliografía revisada.

Diagrama 2. Esquema analítico para elaborar las hipótesis



Hipótesis 1. La mejora en el acceso y en la calidad educativa estuvo asociada con las mejoras notables en las condiciones de vida de la población en América Latina.

En conjunto, los países analizados mejoraron los indicadores de cobertura, trayectorias escolares, aprendizajes y equidad educativa durante el período analizado. América Latina logró mayores incrementos en cobertura y calidad educativa que todas las demás regiones que participaron de las pruebas PISA entre 2000 y 2012. Los alumnos del cuartil más pobre de la región fueron los que más incrementaron sus resultados de aprendizaje en PISA frente al resto de los países evaluados. Más aún, en las pruebas TERCE de 2013, que comparan logros de aprendizaje en lengua y matemática del nivel primario con las pruebas SERCE de 2006, 13 de los 15 países de América Latina participantes lograron mejoras significativas, mientras que los 7 países que participaron tuvieron mejoras más modestas en ciencias.

Una primera hipótesis vincula estos logros con las mejoras en las condiciones sociales y económicas de la población durante el período analizado.

Retomando el **capítulo 2**, la salida de la pobreza de al menos 50 millones de habitantes de la región entre 2000 y 2010, el crecimiento de los ingresos, la disminución del desempleo y el mayor acceso a alimentación, vivienda, servicios públicos y bienes básicos que tuvo la población fueron notables.

Numerosas investigaciones han señalado los vínculos estrechos entre las condiciones sociales y económicas de la población y los resultados educativos desde diversas perspectivas (Checchi, 2006; Van Haecht, 1999). Ahondar en qué vínculos específicos pudieron haber tenido diversas variables es una tarea que excede este libro, pero que tendrá algunas consideraciones generales en los siguientes puntos y en la revisión de cada país.

También **los cambios educativos generacionales parecen haber sido centrales en la mejora de la población estudiada**, es decir los alumnos que cursaron durante el período 2000-2013. El acceso a la educación de sus padres superó enormemente al acceso que habían tenido los padres de los alumnos de décadas anteriores. El siguiente cuadro pone en evidencia esa situación específica en una medición comparada de la desigualdad educativa que tiene en cuenta la brecha de nivel educativo de los padres de los alumnos en 2005 y su desigualdad como alumnos de ese año.

Haber asistido a la escuela permitió a los padres acompañar mejor a sus hijos en su propia educación, ayudarlos con las tareas, leer con ellos y prepararlos para la cultura específica del trabajo escolar, entre otros factores clave de los efectos educativos diferenciales según el contexto de los hogares. Más educación de los padres trajo una mejor educación de los hijos.

Cuadro 33. Cambios generacionales en la distribución de la educación: coeficiente de Gini de grados de educación completados por generación, por país

País	Generación de Padres	Generación Actual
Argentina	0,47	0,22
Brasil	0,56	0,40
Colombia	0,55	0,34
Chile	0,44	0,21
México	0,60	0,34
Perú	0,67	0,37
Uruguay	0,41	0,25
Promedio	0,53	0,30

Fuente: Crouch y otros. (2007) a partir de Latinobarómetro 2005

El aumento notable del acceso al nivel inicial también se asume como un eje central de la mejora educativa en el período analizado y augura todavía mejores resultados en el futuro, dado que continuó creciendo en los años recientes. Diversos estudios demostraron los poderosos efectos que tiene la educación en jardines de infantes para preparar a los alumnos en la cultura escolar, crear hábitos de socialización y desarrollar actividades cognitivas centrales para el aprendizaje (Vegas y Santibañez, 2010). Las propias pruebas PISA (OCDE, 2011b) y TERCE constituyen una evidencia contundente de la mejora en los aprendizajes de los alumnos de nivel primario y secundario que produce haber asistido más años al nivel inicial, con independencia del nivel socioeconómico de la población⁷⁸.

Tan o más importante que el acceso al nivel inicial pueden considerarse las derivaciones de **la mejora social y económica en las condiciones de vida de la primera infancia**. Los estudios de Heckman (2008) fueron reveladores en cuanto al efecto que tiene a largo plazo el desarrollo infantil temprano. La mejora de las condiciones de vida de la primera infancia en varios países de la región es, quizás, decisiva en la calidad de los aprendizajes medidos por las pruebas nacionales, SERCE-TERCE y PISA.

Esta podría ser, en conjunto con todas las condiciones de mejora social y económica, una de las explicaciones del avance de **Perú** en las trayectorias y los logros de aprendizaje durante el período estudiado. Los adolescentes de 15 años que rindieron la prueba PISA en 2001 habían nacido en 1986. Para muchos de ellos, sus primeros años de vida carecieron de nutrientes básicos y condiciones mínimas de salud, vivienda y sanidad. En cambio, los alumnos que rindieron la prueba en 2012 habían nacido en 1997, su infancia y su ciclo de vida posterior tuvieron mejores condiciones, en un país que logró un gran crecimiento económico durante el período estudiado. Un estudio reciente indica que la desnutrición crónica en niños menores de 5 años en **Perú** bajó del 25% al 18% entre 2000 y 2009 (INEI y UNICEF, 2010).

Esta mirada de largo plazo es clave para entender los resultados de las evaluaciones, que dependen de un ciclo completo de vida e incluso de ciclos intergeneracionales de los padres de los alumnos evaluados, más que de un ciclo político de corto plazo o coincidente con dos ediciones de una evaluación.

Pero la gran pregunta que surge de estas primeras consideraciones generales es la siguiente: **¿por qué algunos países mejoraron más que otros e**

⁷⁸ En los informes de factores asociados con los logros iniciales de TERCE se observa que para todos los países estudiados, haber asistido más tiempo a nivel inicial tiene efectos significativos en los aprendizajes de los alumnos en todas las pruebas, con independencia del nivel socioeconómico. Véase: <http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment-llece/third-regional-comparative-and-explanatory-study-terce/>

incluso, algunos no tuvieron mejoras en los resultados de las evaluaciones pese a tener mejoras sociales y económicas?

Los siguientes gráficos ayudan a confrontar la evolución de los resultados de calidad en la comparación de PISA 2000-2012 y dos indicadores centrales de la situación social y económica de los países estudiados: la proporción de la población debajo de la línea de la pobreza y el crecimiento del PBI por habitante.

La correlación entre calidad educativa, mayor PBI y menor pobreza en todos los casos es alta, pero las variaciones por países también. Los grandes saltos de **Perú** se hacen evidentes, especialmente en la distancia recorrida de la reducción de la pobreza y mejoras en TERCE y PISA. **Brasil** y **Chile** muestran trayectorias también claras en la misma dirección: al mismo tiempo que se reduce la pobreza (especialmente en **Brasil**) y crece el PBI (más en **Chile**), mejoran los resultados de calidad educativa.

El caso de **Colombia** es más difícil de juzgar porque la medición comienza en 2006 y muestra cierta ambivalencia en PISA, aunque también se observan mejoras paralelas en la situación social, económica y educativa. **México** es distinto, atraviesa trayectorias cambiantes, su mejora en la calidad es más leve y los cambios sociales y económicos menos notables que en el resto de los países analizados.

Los casos de Argentina y Uruguay rompen el molde. Atraviesan claras mejoras económicas y sociales pero no en sus resultados educativos en PISA, aunque **Argentina** sí se observa una leve mejora en TERCE. Incluso, **Uruguay** tuvo un retroceso en los logros de aprendizaje en PISA y fue uno de los dos países entre 15 que no mejoró en TERCE.

Un aspecto metodológico que deja dudas en la pruebas PISA de **Uruguay** se expone en los cuadros anexos⁷⁹. Allí se observa que la evolución del nivel socioeconómico y cultural de los alumnos participantes en la prueba PISA en 2003 y 2012 en **Uruguay** es casi idéntica. En cambio, las mediciones de pobreza del país muestran una sensible disminución de un 35% de pobreza en 2006 a un 12% en 2012. Para todos los demás países estudiados, la evolución de las mediciones de nivel socioeconómico coincide en gran medida con las medidas de pobreza locales, con excepción de **México**.

¿Fue correcta la muestra de escuelas por nivel socioeconómico en **Uruguay** en las pruebas 2003 y 2012? ¿Puede ser un error muestral⁸⁰ lo que explique la caída en los resultados de **Uruguay** en PISA en 2012? Es imposible comprobarlo en este estudio, pero corresponde mencionarlo para futuros trabajos de investigación.

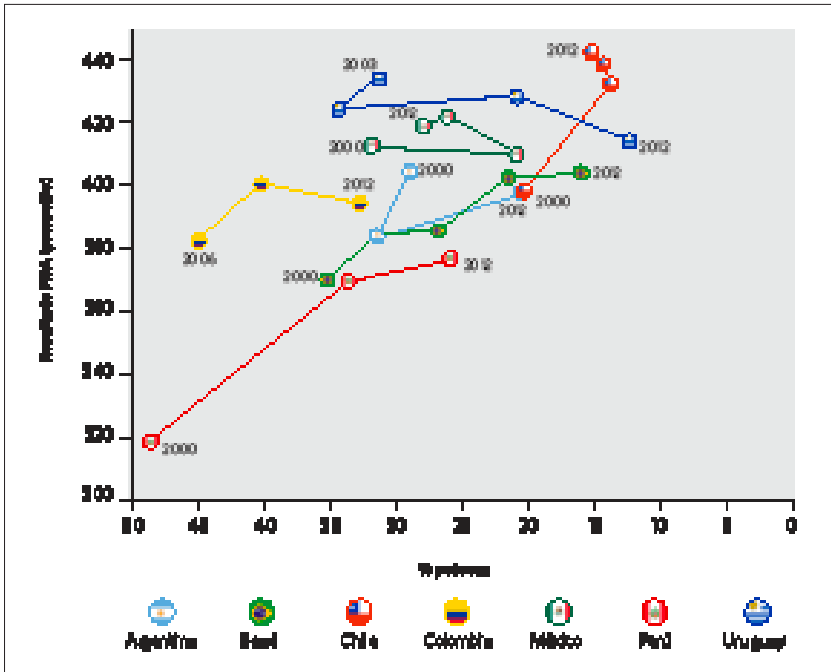
⁷⁹ En la página web del proyecto se presentan los cuadros anexos referidos a la evolución del nivel socioeconómico de los alumnos según medidas nacionales y las mediciones de PISA. Véase: <http://cippec.org/mapeal/>

⁸⁰ El error muestral podría estar indicando que en la muestra se subestimó a las escuelas de mayor nivel socioeconómico, dado que la mejora social del país no se refleja en la muestra.

De cualquier forma, **Argentina** y **Uruguay** tuvieron un recorrido social y económico distinto al del resto de los países analizados. Ambos vivieron un ciclo histórico de fuerte consolidación de sus clases medias sobre la base de la escuela pública, que atravesó una prolongada etapa de deterioro. En **Argentina**, la caída fue más abrupta, desde la dictadura militar iniciada en 1976 hasta la crisis de 2003 el país tuvo el mayor crecimiento de la pobreza y la desigualdad de toda América Latina. El crecimiento económico posterior, analizado en el presente estudio, no puede ser pensado sin tener en cuenta esa herencia de la crisis, que parece haber dejado un pesado efecto de fragmentación social en las escuelas (Rivas, 2014).

Esta es una posible lectura de distintos procesos de mejora económica. En **Argentina** y **Uruguay**, el crecimiento económico durante el período analizado se montó sobre la base de una ruptura previa de los lazos sociales, lo cual constituye una posible hipótesis a indagar sobre el menor efecto que parece haber tenido esa recuperación en los aprendizajes de los alumnos.

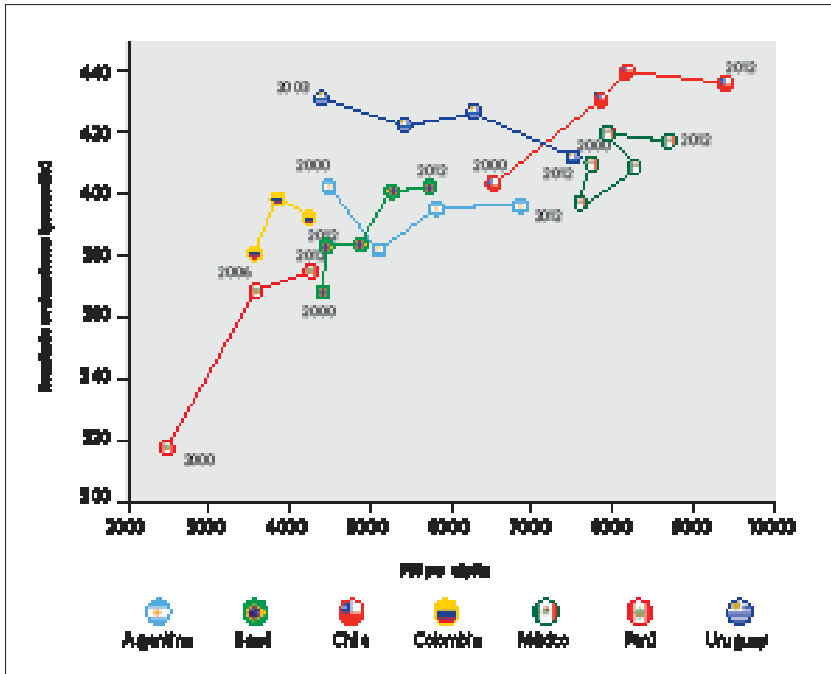
Gráfico 58. Resultado PISA (promedio 3 áreas evaluadas) y porcentaje de población en situación de pobreza. Países seleccionados, 2000-2012



Nota: para los valores de Argentina 2009 y 2012 se utiliza el porcentaje de población bajo la línea de pobreza de 2007 (segundo semestre). Para los valores de Brasil 2012 se utilizan datos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Fuente: CIPPEC, sobre la base de: Pobreza (ingresos): Tasas de pobreza oficiales basadas en SEDLAC, excepto México donde se utilizaron estimaciones del CONEVAL. Resultados evaluaciones: OCDE - PISA 2000 - 2012.

Gráfico 59. Resultado PISA (promedio 3 áreas evaluadas) y PBI per cápita. Países seleccionados, 2000-2012



Fuente: CIPPEC, sobre la base de estimaciones de CEPAL para el caso del PIB per cápita en U\$S constantes y PISA 2000-2012 (OCDE) para el caso de los resultados de las evaluaciones.

Hipótesis 2. Los dispositivos que se centraron en los aprendizajes y en los resultados tuvieron más impacto que las políticas incrementales signadas bajo la impronta del “regar y rezar”

Los contextos sociales y económicos de la población tuvieron, seguramente, un gran peso en la mejora de los resultados de aprendizaje medidos por las evaluaciones internacionales. Pero las diferencias entre los países dejan abiertas otras hipótesis, quizás menos determinantes pero más al alcance de los tomadores de decisiones educativas que lean este libro. Se trata de las hipótesis del impacto diferencial de las políticas educativas implementadas por los países durante el período estudiado (2000-2015).

La primera gran hipótesis es que una parte de la mejora de ciertos países se debió a políticas de mayor gobernabilidad de sus sistemas educativos. Las políticas centradas en lograr que ciertos dispositivos de política educativa

se focalicen en los resultados de aprendizaje de los alumnos fueron claves en esta dirección. Este parece haber sido un rasgo compartido por **Chile, Brasil, México y Colombia**, que en ese orden lograron mejoras constatables en TERCE y PISA durante el promedio de todas las materias y años evaluados.

La aparición de los sistemas de evaluación de las escuelas medidas con pruebas a los alumnos fue el nuevo dispositivo estelar en estos países. Impuso presión por los resultados, hizo visibles los logros de cada escuela, generó incentivos concretos a la mejora e impulsó una nueva modalidad de gobernabilidad estatal a distancia. En países inmensos y descentralizados como **Brasil y México**, parece haber sido un mecanismo eficaz para lograr establecer nuevos incentivos de focalización escolar en los aprendizajes.

En **Chile**, su efecto se combinó con numerosos incentivos en un sistema educativo regulado como un mercado, dada la cantidad de escuelas privadas y el mecanismo de financiamiento estatal basado en la elección de la escuela por parte de las familias. En **Colombia**, la evaluación y la gobernabilidad del sistema fueron sinónimos que recorrieron el período estudiado conocido como la “Revolución educativa”, con eje en el mérito y los incentivos externos.

Todos estos países cambiaron el pacto educativo entre el Estado y las escuelas. El foco en los resultados fue de la mano de políticas diversas según países: presión basada en la demanda y los resultados, apoyo a escuelas con bajos resultados, premios a municipios y entidades de gobierno intermedio que ayuden a mejorar los resultados, entre otras (véase el **capítulo 3**). Los instrumentos utilizados podrán ser discutibles éticamente e incluso en su eficiencia a corto y largo plazo, pero tuvieron una coincidencia de fondo: buscar llegar al final del camino, hasta modificar los aprendizajes de los alumnos.

En muchos casos, se combinaron con una revalorización del rol pedagógico de los directores de escuela, que se tradujo en la creación de planes de mejora con autonomía para el uso de los recursos y “contratos” basados en resultados. El foco pasó de la oferta estatal homogénea a la responsabilidad compartida por los resultados.

Uruguay y Argentina se mantuvieron en un camino distinto. No centraron sus políticas en la presión ni en la evaluación ni en la gobernabilidad del sistema. Fueron más laxos, no comulgaron políticamente con utilizar incentivos económicos para regular el comportamiento de los docentes y escuelas. Sus gobiernos mantuvieron alianzas estratégicas con los sindicatos docentes y un mayor conservadurismo estatal.

Esto no implicó que ambos países tengan una agenda educativa paralizada. Al contrario, fueron los dos países, junto con **Brasil**, que más incrementaron la inversión educativa durante el período analizado. Implementaron múltiples políticas, entre ellas una de las más disruptivas: el modelo universal de una computadora por alumno.

Pero estas políticas no lograron convertir los canales tradicionales de política educativa en dispositivos porque no volcaron la fuerza de su intervención sobre los resultados. **Fueron políticas incrementales, dieron muchos nuevos recursos a las escuelas, pero se aplicaron sobre el modelo de “regar y rezar”, esperando que por sí solas tuviesen efectos.** Seguramente, los tuvieron y en algunos casos, pueden ser constatados en los limitados datos de resultados que se analizaron en el capítulo anterior.

Argentina redujo la desigualdad educativa en PISA como ningún otro país analizado y mejoró sus resultados en matemática en TERCE. Políticas como la jornada completa y el Plan Ceibal en **Uruguay** demostraron un impacto positivo en los aprendizajes. Cada política tuvo sus efectos, incluso más allá de lo que puede ser medido en el corto plazo. Pero esos efectos parecen haber sido más débiles por su propio modelo de implementación, que esquivó la mirada centrada en los resultados y no generó cambios concretos en los incentivos o en los modos de actuación de los actores involucrados.

La hipótesis de la gobernabilidad por evaluaciones, de todas formas, no alcanza para explicar el caso de **Perú**, que queda como un gran interrogante abierto. **Perú** no desarrolló un dispositivo de evaluación de la calidad con presión sobre las escuelas y sin embargo, fue el país que más incrementos tuvo en las pruebas TERCE y PISA a lo largo del período estudiado. ¿Alcanza la **hipótesis 1**, referida a la mejora social y económica para explicar a **Perú**? En los siguientes apartados se señalarán algunas hipótesis complementarias para intentar comprender el caso de **Perú** en el mapa de los cambios educativos del nuevo siglo.

Hipótesis 3. Los libros de texto y el direccionamiento curricular básico parecen haber creado un efecto de tenazas junto con las evaluaciones que impulsó mejoras en los aprendizajes

Otra hipótesis central del peso de las intervenciones de la política educativa en la mejora de los resultados de aprendizaje es **la multiplicación de materiales curriculares para la enseñanza y el aprendizaje.** En particular, la distribución gratuita de libros de texto se incrementó notablemente en países como **Brasil, Perú, Chile, México y Argentina**, en ese orden de magnitud. Los puntos de partida y las políticas fueron muy diversos, pero lo concreto es que las aulas de América Latina se llenaron de guiones para la enseñanza y el aprendizaje, lo cual generó un mayor foco y un piso básico curricular.

Frente a la tendencia de las reformas curriculares basadas en documentos generales de los años noventa, muchos de ellos abstractos y enciclopédicos, en el nuevo siglo se incrementaron políticas que dieron **mayores pautas concretas para los docentes.** Numerosas políticas reseñadas fueron en esta dirección,

reconociendo tanto las demandas docentes (su falta de tiempo para preparar clases, su pedido de apoyo pedagógico “realista”) como sus falencias de formación.

Los efectos de los libros de texto no son menores. Un estudio ya clásico realizado por el Banco Mundial (Heyneman y otros, 1979) en 11 países (3 de África, 4 de Asia y 4 de América Latina) señaló que la disponibilidad de libros de texto en las aulas de primaria era el factor más determinante para predecir los logros escolares (Pearce, 1982). Otro estudio comparado sobre el currículum en 37 países mostró que los libros de texto eran el factor con mayor correlación de coherencia y consistencia del currículum, porque ejercen un mayor control centralizado (Schmidt, Wang y McKnight, 2005).

La mayor regulación curricular también fue estudiada por el trabajo comparado sobre la enseñanza en tres países, realizado por Carnoy (2007). Allí se señala la mayor convergencia curricular entre formación y práctica pedagógica de los docentes en Cuba, el país con mejores resultados educativos de la región por lejos en las pruebas PERCE y SERCE de la UNESCO⁸¹. Quizás, sin lograr alterar esa amplia brecha entre teoría de la formación y práctica de la docencia en ejercicio, varios países de la región la suplieron con mayor intervención curricular.

Esta hipótesis también fue central en el informe de la consultora McKinsey sobre las claves de los países que mejoraron la calidad educativa pasando de niveles bajos a medios (Mourshed, Chijioke y Barber, 2012). La mayor regulación pedagógica y curricular aparecía asociada con un mayor control estatal de ciertos pisos básicos comunes de enseñanza.

Las mejoras muy leves de **Colombia** en las pruebas TERCE pueden haber estado limitadas por este factor, ya que allí no hubo políticas de direccionamiento curricular ni libros de texto distribuidos masivamente por el Estado, al menos hasta 2012. **México** ya contaba con libros de texto de distribución universal antes de comenzar el período analizado, y aunque incrementó la cantidad y calidad de los libros, quizás no haya visto tanto impacto diferencial en el período estudiado.

En cambio, los demás países analizados tuvieron políticas activas de distribución de libros de texto que crecieron de manera notable en el nuevo siglo. ¿Puede esta ser una de las explicaciones de las mejoras de **Perú**, un país donde se logró llegar masivamente a los alumnos con recursos que históricamente el sistema educativo no tenía como los libros de texto?

En algunos países, los libros de texto y otros materiales paralelos hicieron el efecto de tenazas sobre la calidad educativa. Junto con las evaluaciones de los aprendizajes que midieron resultados por escuela y pusieron presión por la rendición de cuentas, los libros de texto generaron una base curricular

⁸¹ Cuba no participó de las pruebas TERCE, pero había obtenido los mejores resultados en las pruebas PERCE y SERCE, con una gran distancia por sobre los demás países (Carnoy, 2007; LLECE-UNESCO, 2013d)

confiable y práctica. Esto parece haber sido parte del secreto de las reformas educativas en **Chile, México y Brasil**, donde los libros de texto y las evaluaciones cobraron mayor volumen y convergencia.

¿Pueden ser estas tenazas las mayores fuerzas explicativas de las mejoras en la calidad educativa, si bien dispares, en estos países? ¿Pueden haber contribuido también los libros de texto y otros materiales a dar una segunda capa de gobernabilidad (la primera fueron las evaluaciones) a través del uso activo de una arteria central de política educativa, que tiene su historia propia y genera un canal de llegada directo a las prácticas pedagógicas? Nuevas investigaciones podrán retomar esta pista, y analizar en concreto qué materiales se distribuyeron, qué diferencias hubo según niveles educativos, cómo fueron utilizados, qué calidad tenían en sus contenidos y cómo regularon o abrieron nuevas posibilidades de trabajo pedagógico en los docentes.

La hipótesis que aquí se presenta define a los dispositivos como procesos institucionalizados sistémicos que generan flujos estables de relación entre el Estado y las escuelas con la intención de lograr ciertos resultados. Los dispositivos parecen tener mayores efectos a mayor convergencia entre ellos.

Un ejemplo lo representa el caso de San Pablo en **Brasil**, que en 2007 implementó una política combinada de cuadernillos con secuencias didácticas para los docentes, evaluación de la calidad por escuela, con la asistencia de doce mil asistentes pedagógicos de los directivos para centrarse en el análisis de los datos de rendimiento escolar y estrategias de mejora, con informes de progreso por escuela cada dos meses. Los resultados inmediatos fueron auspiciosos: el 95% de las escuelas con apoyo mejoró al año siguiente (Negri, da Gama Torres, y Guimarães Castro, 2014).

Hipótesis 4. Los sectores desfavorecidos pasaron de los márgenes al centro del sistema y sus derechos fueron traducidos en logros de acceso y aprendizajes.

Los resultados de aprendizaje de los alumnos más pobres mejoraron más que los del promedio de la población y que los del cuartil de mayor nivel socioeconómico en las pruebas PISA entre 2000 y 2012. Al momento de cerrar este libro no se disponía aún de los resultados de las pruebas TERCE desagregadas por nivel socioeconómico. Los países que lograron reducir la brecha en PISA fueron **Argentina, México y Chile**, en ese orden, y más levemente **Brasil**. Al mismo tiempo, los países lograron grandes avances en la cobertura educativa, un logro que al integrarse con esa mejora en la equidad la hace más notable: alumnos que quizás entraban por primera vez a la educación secundaria en su familia, al mismo tiempo que daban “pasos en lo desconocido” lograban mejorar más los aprendizajes que quienes ya estaban dentro del sistema.

La combinación de las tres primeras hipótesis fue decisiva para mejorar no solo la calidad sino también la equidad. La primera hipótesis ya fue relatada en relación con su efecto socioeducativo. **La segunda y tercera parecen haber tenido un mayor impacto en los sectores más pobres**, dado que los dispositivos de evaluación de la calidad y entrega masiva de guiones curriculares generan un efecto de equilibrio sistémico. Este equilibrio brinda una base de obligaciones y apoyos, se focaliza en las escuelas más vulnerables en sus resultados, opera con más fuerza sobre las que estaban a la deriva o en las salas de clase donde los docentes tenían menos recursos o capacidades. Generalmente, esas escuelas y aulas se correlacionan más con la pobreza, dado que los docentes con mayor puntaje tienen la posibilidad de elegir en qué escuela trabajar y las escuelas más pobres son un destino poco elegido.

Potenciar los dispositivos y garantizar gobernabilidad sistémica seguramente tuvo efectos en la equidad y mejoró más a los más desfavorecidos. Pero hubo otro conjunto de políticas sociales y educativas que pueden haber tenido un gran efecto en el logro de reducir las brechas de aprendizaje, al menos en los países señalados. Se trata de **la batería de políticas contra las desigualdades sociales** que recorrieron los países con distintas agendas y modelos de intervención. Fueron posibles por el aumento notable de la inversión educativa en toda la región, que tuvo impacto en los programas sociales y educativos, en la mejora notoria de la infraestructura escolar y de la alimentación de los alumnos, entre otros componentes clave⁸².

La aparición de grandes programas compensatorios con miles de escuelas involucradas puede haber tenido un efecto particular en esta dirección. Las políticas de apoyo a escuelas desfavorables con capacitación, materiales y asistencia técnica externa, sumadas a una dosis nueva de autonomía para manejar recursos, con medición de resultados en algunos casos, y creación de proyectos de planificación y mejora fue una fórmula repetida con diversos acentos en **Chile** con la SEP, **Colombia** con Todos a Aprender, **México** con el PEC y el PEMLE, **Brasil** con el ProEMI y **Argentina** con el PIIE y los planes de mejora.

Es muy difícil establecer hipótesis por países, son demasiados factores los que están en juego. Entre ellos, entender las dinámicas educativas de clases medias y altas que, por ejemplo en **Argentina**, bajaron sus rendimientos mientras que el resto de la población se mantenía o mejoraba levemente en las pruebas PISA. **Brasil** también tuvo un gran acordeón de políticas educativas de ataque a las inmensas desigualdades sociales del país. La mejora en la equidad no fue tan alta como en **Argentina** porque el sistema mejoró en su conjunto,

⁸² Véase el efecto positivo que tiene la mejora de la infraestructura escolar en los aprendizajes en Duarte, Moreno y Gargiulo (2011).

pero en los aprendizajes del cuartil más pobre la mejora fue superior a la de **Argentina** en PISA. Quizás, dinámicas paralelas hicieron el doble efecto en **Brasil** (mejoras sistémicas y mejoras de los más desfavorecidos), mientras que en **Argentina** las políticas tuvieron un menor impacto sistémico.

Es muy tentativo hacer cualquier afirmación en este terreno. Las futuras exploraciones tendrán mucho camino para recorrer. Pero el cambio de eje de las políticas compensatorias, que pasaron de los márgenes al centro de la agenda educativa, parece haber tenido un correlato en la reducción de las brechas de aprendizaje de algunos de los países estudiados.

Hipótesis 5. La región mejoró más en primaria que en secundaria, donde los canales de política educativa regulan menos la enseñanza

Las pruebas TERCE y PISA no son comparables en términos estrictos, dado que tienen metodologías diferentes. Pero **la mejora en TERCE parece haber sido más generalizada que en PISA y más homogénea entre los países participantes**. Esto puede deberse a que el nivel primario tiene una estructura más estable, en la cual canales como la evaluación y la distribución masiva de materiales, así como otras políticas, parecen afectar sus prácticas de forma más pronunciada que en el nivel secundario.

En este caso, la hipótesis indica que el nivel primario parece ser más gobernable por la política educativa. Sus docentes están integrados a una misma escuela, con un directivo a cargo, y eso presenta mayores condiciones de solidez institucional para interiorizar las políticas. Muchas de las acciones implementadas por los países tendieron a fortalecer la unidad escuela, con planes de mejora, incentivos basados en resultados, programas compensatorios, foco pedagógico en los directivos y formación docente en servicio por equipos, entre otros. Estas acciones tienen una pista de aterrizaje más consolidada en las escuelas primarias que en las secundarias, donde buena parte del recorrido previo es justamente crear esa base institucional.

Además de estos rasgos organizacionales que distinguen ambos niveles, la educación secundaria, en sus distintas modalidades según países, vivió un proceso de transformación de su misión original selectiva para universalizarse. Es muy probable que este proceso haya generado resistencias y confusiones que hicieron más compleja la intervención de las políticas educativas. Esto, combinado con la compleja cuestión social de los jóvenes en la región, referida en el **capítulo 2**, parece haber sido fronteras de difícil permeabilidad por parte de las políticas educativas.

Hipótesis 6. Asegurar trayectorias educativas superando la repetición parece estar asociado con mejoras en la calidad y terminalidad de los estudios

Una hipótesis que conecta las trayectorias de los alumnos con sus logros de aprendizaje es **el efecto positivo que muestran los países que logran reducir la repetición de curso sin generar exclusión ni separación educativa de los alumnos**. La correlación entre los países que tienen alto nivel de graduación de la educación secundaria y baja repitencia es muy alta (véase **Gráfico 32**), lo cual parece indicar que es clave garantizar una trayectoria en tiempo con el grupo de pares para lograr que los alumnos obtengan su título. La repetición, tarde o temprano, anuncia un fracaso y predice la expulsión de los alumnos sin llegar al final del camino esperado.

Esta hipótesis se constata en la primera versión de los estudios de factores asociados con los logros de las pruebas SERCE. En todos los países, en todos los grados y en todas las materias, la repetición de curso tiene un efecto negativo en los resultados de aprendizaje de los alumnos. Junto con la mayor asistencia al nivel inicial como variable asociada con mejoras, se trata de la única variable que se aparece en todas las observaciones, controlando el efecto del nivel socioeconómico de los alumnos.

La evidencia no es nueva, varios estudios señalaron el efecto nocivo de la repetición de curso en la autoestima de los alumnos y en su motivación de continuar en la escuela (Brophy, 2006; Martínez Rizo, 2004; Torres, s.f.; UIS-UNESCO, 2012). La idea de repetir todo de nuevo es costosa en términos de la inversión pública, reduccionista en términos pedagógicos y poco efectiva en sus resultados.

Hipótesis 7. Las hipótesis del cambio a través de la docencia y de las nuevas tecnologías son demasiado recientes para ser tomadas en cuenta como ejes explicativos de la mejora en los aprendizajes

El desbloqueo de las políticas docentes no parece haber tenido impacto en los resultados medibles de calidad y equidad educativa durante el período estudiado. Al menos, esa es una visión general que surge de la comparación de los países. Las reformas de las carreras docentes en **México, Colombia y Perú** fueron conflictivas, parciales, tuvieron contramarchas y efectos todavía poco claros en la mejora de las capacidades del profesorado. Sería precoz asumir que esos procesos explican la mejora en los resultados de estos países⁸³. Lo

⁸³ Aunque es probable que mejoras básicas en el nombramiento de los docentes a tiempo hayan tenido impacto, como sugiere un reciente estudio en Perú (Ministerio de Educación de Perú, 2014), y que el hecho de tener más docentes titulados también haya sido importante

mismo puede decirse de ciertos Estados de **Brasil**, donde las reformas de las carreras docentes fueron un eje central del cambio.

Chile, en cambio, es un caso distinto, donde las políticas docentes tuvieron un enfoque más integral, gradual y consensuado, especialmente hasta 2010. Fue el único de los países estudiados donde pareció haberse logrado que la docencia sea una profesión más buscada por su mejor paga y más atractiva carrera. Asumir que estos procesos explican los resultados de mejora de **Chile** es tan apresurado como decir lo contrario, si bien algunos estudios indican ya un impacto positivo de la evaluación docente en la calidad educativa (Ministerio de Educación de Ecuador, 2012). Seguramente comenzaron a permear el trabajo en las aulas y su continuidad podría augurar mejoras sostenibles en el tiempo.

Algo similar puede decirse de los países que tomaron otro rumbo de ruptura a través de la distribución masiva de computadoras a los alumnos. Uruguay, Argentina y Perú implementaron políticas con uso intensivo de tecnología y su impacto en los aprendizajes todavía parece estar lejos en el horizonte. Pero esa brecha puede estar acortándose, como lo demostró una evaluación reciente, que expone los efectos positivos de Ceibal en el aprendizaje de matemáticas (Cristia, Ibararán, Cueto, Santiago y Severín, 2012) y abre una luz en el futuro que todos los países deberán explorar con una multiplicidad de herramientas y nuevas cosmovisiones de política.

Hipótesis 8. Chile muestra que un avance continuo y secuenciado en varios ejes centrales de política educativa pudo de generar mejoras incluso desde una situación inicial por encima del promedio de la región

Chile se destaca por haber logrado mejoras desde su punto de partida más alto que el promedio de la región. Chile logró consolidar la mejora en el tiempo, a diferencia de países del cono sur, como **Argentina** y **Uruguay** -a los cuales podría sumarse Costa Rica-, que tienen sistemas educativos de desarrollo más temprano y sólido, con mejores resultados que el promedio en las pruebas PERCE en 1997. **Chile** no sufrió lo que en estos tres países podría llamarse el “mal de las alturas”: una etapa en la cual desde una herencia histórica fuerte los sistemas entran en una fase de estancamiento derivado de grandes cambios sociales y falta de políticas estratégicas para reimpulsar a la docencia y las escuelas a nuevos desafíos.

¿La mejora de **Chile** fue consecuencia de sus políticas de expansión de un mercado educativo a partir de la creciente privatización del sistema? Esta

en algunos países como Brasil, donde se pasó del 11% de los docentes sin título de nivel secundario en 1997 a un 1% en 2007 (Souza & Barbosa Gouveia, 2011).

hipótesis requiere estudios más profundos (véase Bellei, 2007), pero puede ser cuestionada desde el punto de vista de los resultados. En las pruebas PISA, las escuelas públicas y privadas de **Chile** logran similares resultados cuando se controla el efecto diferencial del nivel socioeconómico de los alumnos, tanto en 2006 como en 2012 (**gráfico 44**). En el SIMCE, las escuelas públicas lograron mejorar más entre 1999 y 2011 que las privadas en las pruebas de 4° básico, aunque las particulares mejoraron más en 2° medio. En cualquier caso, no parecen ser diferencias significativas que expliquen un resultado superior de las escuelas particulares sobre las públicas.

En cambio, Chile parece haber encontrado una secuencia para generar un proceso de mejora basada en múltiples explicaciones. Las reformas curriculares, los libros de texto, los marcos para la docencia y la dirección escolar, entre otras acciones, tuvieron un foco permanente en la mejora de la enseñanza. El SIMCE fue un factor de presión por demanda y por oferta, con numerosos incentivos para mejorar los aprendizajes.

La extensión del tiempo escolar hizo de **Chile** el país con la mayor oferta de horas de clase semanales de lengua y matemática de los 65 participantes en las pruebas PISA, con efectos constatados en la mejora de los aprendizajes. Políticas clave como la SEP, focalizada en las poblaciones más vulnerables con recursos y planes de mejora atados a resultados y esquemas similares en el nombramiento de directivos, con plazo a término y medido por resultados. La lista es larga y se encuentra en los diversos apartados del **capítulo 3**.

Que todas estas políticas hayan sido convergentes es altamente dudoso. Las intervenciones son siempre mezclas con contradicciones y contramarchas. Que todas hayan sido éticas en cómo trataron a los docentes y escuelas, minándolos de incentivos externos, es un tema muy debatido en el país (UNICEF, 2010c). Incluso, el mismo SIMCE es motivo de numerosas críticas por sus rankings y su presión por enseñar para la prueba⁸⁴.

Pero en la confluencia de políticas, **Chile se destaca en la región por haber logrado mayor solidez en convertir sus canales de política educativa en dispositivos orientados a lograr resultados:** la evaluación, el currículum, los materiales, la carrera docente. Por este cruce de apoyos e incentivos, las escuelas hicieron más foco en los aprendizajes. Por eso, el país parece haber encontrado la forma de avanzar desde un punto de partida más alto y sacar una distancia considerable al resto de la región que participa de las pruebas internacionales.

Todo esto no cierra la historia, son apenas interpretaciones posibles desde la mirada comparada regional. **Chile también se mantuvo en todo el periodo estudiado como uno de los países con mayores desigualdades sociales**

⁸⁴ Una reciente campaña proponía reformas en los usos del SIMCE: <http://www.alto-al-simce.org/>

y educativas, expandidas por un mercado educativo crecientemente privado, segregado por nivel socioeconómico y capacidad de pago diferencial de las cuotas que tienen las escuelas particulares subvencionadas o no por el Estado (Puga, 2011)

Tal es así, que el modelo que nació con la dictadura de Pinochet y vivió todo tipo de adaptaciones, recambios e incluso refuerzos durante la democracia, estaba al finalizar este estudio al borde de su propio abismo. Luego de más de dos décadas de crecimiento económico sostenido y de mejoras educativas, el país mantenía muy altos niveles de desigualdad social y educativa, dos trabas para su desarrollo con equidad en el futuro.

Estos desafíos estaban siendo enfrentados mientras se escribía este libro⁸⁵. La posibilidad de seleccionar a los alumnos, cobrarles cuotas y tener fines de lucro por parte de las escuelas particulares era uno de los ejes de cambio para lograr generar un sistema público amplio, con gestión privada y estatal. También el cometido de recuperar la educación municipal aparecía como un desafío primordial (Bachelet, 2013).

Los resultados de calidad de **Chile**, de cualquier forma, no fueron lineales. Sus mejoras fueron mucho más claras en el nivel primario, medidas por TERCE, que en el secundario, con PISA. Incluso, la comparación de evaluaciones muestra una notable paradoja: **Chile** mejoró en PISA entre 2000 y 2009, pero no en sus propias pruebas nacionales. Pese a que el SIMCE está más centrado en el currículum y alinea incentivos concretos para las escuelas, el país se mantuvo estancado en lengua y matemática entre 2001 y 2013. Paradójicamente, **Chile** mejoró en la prueba más difícil (PISA) que mide competencias, y no lo hizo en la que atraía todos los focos de las escuelas (el SIMCE) más centrada en el currículum. Se trata de un misterio que investigaciones más profundas podrán develar.

Hipótesis 9. Brasil señala que es posible lograr al mismo tiempo mejorar cobertura, flujo y calidad educativa con políticas de expansión de derechos, impulso a la iniciativa local y control de resultados de forma centralizada

Quizás, uno de los mayores logros de **Brasil** es haber encontrado una fórmula para coordinar la mejora educativa en un país inmenso y descentralizado en 5.564 municipios y 27 Estados. Este proceso se inició en los noventa y tuvo ejes centrales de cambio en el período estudiado, con los sucesivos gobiernos de Lula y Dilma.

⁸⁵ Véase, por ejemplo, el documento de propuestas de Educación 2020 (Educación 2020, 2014).

La mezcla de políticas fue una señal de época. Se trató de un gobierno “ambidiestro”. Por un lado, bajo su propia impronta histórica logró garantizar derechos, potenciar las transferencias a los más pobres y redistribuir el poder en una sociedad clasista (Gentili 2013). Por el otro, impulsó evaluaciones centralizadas, con el IDEB, que pone una nota de 1 a 10 a cada escuela y municipio del país, con incentivos económicos para la mejora (Burns, Evans, y Luque, 2012).

Pero, ¿cuánto mejoró realmente la calidad de la educación brasileira? Es difícil saberlo. Las pruebas nacionales y las pruebas PISA no coinciden en varios de sus ciclos de resultados. Pese a tratarse de pruebas con metodologías distintas, llama la atención la diferencia en matemática. Incluso, algunos estudios cuestionaron las muestras de alumnos de las pruebas PISA y su comparabilidad entre 2000 y 2009, resaltando que la mejora de **Brasil** fue mucho más leve y solamente significativa en matemática (Carnoy, Khavenson, Costa, Fonseca y Marotta, 2014; Klein, 2011).

En el IDEB, las mejoras fueron mucho más notables en el flujo que en la calidad, aunque con grandes diferencias entre Estados y municipios. **Lo que sí quedó claro es que el país generó un cambio educativo profundo.** El foco en los aprendizajes fue una constante que partió de los dispositivos: evaluaciones, planes de mejora y libros de texto. Cada escuela conoce sus resultados; además, se articularon nuevos incentivos para potenciar la mejora.

Las políticas para la docencia, salvo en algunos Estados, fueron un capítulo de más débil avance. También los cambios en la educación secundaria, el mojón más pesado de las reformas. Cierta estancamiento en PISA entre 2009 y 2012 y en las evaluaciones nacionales da la también idea de que un ciclo de mejora quedó, quizás, atrapado en una meseta.

Las perspectivas futuras, de cualquier forma, son auspiciosas. Los grandes efectos de las mejoras sociales y educativas intergeneracionales (véase **hipótesis 1**) todavía tienen un margen de efectos aún mayores, dado que los avances en la educación infantil y en la educación secundaria de los padres de los alumnos actuales todavía siguen en pleno crecimiento. También bajó la población en edad escolar, y con las mejoras de flujo se ahorraron enormes costos fiscales de la repitencia. Todo esto, sumado a las posibilidades económicas de una nueva potencia mundial, augura más recursos para la educación. Las preguntas acerca de sus destinos en esta nueva etapa pueden continuarse con el capítulo siguiente, que retoma las lecciones aprendidas y sugerencias para los tiempos porvenir.

Hipótesis 10. Pese a todo lo señalado, no hubo tantos cambios en la organización pedagógica y en el sentido de la educación de los países, lo cual se refleja en la lentitud del ritmo de mejora y abre desafíos para el futuro

¿Qué tanto mejoró y cambió la educación en América Latina? **Los logros del período estudiado deben ser valorados cabalmente:** fue un inmenso esfuerzo colectivo de miles de escuelas y millones de docentes, alumnos y familias. Las políticas educativas y el financiamiento público también jugaron un rol central. El Estado logró dar más oportunidades educativas que nunca antes en la historia de América Latina. Gracias al incremento de la inversión educativa, se materializaron las numerosas acciones hasta aquí descritas, con gran diversidad de efectos.

Pero detrás de esos avances están las deudas pendientes. La educación no cambió realmente. En la mayoría de los países, los sistemas educativos siguen siendo desiguales y de bajo impacto en la creación de capacidades en los alumnos para actuar y definir su futuro. Las prácticas pedagógicas se mantuvieron sobre un manto de gran dispersión y enormes falencias para fomentar el estudio, el entusiasmo y una relación fructífera con el conocimiento de los alumnos.

Estudios previos sobre las prácticas pedagógicas en la región indican que los docentes típicamente enseñan para la media del grupo de clase, y dejan atrás a los que tienen más dificultades. Sus prácticas de enseñanza logran mantener comprometidos muy poco tiempo a los alumnos, lo cual tiene un impacto clave en los bajos logros de aprendizaje. Además, las prácticas pedagógicas evidencian una gran variación entre y dentro de las escuelas, lo que deja el aprendizaje de los alumnos al azar, según los docentes que les toquen (Burns y Luque, 2014).

Una sistematización de estudios sobre la enseñanza de ciencias y matemáticas en América Latina llegó a conclusiones igualmente críticas (Valverde y Näslund-Handley, 2010). Un análisis comparado de los usos de las evaluaciones y las calificaciones en la enseñanza de varios países de la región en el nivel primario indicó las falencias de los métodos de evaluación y la notable ambigüedad de las calificaciones (Ravela, 2009).

En este contexto, resulta clave señalar que el clima de las escuelas aparece como un factor clave en la explicación de los resultados educativos diferenciales dentro de los países, tal como lo señaló un estudio sobre los factores asociados con los logros en las pruebas SERCE de la UNESCO (LLECE-UNESCO 2010b). Todavía más revelador resulta un estudio posterior que mostró la incidencia decisiva de la organización del aula

en las variables que componen el clima escolar⁸⁶ (LLECE-UNESCO, 2013a).

La organización del trabajo en el aula es una amplia y parece ser un problema en la mayoría de los países de la región. Así lo indica el estudio de Carnoy (2007), que compara las políticas educativas y las prácticas pedagógicas a partir de la filmación de clases en **Chile, Brasil y Cuba**. El estudio de Carnoy se propuso analizar las razones detrás de los notables resultados educativos de Cuba en las pruebas SERCE de la UNESCO. Al observar las clases, uno de los tantos puntos destacados de Cuba era el mayor orden de las aulas⁸⁷ en comparación con las escuelas de **Chile y Brasil**.

Cinco factores hallados en esa investigación pueden ser iluminadores de lo que está detrás del clima de las escuelas y la organización de las aulas. El primero es externo a la política educativa, aunque la rodea y la hace posible en estrecha relación con la cultura de las escuelas y de la sociedad. Se trata de lo que Carnoy llamó “capital social estatal”, es decir las relaciones y redes sociales que generan confianza en el otro, empatía y bienestar compartido por medio de puntos de apoyo estatales.

Los siguientes cuatro **factores propiamente educativos destacados en Cuba** son: 1) un currículum no tan extenso como en los demás países de la región, más abarcable y al alcance de todos los alumnos; 2) un mayor nivel de dominio del contenido de las materias que enseñan los docentes, en especial de matemática (gracias a una mejor enseñanza de las matemáticas en la educación secundaria, es decir, un círculo virtuosos); 3) la formación docente organizada sobre la base del currículum a enseñar, a diferencia de la inmensa autonomía y dispersión teórica de otros países, y 4) una constante supervisión pedagógica en las escuelas por parte de directivos y colegas docentes, que genera un foco pedagógico y la responsabilidad sistémica de que cada alumno alcance los objetivos académicos (Carnoy, 2007).

En síntesis, Cuba parece haber logrado alinear varios dispositivos de política educativa, que generan un efecto sistémico y puján por los logros de aprendizaje sin dejar a nadie atrás⁸⁸. Las pedagogías actúan en nombre de este

⁸⁶ El estudio refiere que “la organización de aula incluye el manejo de conducta del profesor, la manera de que los estudiantes responden a las reglas y normas de la clase y la productividad dentro de la sala de clase” (LLECE-UNESCO, 2013a).

⁸⁷ El orden de las aulas no refiere a una dimensión de control negativo, basado en el cumplimiento de la norma, sino también a una adhesión manifiesta la colaboración y a la construcción colaborativa del espacio común. En la comparación de Cuba frente a Chile y Brasil de Carnoy (2007), hay múltiples aproximaciones a ambas dimensiones: por ejemplo, el menor ausentismo de docentes y alumnos (cumplimiento de la norma) y relaciones humanas y espacios físicos mejor cuidados por vía de la solidaridad de los alumnos.

⁸⁸ Merecería otra discusión el régimen político de Cuba y la falta de garantías democráticas que existen detrás de estas políticas educativas.

objetivo, aun a costa de ser poco innovadoras. Así, la enseñanza se traduce en redes sistémicas predecibles, escalables, penetrantes y controladas. La regulación sistémica estatal produce resultados de aprendizaje masivos, como en ningún otro país de América Latina.

Retomando los siete países analizados, la investigación no permite determinar qué tanto impacto tuvieron las políticas educativas durante el período estudiado. Las hipótesis hasta aquí señaladas tienen fuertes asideros, pero requieren otras investigaciones para ser comprobadas. Quizás, mucho más de lo que se asume corrientemente fue definido por la mejora social y económica de la población, lo que dejaría en un segundo plano el impacto concreto de las políticas estudiadas.

Los cambios fueron alentadores en muchos sentidos, pero hay dos grandes caminos que parecen lejanos todavía en el horizonte de lo esperable. Uno, el que muestra Cuba: orden en las salas de clase derivadas de cohesión social estatal, alineación de los dispositivos de formación docente y el currículum, supervisión pedagógica y docentes sólidos en los contenidos a enseñar.

El segundo puede ser complementario, pero en un punto representa un paradigma diferenciado al que muestra Cuba: se trata de la renovación pedagógica y el sentido mismo de la educación. Durante el período estudiado, en América Latina las prácticas de enseñanza, pese a todas las reformas, no tuvieron grandes mutaciones. Se mantuvieron firmes los métodos homogéneos, basados en la norma del grupo; los sistemas de evaluación tradicionales; la compartimentada escuela secundaria repleta de materias enciclopédicas. La introducción de la experiencia de las familias y el trabajo integrado con la comunidad siguieron siendo eludidas, tanto como lo habían sido desde los orígenes de los sistemas educativos de la región.

Ese escenario oscuro no debe ser esquivado: ni por vía de un orden escolar más centrado en el aprendizaje ni por vía de la innovación pedagógica, América Latina dio grandes saltos en el período estudiado. **Quizás, las políticas tuvieron un impacto más leve que el deseado. Quizás, todavía falte repensar a fondo el rol del Estado en la educación de la región.** El ritmo de la mejora es lento y los sistemas educativos tienen una escasa permeabilidad al cambio. El replanteo del trabajo docente, la revisión de las pedagogías y el sentido mismo de la escuela es un trabajo que todavía está largamente por hacerse.

Ese trabajo ya comenzó. Los aprendizajes del nuevo siglo no son menores. Hay grandes lecciones comparadas para retomar y una región que comienza a caminar un sendero de mayores convergencias. Sin dejar atrás su historia, América Latina mira al futuro preparada para nuevas etapas educativas.

¿Por dónde continuar?

Las hipótesis son tentativas. Muchas preguntas quedan abiertas y muchas otras se abrieron mientras se realizaba este estudio.

¿Por qué algunos sistemas educativos tienen avances tan diferentes en el nivel primario y secundario o en lengua, matemática y ciencias? ¿Cómo se pueden explicar las diferencias, a veces muy marcadas, entre los resultados de las evaluaciones internacionales y nacionales? Aún con diferencias metodológicas, las evoluciones de algunos países (véase **apartado 5.6** y anexos en la página web del proyecto⁸⁹) son sorprendentes y señalan un terreno todavía ignorado en cuanto a los procesos de cambio en los aprendizajes de los alumnos observables por vía de las evaluaciones.

¿Qué tanto cambiaron los sistemas educativos de los países en las dimensiones no resaltadas por la información estadística y las evaluaciones disponibles? ¿Cuáles son los lados ciegos de los sistemas? ¿Qué errores se cometen por mirar demasiado donde nos muestran las evaluaciones y sesgar el análisis hacia respuestas que el sistema educativo procesa de otras formas?

¿Qué pasó realmente en **Uruguay**, un país pequeño en sus dimensiones, con una mejor situación social y económica que el promedio del resto de la región? ¿Su caída en ciertos indicadores educativos y, especialmente, sus problemas en la educación secundaria son explicables?

¿Y las mejoras de **Perú**? En un país que tuvo 21 ministros de educación entre 1990 y 2015 y gran discontinuidad en sus políticas educativas, ¿puede pensarse que allí se lograron avances tan notables basados principalmente en las mejoras sociales? ¿Qué dinámicas internas de la cultura del sistema educativo de ambos países, **Uruguay** y **Perú**, no se terminan de entender con este enfoque tan basado en las pruebas estandarizadas?

¿Qué proporción de los logros de aprendizaje medidos por las pruebas estandarizadas tienen relación con la cultura de los alumnos? ¿Haber participado de pruebas estandarizadas previamente da una preparación extra? ¿Los países pueden entrenar a las escuelas de las muestras que participan en PISA y lograr que los alumnos tengan mejor disposición para responder, y así mejorar sus resultados? ¿En qué medida esto puede hacer variar, aunque sea levemente, los resultados y sesgar el análisis?

Numerosas investigaciones pueden seguir la estela de estas preguntas. Estudios cuantitativos con las bases de datos o evaluaciones de políticas. Análisis comparados de las prácticas pedagógicas y la vida en las aulas. Indagaciones sobre los marcos curriculares y contenidos de los materiales para la enseñanza en relación con las tradiciones didácticas de los docentes. Investigaciones

⁸⁹ <http://cippec.org/mapeal/>

sobre los cambios sociales complejos que se describieron apenas brevemente en el **capítulo 2**, para entender sus vínculos con los aprendizajes de los alumnos y las condiciones educativas.

Aún resta estudiar en profundidad los sistemas educativos subnacionales, que también tienen sus propias evaluaciones de la calidad, sumadas a las nacionales y en algunos casos a PISA. Muchas claves explicativas se pueden encontrar en escalas más concretas, especialmente en los casos de **Brasil, México y Argentina**, como países federales con grandes cuotas de autonomía en manos de sus Estados y provincias.

También habrá que mirar más todo lo no evaluado, lo no sobreiluminado. Entender la educación rural en su contexto, las cuestiones y diferencias territoriales, las áreas y los años de enseñanza no evaluados por PISA y TERCE, y tantas otras cuestiones que esta investigación apenas llegó a observar a vuelo de pájaro. O analizar casos locales de éxito en pequeña escala, procesos de reversión de desigualdades educativas, velocidades y secuencias del cambio, entre tantas otras cuestiones.

Estas investigaciones podrán entrar en las hipótesis de “nivel dos”, a las cuales el presente estudio no alcanzó a registrar de forma sistemática. Esas hipótesis podrán explicar los resultados o entender si el problema es la medida utilizada para intentar comprender algo tan complejo como los fenómenos educativos a gran escala.

7. El futuro de la educación en América Latina

América Latina enfrenta una etapa histórica. Las jóvenes democracias están llegando a una era de madurez generalizada por primera vez en la historia del continente. En los países estudiados, los egresados de la secundaria vivieron toda su vida en democracia, una conquista que les permitirá pensar con libertades insospechadas en medio de una sociedad de redes y construir nuevas ideas de participación ciudadana que los adultos desconocen.

El crecimiento económico de la primera década del nuevo siglo y las políticas sociales permitieron consolidar derechos básicos para gran parte de la población. La región bajó notablemente sus índices de pobreza y millones de personas atravesaron el umbral mínimo de dignidad para ellos y sus hijos. Aun así, la desigualdad que azota históricamente al continente bajó solo levemente y sigue siendo un profundo desafío para discutir los poderes establecidos y el rol de la educación en la reducción de las injusticias que padecen todavía millones de habitantes. La vida en los márgenes urbanos vivió turbulencias irreductibles a la mejora del PBI, que condicionaron el mundo educativo de formas todavía poco estudiadas.

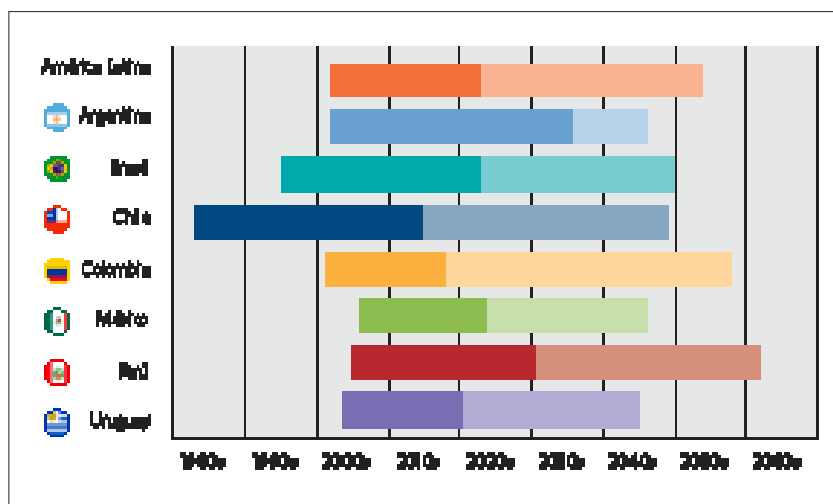
La mirada sobre el futuro está llena de interrogantes. Distintos estudios que anticipan el futuro muestran las grandes oportunidades que tiene la región (Bitar, 2014; CAF, 2010; Caputo, 2014; Cordero, 2012). Las posibilidades tecnológicas abren numerosas puertas para nuevas relaciones sociales, formas de expresión y conocimiento, relaciones con el mundo globalizado y cambios en las economías. Los modos de existencia están siendo alterados a velocidades nunca antes vistas. Las nuevas generaciones crecen en entornos culturales abismalmente distintos a los de sus padres. En este nuevo mundo, la educación tendrá oportunidades fabulosas de expandirse.

No solo por estos motivos **serán años decisivos para la educación.** La mayoría de los países atraviesa un período conocido como el “**bono demográfico**” (Saad, Miller, Martínez, y Holz, 2008; Salinas Ulloa y Potter, 2008). Se trata de una etapa en la cual la proporción de la población activa (en edad de trabajar) crece en relación con la de personas potencialmente dependientes (edad escolar o jubilatoria). Se conoce también como “ventana demográfica de oportunidades”.

En América Latina, la población en edad escolar está disminuyendo en la mayoría de los países, y todavía las cajas jubilatorias no son tan grandes como

lo serán en el futuro, dado que afortunadamente las personas vivirán muchos más años. El **gráfico 60** muestra las fases del bono demográfico para los países estudiados.

Gráfico 60. Bono demográfico. Países seleccionados, 1980-2060



Relación de Dependencia: proporción de personas en edad potencialmente dependiente (<15 y >64) en relación con las personas en edad de trabajar (15-64)⁹⁰

Definición de Bono Demográfico utilizada: período en que la relación de dependencia se mantiene por debajo del 60%, es decir, seis personas en edades inactivas (dependientes) por cada 10 en edades activas.

Nota: la parte más oscura de la barra indica el período en que la relación de dependencia decrece y la más clara el que crece. El bono demográfico dura toda la barra coloreada (ambas partes), ya que la relación de dependencia se mantiene por debajo del 60%.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de CELADE, CEPAL, revisión 2013.

En esta etapa será crucial el rol que juegue la educación y el proyecto de desarrollo de los países. **Pasado el período del bono demográfico, los países tendrán un margen más estrecho para cambiar sus destinos.** Serán más proclives a ser dominados, pobres, productores de materias primas y alimentos para los países ricos; a vivir en el corto plazo de la explotación de sus recursos naturales, mantener enormes desequilibrios de poder, democracias de baja calidad, en suma, continuar en el círculo que gobernó gran parte de su historia. Serán países donde cada uno trate de salvarse como sea, en sociedades inorgánicas e injustas.

⁹⁰ Equivale a la suma de la cantidad población de 0 a 14 y la población de 65 y más, dividida la cantidad de población de 15 a 64 años, por 100.

Pasado el bono demográfico los Estados deberán dedicar gran parte de sus recursos a las cajas jubilatorias. La única forma de sostener ese nuevo destino de las prioridades presupuestarias será a través de la creación de riqueza y justicia social *durante* el bono demográfico. Estos son los años que definen el futuro de América Latina. Se necesitará una inmensa voluntad política de largo plazo y una discusión democrática madura para lograr aprovecharlos.

Definir el perfil de las economías de la región tendrá mayores consecuencias sobre las futuras generaciones. La educación será vital para lograr instalar capacidades de acción en los jóvenes. Esas capacidades podrán hacerlos protagonistas del futuro. De eso dependerá que sean sujetos autónomos, capaces de definir su destino, que tengan las cualidades productivas para sostener las jubilaciones de sus padres y abuelos, y crear nuevos ecosistemas ambientales sustentables para sus hijos y nietos.

La visión del futuro indica que el mundo del trabajo cambiará profundamente en los próximos años. La mayoría de los trabajos que tendrán los alumnos todavía no fueron inventados. Incluso, algunos autores avizoran un nuevo paradigma, que eclipsará al capitalismo, basado en colaboración masiva por vía tecnológica de los prosumidores (consumidores y productores a la vez), con un coste marginal cercano a cero que llevará la economía a una era de bienes y servicios casi gratuitos, incluida a la educación (Rifkin, 2014).

Otros autores señalan que la aceleración tecnológica producirá un quiebre generacional en el trabajo, reemplazando una multifacética cantidad de tareas “humanas” por medio de las tecnologías digitales (Brynjolfsson y McAfee, 2014). Esto abrirá una mayor necesidad de trabajos calificados basados en la reflexión crítica, el pensamiento creativo y competencias emocionales que no podrán ser reemplazadas por las máquinas. Además, presentará el desafío de sujetos educados de forma tal que puedan dar respuestas a los nuevos dilemas éticos que traerán estas mutaciones económicas y culturales.

Estas grandes transformaciones y oportunidades indican que la educación jugará un rol determinante en el futuro de las sociedades latinoamericanas, pero su futuro estará condicionado por el tipo de economías que se planifiquen. No bastará con tener los mejores sistemas educativos del mundo, aunque este camino esté lejos en el horizonte y sea el eje central en este libro.

Sin economías basadas en el conocimiento, productivas, diversificadas, abiertas a un intercambio inteligente, planificado y articulado entre los países, todos los esfuerzos de la educación serán limitados y frustrantes. Basta ver el caso de Cuba, con el sistema educativo de mejores resultados de la región y una economía muy pobre que no logra sacar provecho de esas capacidades instaladas en las personas.

El bono demográfico, gracias a la alta cobertura escolar alcanzada y la baja de la repetición de curso, permitirá aumentar los recursos por alumno, ya que

en los próximos años no crecerá tanto la matrícula. Las perspectivas de crecimiento económico, si bien no tan optimistas como las de la primera década del siglo, son también positivas y permitirán un margen mayor de incremento de los presupuestos educativos (OCDE, CEPAL y CAF, 2014). Además, varios países están debatiendo aumentar el esfuerzo presupuestario por la educación, siguiendo el ejemplo de **Brasil**, que estableció la meta del llegar al 10% del PBI en 2024.

¿Cómo invertir esos recursos? ¿Cómo lograr cambiar los destinos de los alumnos desde su más temprana infancia? ¿Cómo construir masivas capacidades de acción, vidas más dignas, condiciones de existencia más justas? Esas preguntas abren la agenda del futuro educativo de la región, objetivo final de este capítulo. Para abordarlas, se presentarán las grandes tensiones que deberá enfrentar la educación de la región y las sugerencias para lograr mejorar y cambiar la educación al mismo tiempo, basados en las lecciones aprendidas en este estudio.

7.1. Siete tensiones cruciales para el futuro de la educación latinoamericana

Los sistemas educativos de la región pasaron por grandes y diversas transformaciones. Algunas están aún en curso y otras todavía no empezaron. El mundo educativo está en movimiento y lleno de preguntas. Las siguientes tensiones resumen los interrogantes centrales que surgieron del estudio comparado de los países. Hablan de un tiempo de incertidumbres, propio de los grandes cambios atravesados y de los que se avecinan.

Primera tensión. La escuela como olla a presión

En una misma etapa histórica, que se inicia a mediados de los noventa y sigue hasta el cierre de este estudio, la región impuso una doble demanda a sus escuelas: atender a más/nuevos alumnos y mostrar sus resultados. Mientras que se les pedía a las escuelas que contengan la desbordante cuestión social puertas adentro, también se les hacían reversibles las ventanas de sus aulas para mirar los resultados mediante las evaluaciones de la calidad.

La escuela se transformó en una olla a presión: demandas sociales de contención y demandas políticas de eficacia. El doble movimiento sacudió a docentes y directivos. El dilema se tradujo en preguntas abiertas: ¿qué tanto puede integrarse adentro lo que se desintegra socialmente afuera de las aulas? ¿Qué tanto se puede pedir de las escuelas? ¿De qué son responsables?

La nueva etapa histórica se experimenta entre mezclas inciertas. Las escuelas viven las derivaciones de la compensación, la contención, la compasión

y las nuevas ideas de justicia. **En esas mezclas quedaron especialmente atrapadas las escuelas públicas, que perdieron alumnos en la mayoría de los países y que debieron abrir sus puertas cuando otros las cerraban.** Allí dentro están las preguntas sobre la justicia educativa del futuro.

Segunda tensión. Los docentes culpables-salvadores

Para algunos, los docentes están fuera de tiempo: pertenecen a un siglo XX que ya concluyó y es desconocido para la vida de sus alumnos. Fuera de tiempo, actúan disociados. No tienen formación para adaptarse a los cambios, apenas son agentes transmisores de un conocimiento caduco que ni siquiera ellos mismos dominan realmente. Cuando se publican los resultados de las pruebas PISA o cualquier otra evaluación, ellos están en la mira: los docentes aparecen como los responsables de todos los males educativos.

Para otros, los docentes son la única vía de mejora. Son ellos quienes tienen a cargo las aulas, no hay forma de saltarlos para aumentar la calidad. Entonces, son los salvadores. Hay que apostar a ellos, aumentar sus salarios, crear nuevas carreras y hacer de su trabajo un símbolo de prestigio social.

Muchas veces, una misma persona o un gobernante puede tener las dos visiones a la vez. La tensión se transforma en ambigüedad **¿Es posible realmente concebir a los docentes como culpables y salvadores al mismo tiempo, sin implicar cambios abismales y, por definición, imposibles?**

Quizás, **otras preguntas** puedan revertir esa visión esquemática de la docencia: ¿Qué tanto potencial instalado hay en la docencia actual de cualquiera de los países analizados? ¿Cómo aprovecharla, cómo partir de allí para la mejora? ¿Cómo salir del irrealizable sueño finlandés y de las peyorativas pesadillas cinematográficas a la “De panzazo” o “La educación prohibida”, donde todos los males se depositan en la escuela pública? ¿Cómo partir de las realidades como puntos de apoyo, no de hundimiento? ¿Cómo construir puentes en la docencia, no abismos infranqueables?

Tercera tensión. La nueva batalla entre la evaluación y las capacidades de actuar

Al mismo tiempo histórico que América Latina vio el triunfo de las evaluaciones censales de la calidad por escuela, se agigantó la idea del aprendizaje por competencias, que implica construir saberes potentes para diversos usos y fines. El problema es que las competencias, una concepción mucho más amplia del aprendizaje, difícil de entrenar desde las pedagogías tradicionales y no aptas para la memorización, son muy difíciles de evaluar. Requieren retroalimentación, evaluaciones abiertas, correctores calificados, mucho tiempo y

recursos. Nada de eso está presente en la mayoría de los países, donde triunfaron las pruebas con cuestionarios de opciones múltiples cerradas.

Evaluar a millones de alumnos se hace incompatible con la enseñanza de la creatividad, las habilidades blandas y enseñar para la comprensión.

Los países que eligieron el camino de las evaluaciones con alto impacto en las escuelas y docentes, quedaron atrapados en una ruta de mano única. Puede servir para una etapa del viaje, pero no lo hará completo. La visibilidad traslúcida de la evaluación de la calidad oscureció numerosas cuestiones que tendrán un costo caro en las pedagógicas y en las políticas futuras.

¿Qué pasa si lo medible, que se puede visualizar a corto plazo, en realidad anula el aprendizaje en profundidad? ¿Qué ocurriría si las pedagogías que entrenan para el examen se tornan una cárcel para todo lo que no puede ser medido? ¿La solución es medir más cosas: la ciudadanía, las artes, los deportes, la informática, hasta llegar a los márgenes del currículum? ¿O es hora de un nuevo balance pedagógico, que no lleve por todas las vías a la presión de la evaluación y encuentre nuevos caminos capaces de activar el placer por aprender y el razonamiento científico, crítico y creativo de las disciplinas?

Cuarta tensión. La errática convivencia de derechos y méritos

Una pregunta clásica se revitalizó en el nuevo siglo de la educación latinoamericana: **¿qué tanto exigir a los alumnos?** El dilema se manifiesta con distintos rostros. Aparece en las becas condicionadas por esfuerzo y resultados o garantizadas como derechos por condición social, en los nuevos programas compensatorios que requieren resultados a las escuelas o en los regímenes académicos que dan más flexibilidad o exigen más a los alumnos.

Por dónde se viaje, aparecen las preguntas sobre el grado de compatibilidad entre derechos y responsabilidades, inclusión y calidad, esfuerzo y equidad. Incluso, los países analizados muestran trayectos políticos con surcos bien diferenciados, desde los modelos de explícito apoyo al mérito, como en el caso de **Colombia** y **Chile**, hasta los de apoyo a una concepción de derechos e igualdad, como en **Argentina** y **Uruguay**.

¿Dar todo a los alumnos sin exigir casi nada a cambio es justo? ¿Exigir resultados en condiciones desiguales a costa de quitar beneficios es justo? Quizás estas mismas preguntas incompletas y mal redactadas lleven a discusiones fallidas. Una pregunta que quizás pueda orientar criterios de acción es la siguiente: ¿qué tanto de los derechos se satisfacen con el propio esfuerzo de sus portadores? Esa proporción es indefinida, pero puede **promover una “inclusión desafiante”**. Una escuela que integre a todos los alumnos y los desafíe al máximo es uno de los mayores proyectos del pensamiento educativo latinoamericano del futuro. Una escuela de la inclusión con una revolución

pedagógica de por medio, que necesitará incontables puentes desde el presente hasta esa meta lejana en el futuro.

Quinta tensión. La tecnocracia y la resistencia como concepciones educativas limitadas

El debate ideológico sigue siempre presente. Las tensiones expresan distintas versiones de racionalidades políticas encontradas. Su forma más extrema se expresa en la imposibilidad de diálogo y acuerdo. En la imposición y la resistencia. Hoy, esas visiones en pugna están atravesando una nueva etapa del debate educativo.

En muchos sentidos, la **izquierda tradicional** se convirtió en una máquina de oposición a las políticas que supongan cambios de cualquier tipo. Salvo aquello que implique aumentar el financiamiento y los derechos, poco más queda en su agenda. Esta posición se convierte muchas veces en una teología de la educación (Dubet, 2006; Hunter, 1998), en el sentido de asumir una versión de defensa unilateral de las escuelas, sin importar si se enseña o aprende, ni qué ni cómo. Todo lo que venga de afuera es una invasión, hay que proteger a las escuelas y darles recursos, no darles autonomía pero no obligarlas, no pedirles nada porque todos están en deuda con ellas.

La **derecha tradicional** se fusionó en un campo nuevo. Ya no está tan centrada en la defensa de los intereses directos de clase social: difícilmente pida al sistema la segregación, la escuela de oficios para los pobres o el acceso por mérito al nivel secundario. Pero sus ideas renovadoras quedaron atrapadas en un mito tecnocrático: hay que medirlo todo, poner incentivos, pagar por resultados, terminar con la burocracia pastoral docente de efectos intangibles. Esta visión tecnocrática quiere cambiar la educación sin importar qué pasiones, ideas e historias haya en ella.

Estos dos campos de influencias sobre las políticas educativas llevan a terrenos peligrosos. Uno es el **inmovilismo**: ¿qué hacer con los que no quieren el cambio bajo ninguna condición? ¿Cómo generar los consensos? ¿Cuánto y cómo consultar sin licuar toda acción en el tiempo y en sus contenidos? El otro es el **pragmatismo**: ¿qué hacer con los gobiernos que juegan mal las cartas de las reformas, que extreman posiciones y buscan el cambio por la vía de la acusación al colectivo docente? ¿Qué desvío estándar permite cada estrategia de reforma? ¿Cuál es el nivel de subjetividad de cada política? ¿Se arruina una política por estar mal comunicada o por ser liderada por quienes no tienen identidad con la educación pública?

Las políticas analizadas y propuestas no son cajas de hierro. “Jornada extendida”, “carrera docente horizontal”, “concursos de directivos”, por ejemplo, no son marcas registradas que se aplican en cada país y tienen resultados

trasladables. No hay una “naturaleza” de las políticas. Hay contextos, estilos de implementación, marcas de identidad y adhesiones que están estrechamente vinculadas con cada política. Por eso son tan limitados los estudios de evaluación de impacto. Por eso es tan importante generar en la educación acuerdos potentes, renovadores, originales, que escapen a las cajas de hierro del pragmatismo y puedan avanzar en grandes cambios frente a las posiciones conservadoras de la resistencia educativa.

Sexta tensión. Gobernabilidad educativa en tiempos ingobernables

Varios países ganaron gobernabilidad sobre sus sistemas educativos. Midieron escuelas, pusieron metas, ordenaron sus ministerios, establecieron nuevas leyes o currículos. **¿Pero, realmente, controlan los sistemas educativos?** ¿Hasta qué punto los resultados educativos dependen de las políticas educativas?

¿Son los ministerios realmente capaces de cambiar la educación? En muchos casos, a duras penas y con esfuerzos inmensos de sus funcionarios y docentes, la educación no parece ser gobernada sino soportada o apenas sostenida. No es casual que la brecha entre las políticas educativas y las prácticas de los actores sea tan inmensa que, a veces al visitar las escuelas, los docentes se miran entre ellos cuando se les pregunta por el impacto de un cierto programa que escuchan nombrar por primera vez.

El facilismo del corto plazo, combinado con las nuevas mediciones de la calidad educativa, asignó una excesiva causalidad a la política educativa. Para atacar o defender gobiernos o por simple miopía analítica se dice que el pasaje a escuelas privadas es “culpa” de un gobierno o que los resultados PISA son fruto de una gestión de apenas cuatro o cinco años.

Se trata de tiempos donde la cuestión social se agitó de formas ambiguas y complejas, donde la cultura de los niños jóvenes vive rodeada de nuevos estímulos visuales y el rol de las escuelas tiende a disminuir en un mar de influencias no controladas. **Asignar tanta responsabilidad a las acciones meramente educativas conlleva un riesgo: no saber cuáles son sus verdaderas fuerzas de intervención.** No para renunciar a ellas y entregarse a la suave marea de la autonomía escolar, el mercado editorial o los grandes dueños de los contenidos digitales. No para renunciar a la política educativa sino para concebir el realismo de su acción.

Séptima tensión. ¿Mejorar o cambiar las escuelas?

La educación en América Latina se debate entre tres fases: **completar la escolarización, mejorarla y cambiarla.** La primera es un desafío pendiente de política pública: todavía una parte de la población está excluida y otra parte

está en escuelas con escasos recursos y con condiciones básicas aún faltantes. En medio de esas deudas y lagunas, surgió una segunda fase dominada por la calidad educativa. La pregunta por el aprendizaje de los alumnos surcó la región. Algunos países lograron mejoras y los caminos parecen más a la vista, pero la mayoría está lejos de caminarlos firmemente.

Si la mejora es un desafío inmensamente complejo, ¿qué queda para la expectativa de cambio? ¿Escuelas diseñadas para educar en otras épocas, con modelos rígidos, rutinarios y poco afectos al disfrute por el aprendizaje son el objetivo final de la política educativa? Aun cuando sean exitosas en garantizar que todos aprendan saberes fundamentales, **aun cuando mejoren la calidad medida en las pruebas, ¿son las escuelas actuales viables y deseables en el futuro?**

¿Habrá que esperar a garantizar primero la mejora y las condiciones básicas para ocuparse del cambio? ¿Pueden combinarse estas fases en un mismo tiempo? ¿O todo lo contrario: sin el cambio no habrá mejora sustentable? Estas preguntas son decisivas para la educación del futuro. ¿Cuánto saben los países, sus ministerios de educación, acerca de la combinación entre condiciones básicas, mejora y cambio educativo?

7.2. Criterios y fuentes para las sugerencias de política educativa

Hasta aquí, este libro intentó mapear las agendas de política educativa del nuevo siglo, mirar resultados, establecer hipótesis exploratorias, sintetizar lecciones aprendidas, rumbos y tensiones. Ahora llega el breve momento de pensar hacia adelante propositivamente. El compromiso con la mejora y el cambio educativo impulsa estas reflexiones finales. No se puede desaprovechar el saber acumulado, aún con todas las limitaciones que este tenga. Hacer sugerencias es parte del objetivo del proyecto detrás de este libro.

Pero hacer recomendaciones de política conlleva una serie de responsabilidades, porque esas recomendaciones pueden convertirse en realidad y afectar las vidas de millones de alumnos. **¿Cuáles son los puntos de partida para las sugerencias?** ¿Qué rol tienen las evidencias científicas, las ideologías, las culturas? ¿Qué tanto se puede recomendar en función de qué tanto se haya aprendido de diversas fuentes de conocimiento comparado?

Las sugerencias en este libro parten de la lectura sistemática y crítica de numerosos estudios previos sobre los efectos de las políticas, los sistemas y los factores asociados con la calidad educativa. Pero también se alimentan de teorías pedagógicas, políticas, de análisis comparados profundos sobre la historia de los sistemas educativos, de visitas a escuelas en los distintos países,

de intentar entender las lógicas complejas de la toma de decisiones en los ministerios de Educación, los ciclos de vida de los gobiernos, las relaciones de poder entre los actores y otras numerosas variables.

En estas sugerencias, los resultados medidos por las evaluaciones son un punto más en el engranaje. Como se constató en este estudio, los mismos resultados son a veces inconsistentes y están llenos de interrogantes. Negar su análisis profundo es tan riesgoso como tomarlo sin precauciones para imitar los “casos exitosos”.

Además, los resultados en PISA son solo un recorte de lo que un sistema educativo se debe proponer. Si las pruebas PISA generaron una confusión, es la idea de una escalera lineal hacia la calidad educativa. Basta con ver dos conocidos casos de éxito de los rankings de PISA: Finlandia y Corea del Sur.

El primero, con un sistema educativo que enfatiza la creatividad, las pedagogías personalizadas, la construcción de la igualdad, el valor de aprender por placer, entre otros rasgos (Sahlberg, 2013). El segundo, basado en la presión que tienen los alumnos porque sus resultados en los exámenes definen su vida posterior, lo cual les obliga a dedicar unas doce horas promedio por día al estudio y vivir una infancia sin tiempo, sin juego, sin disfrute (Seth, 2007).

Estos dos países son igual de exitosos según PISA, pero si se miran sus sistemas, la vida de sus alumnos, la lógica de relación con el conocimiento, las pedagogías, las identidades, se constatará que poco tienen de similares.

Compartir el primer puesto o el último de PISA solo es una parte de la mirada sobre lo que un sistema educativo hace con las personas. Los países deben proponerse antes sus propias prioridades en términos de áreas y tipos de conocimiento, modelos de enseñanza y aprendizaje. En definitiva, un sistema educativo se define antes que nada por la identidad que busca formar en los sujetos a los cuales educa (Cummings, 2003).

Por lo tanto, para realizar sugerencias de política es necesario considerar fuentes variadas y una dirección más precisa que la simple definición de los resultados medibles en una prueba como PISA. No solo hay que preguntarse cómo se mejora la calidad educativa sino qué es la calidad educativa en el contexto de cada país de América Latina.

¿Cuánto debe cada país enfatizar la integración democrática, la convivencia, la formación ciudadana, la educación sexual, la literatura, las artes, las matemáticas, las ciencias? ¿Qué concepciones de cada uno de esas y otras áreas de enseñanza? ¿Con cuántas libertades o con qué principios pedagógicos y didácticos fundamentales? ¿Con qué tipo de adaptaciones culturales para la diversidad de territorios y contextos locales?

Todas estas preguntas no pueden ser respondidas por TERCE ni por PISA, que son apenas aproximaciones globales a sistemas educativos que deben tener sus propias prioridades y destinos. En este libro, esa definición de la dirección

orientativa de los resultados se basa en un **criterio general de construcción de capacidades para actuar por parte de todos los alumnos**. Las capacidades deben abrir varias opciones de vida y permitir valorar esos caminos de forma autónoma, para romper la predestinación de los sujetos sociales.

Esta base es una dirección muy general. Indica que el sistema educativo debe ocuparse de todos y no solo de los que más esfuerzo, mérito y resultados logren. Es una concepción de la educación como un derecho que no puede quedar supeditada a las ventajas que los alumnos tengan en la esfera social o funcionar como un mercado. Esta definición supone la aspiración de una combinación: lograr que los alumnos aprendan en libertad, que cada uno haga su máximo esfuerzo y que el sistema beneficie más a los más desfavorecidos, para generar integración y fraternidad entre personas y grupos sociales. La teoría de la justicia de John Rawls (2006) puede servir de inspiración para el arduo trabajo de articular estas aspiraciones.

7.3. Los cuatro círculos de la mejora y el cambio educativo

Las sugerencias finales intentan abordar los desafíos planteados por las tensiones abiertas en los sistemas educativos de la región, las lecciones aprendidas en el nuevo siglo y las incipientes posibilidades que abren los cambios culturales y tecnológicos. La mejora educativa de los países estudiados fue importante, pero también dispar según países, con una tendencia al amesetamiento y con un ritmo demasiado lento para las inmensas necesidades de la población. Incluso, si se lograra mantener el ritmo de mejora de los primeros 15 años del nuevo siglo, los países tardarían demasiado tiempo en lograr sistemas educativos que generen capacidades potentes de acción en todos sus alumnos.

Estas sugerencias intentan **salir de esas limitaciones con enfoques superadores y sin saltos al abismo**. El objetivo es **unir tres tiempos**: el de las grandes **deudas** educativas históricas aún pendientes, especialmente con los sujetos más vulnerables, el de la **mejora** de los aprendizajes y el del **cambio** de concepción de los sistemas educativos, para que ir a la escuela sea visto como un desafío disfrutable y no como una mera obligación en serie.

Para facilitar la visualización de las sugerencias, se presenta el **Diagrama 3**, que sintetiza **los cuatro círculos de la mejora y el cambio educativo para América Latina**: el círculo de la justicia educativa para los alumnos, la docencia como desafío profesional, la redefinición de los contenidos y pedagogías, y las escuelas como redes de aprendizaje continuo. Estos caminos, como se verá en el siguiente apartado, requieren condiciones y una visión renovadora del Estado educador.

Diagrama 3. Cuatro círculos de la mejora y el cambio educativo



Primer Círculo de Mejora y Cambio. Justicia educativa para todos los alumnos

El primer círculo está dirigido a los alumnos, el centro del sistema educativo. Es el círculo de la justicia educativa, que parte del criterio de la definición de la educación como un derecho universal que debe ser garantizado por el Estado. Es un círculo vital en sociedades extremadamente desiguales como las de la región: requiere acciones de integración que fortalezcan la educación pública, para que sus escuelas sean el lugar de encuentro social y convivencia, a la vez que implica acciones educativas diferenciadas, para revertir injusticias sociales.

Este círculo tuvo grandes avances durante el nuevo siglo. Los países estudiados lograron poner a los sectores excluidos, invisibilizados y discriminados en el centro de las políticas. Los resultados fueron aquí más claros que en otras dimensiones: se logró que nuevos niños y jóvenes accedan a la escuela y que los sectores más pobres mejoren sus aprendizajes por encima del resto de la población. Este círculo se propone potenciar esos resultados incipientes.

(1) Garantizar condiciones que posibiliten la vida digna de los alumnos en su tránsito educativo

Una primera base fundamental para garantizar la mejora de los aprendizajes es la referida a las condiciones de vida de los alumnos y de todos los niños, niñas y jóvenes que no asisten a la escuela. Esto implica la coordinación de

políticas sociales para la atención de problemas de salud, alimentación, vivienda y condiciones generales de vida articuladas con el sistema educativo.

Hay que retomar los aprendizajes de las mejores lecciones de las políticas compensatorias que incluyeron asistencia de salud y alimentación en las escuelas para corregir falencias y aprender de los logros conseguidos. Las políticas de apoyo a las escuelas más vulnerables pueden tomar esas lecciones a la luz de una profunda política constante de redistribución de las condiciones materiales de apoyo social al aprendizaje, con reconocimiento de la diversidad.

Por ejemplo, garantizar universalmente vacantes en salas maternas a los hijos de todas las alumnas adolescentes madres es una piedra basal para que puedan continuar su escolarización y romper el ciclo de la pobreza. Otro ejemplo: resulta vital atender de forma inmediata la situación de los alumnos con problemas de visión para que puedan leer y trabajar en la escuela. Estas situaciones deberían ser parte de una perspectiva sistémica de distribución de los recursos necesarios para garantizar el tránsito educativo en sociedades extremadamente desiguales y de grandes proporciones de alumnos en situación de vulneración de sus derechos básicos.

(2) Los sistemas educativos funcionan mejor bajo la base de la integración social

Garantizar el acceso de las poblaciones excluidas de la escuela y brindar condiciones de infraestructura y recursos educativos de calidad son avances consolidados en la mayoría de los países, pero están lejos de haber concluido y expresan grandes desigualdades entre escuelas y regiones. Estas condiciones fundamentales fueron relevadas como pisos de financiamiento, para garantizar la calidad, y constituyen un marco de referencia de la oferta necesaria y todavía no satisfecha.

Pero no será suficiente con este piso fundamental. **Varios países de la región, si no todos, necesitan reescribir la historia de la educación pública.** El pasaje al sector privado predominó en la mayoría de los países estudiados y muestra las fuerzas sociales de la segregación educativa. Recuperar la idea de una escuela pública de todos, buscada por todos los sectores sociales, que sea también un espacio de integración es una de las mayores y más difíciles aspiraciones de la política educativa.

La integración de alumnos en clases comunes no solo es una respuesta ética sino que puede tener mejores resultados que la separación en aulas o escuelas diferenciadas (OCDE, 2013a). Todas las políticas sugeridas aquí suman al desafío de hacer de la escuela pública un espacio de inclusión y calidad. Un camino concreto para la mejora es identificar las escuelas críticas por medio de distintos indicadores sociales y educativos y asistirles de forma integral, con

la designación de directivos escolares por concurso, a término y con un alto salario, como realizó el estado de Ceará en **Brasil**.

(3) Una estrategia integral para la educación de la primera infancia será decisiva en la revolución de los derechos educativos

Los países comenzaron a desarrollar estrategias renovadoras de educación desde un abordaje integral para la primera infancia como el Programa De Cero a Siempre en **Colombia**, pero la mayoría se encuentra en una etapa todavía temprana. El mayor paso en esta dirección **implicará una gran transformación en el diseño de los presupuestos públicos para invertir más recursos en la educación desde los 0 a los 5 años de edad.**

La atención con alimentación saludable y digna, los programas de desarrollo y estimulación temprana con fortalecimiento de las capacidades cognitivas y no cognitivas, y con involucramiento de las familias, son algunos de los ejes en esta dirección. El foco en las poblaciones rurales, que son las menos beneficiadas por las iniciativas existentes en la región es también una deuda pendiente (BID, 2013c). Todos estos pasos requieren una lectura de las evidencias que muestran los mayores impactos para priorizar estratégicamente la inversión.

(4) La extensión del tiempo escolar es una pieza vital para generar redistribución y reconocimiento, no alcanza si es “más de lo mismo”

Las políticas de extensión del tiempo escolar dejaron grandes aprendizajes. Son muy costosas y mejoran la calidad de los aprendizajes de forma leve. Para lograr aprovecharlas, es clave diseñar políticas integrales, como lo hicieron **Uruguay** y la provincia argentina de Río Negro. Garantizar que la propuesta esté destinada a la población más vulnerable, que tengan jornada completa para todos los alumnos y que las escuelas accedan por voluntad con un proyecto liderado por directivos muy capaces.

Estos pasos son la antesala de las definiciones clave para aprovechar el nuevo tiempo escolar. El eje central es una revisión curricular que tenga sentido para los alumnos y que genere nuevas versiones más flexibles de los agrupamientos y espacios curriculares. **La jornada extendida, única o completa es una oportunidad para generar un antes y un después en cada escuela,** a través de la redistribución de recursos hacia los sectores desfavorables y la apertura de nuevas esferas de expresión y justicia curricular para reconocer y potenciar sus capacidades.

(5) El acceso es el primer paso, cuidar las trayectorias de los alumnos es un segundo paso de oro para evitar el abandono en la escuela secundaria

Generar las condiciones para el acceso a la educación es una batalla conquistada, en gran medida, por los países de la región, pero todavía requiere llegar a los sectores más vulnerables en el nivel inicial y secundario. La creación de escuelas y cargos seguirá siendo necesaria, pero debe ser coordinada con estrictos criterios de planificación demográfica y urbana, considerando que en el nivel primario habrá menos alumnos en los próximos años.

El cuidado de las trayectorias es el siguiente paso para lograr que los alumnos no abandonen la escuela (en especial en secundaria), un gran flagelo que azota a la mayoría de los países estudiados. Los regímenes flexibles de cursada, programas de aceleración, escuelas de reingreso en **Argentina**, maestros comunitarios en **Uruguay**, “escuela busca al niño” en **Colombia**, entre otros, muestran caminos para generar puentes, evitar la repetición de curso y aproximar la escuela a la realidad de los jóvenes en sectores críticos desde una visión superadora.

(6) Tener un sistema de medición de la distribución de la justicia educativa es una piedra basal en sociedades tan desiguales

Los países analizados avanzaron sustantivamente en el desarrollo de mecanismos de información y gestión educativa para ganar en gobernabilidad sobre los sistemas. El seguimiento de las trayectorias de los alumnos, tal como se adoptó en **Chile** y **Brasil**, es una herramienta fundamental para identificar escuelas expulsoras y receptoras de alumnos con problemas de aprendizaje y generar acciones educativas.

También se sugiere crear **un sistema de medición de los recursos por escuela según nivel socioeconómico de los alumnos**: infraestructura, planes y programas, extensión de la jornada, alumnos por docente, calificaciones y experiencia de los docentes, etc. Todas estas variables deberían ser, idealmente, de conocimiento público, para generar incentivos concretos a los gobiernos que orienten los recursos con criterios de justicia distributiva, para lograr que las escuelas a las que asisten los alumnos más pobres tengan mejores, o al menos iguales, condiciones que las que reciben a los más favorecidos (Rivas, Vera y Veleda, 2009).

(7) Conectividad universal y equipamiento para eliminar la brecha digital

Asegurar la conectividad por banda ancha es una de las inversiones públicas que más retorno tiene para las economías: se calcula que un incremento del un 10% de la cobertura de banda ancha supone el crecimiento del 1,38% en el PBI por habitante (CAF, 2013). En el sistema educativo, **debería ser una meta inmediata lograr la conectividad de todas las escuelas**, con equipamiento de vanguardia para docentes y alumnos.

El camino iniciado por las grandes políticas de una computadora por alumno en **Uruguay, Argentina y Perú**, así como otras iniciativas de equipamiento y conectividad de la región son grandes antecedentes en la reducción de la brecha digital. Continuar en esta dirección, con los aprendizajes de la experiencia y mirada internacional de las innovaciones en curso, es un paso fundamental para los años porvenir.

Segundo Círculo de Mejora y Cambio. La docencia como desafío profesional determinará el futuro

Un eje decisivo para el futuro de la educación será la concepción que los hacedores de política tengan de la docencia. Un punto de partida sugerido es que hay que entender, respetar, acompañar y apasionar a la docencia tanto como hundido esté su corazón en la experiencia frustrada de su trabajo. En muchos países, la docencia se convirtió en un trabajo de tensión permanente y no habrá salidas por vías de la presión externa y el pago por resultados si no se logra entender qué sienten hoy los docentes en sus trabajos.

Es necesario diseñar estrategias de política que contemplen posibilidades de cambio, no que arrojen más responsabilidades sobre un cuerpo docente exhausto. Deben pensarse esquemas que generen presión positiva y logren desafiar y apasionar profesionalmente de manera masiva a los docentes con su tarea (Hargreaves y Shirley, 2009). Esto implica hacer una autocrítica desde los gobiernos y pedir tanto como se reconoce a la docencia, cuidar los tiempos de trabajo, no exceder las demandas administrativas y entender las culturas de las escuelas para actuar dentro y no fuera de ellas.

De allí surgirá la posibilidad de generar el segundo círculo, el más determinante de todos, el círculo de la docencia. A continuación se exploran las políticas que podrían llenar de contenido y sentido ese círculo para hacerlo rodar en las escuelas de la región.

(8) El círculo integral de la docencia definirá el futuro de la educación: lograr que los mejores aspiren a la docencia porque encontrarán una carrera desafiante, digna y bien remunerada

Una lección aprendida en el recorrido de los países estudiados es que la docencia requiere políticas integrales. Es necesario aumentar el salario, según el punto de partida de cada país, para hacer más atractiva la profesión, y al mismo tiempo elevar el prestigio social con una formación más rigurosa y de calidad y con una carrera profesional desafiante con muchas opciones de mejora salarial y recompensas simbólicas.

El círculo de las políticas docentes implica lograr que en los próximos años, los alumnos de escuelas secundarias aspiren a la docencia como un trabajo deseado, competitivo, digno y apasionante. **Que la docencia sea prestigiosa hará posible seleccionar a los mejores candidatos y generar etapas escalonadas de mejora profesional.**

Chile es el país que más claramente caminó en esta dirección entre los casos estudiados, con una estrategia de consensos con el sindicato docente y con pasos compaginados para lograr una progresividad viable y sensata. No casualmente es el único país de los estudiados donde la docencia parece haberse vuelto más prestigiosa que quince años atrás.

(9) Una carrera docente horizontal con especializaciones y remuneraciones diferenciadas

La creación de una carrera docente horizontal, con especializaciones y salarios diferenciados, es un horizonte que varios países comenzaron a recorrer y de los cuales se pueden tomar valiosas lecciones. Sin apelar al uso de los resultados de los alumnos para definir el salario, una experiencia que probó sus limitaciones en **México**, es clave reconocer el trabajo de los docentes e incentivarlos a la mejora profesional.

El sistema educativo requerirá numerosas especializaciones, que podrán generar cargos complementarios al rol en las aulas, con un salario diferencial a partir de rendir pruebas de conocimiento con una función a término en el tiempo, que pueda ser renovable sobre la base la especialización y los logros demostrados. Tomando experiencias ya existentes en la región como los casos de **Chile, Perú, Colombia** y varios Estados de **Brasil**, los docentes podrían ser maestros de maestros, receptores de docentes nóveles, referentes de lectoescritura, matemáticas o ciencias en un nivel primario especializado, maestros comunitarios, directores de departamentos en el nivel medio, entre otras variantes.

Esta nueva visión de las carreras docentes permitirá construir nuevos saberes, referentes, agentes de cambio, y priorizar temáticas o ejes del sistema

educativo, como por ejemplo la posibilidad de atraer a los mejores docentes al primer grado para la enseñanza de la lectoescritura. También favorecerá la motivación por el esfuerzo de mantener una formación permanente vinculada con cargos especializados, para escapar de tres riesgos: el mercado de la capacitación cortoplacista, las carreras sin diferencias por mérito y los extremos del pago por resultados.

(10) La formación docente requiere nuevos diseños y concepciones pedagógicas: los exámenes finales pueden ser una oportunidad estratégica de reforma

Uno de los grandes desafíos del futuro es el replanteo de la formación docente. Lograr certificar la calidad de la formación, evaluar los resultados y lograr mejoras sistémicas será un proceso clave en esta dirección. Para ello, un camino que varios países comenzaron a explorar es **la posibilidad de establecer un examen de finalización de la formación docente que permita sintetizar el perfil esperado de los docentes**. Ese examen debe ser muy cuidadosamente diseñado y retroalimentar una renovación pedagógica de la formación docente. Los aprendizajes de países como **Chile** y **Brasil**, que avanzaron en este terreno, serán importantes para el resto de la región.

Sin embargo, también será importante crear nuevas institucionalidades: aprender de las mejores instituciones formadoras de la región para ampliar el número y la conjunción de los formadores de excelencia, utilizar las nuevas tecnologías de forma transversal en la formación y crear ambientes de aprendizaje desafiantes para atraer a los jóvenes más motivados al cambio y la pasión por la enseñanza a la educación. Las evaluaciones podrán dar resultados concretos, de cuáles son las mejores instituciones formadoras para localizar allí posibles becas para los futuros docentes, aspirando a un círculo pedagógico renovado.

(11) Mirar la enseñanza con respeto y con conocimiento pedagógico pero mirarla en profundidad para entender cómo construir los puentes de cambio

No alcanza con mirar los aprendizajes de los alumnos, también resultará vital para la mejora y el cambio analizar la enseñanza. Están brotando en la región y en el mundo proyectos de filmación de clases y análisis con protocolos de prácticas docentes. Es una oportunidad para avanzar sosteniendo el respeto por la docencia, para apoyar procesos de mejora y no para penalizar o incomodar. Conocer en detalle dónde están los problemas didácticos, identificar experiencias destacadas y crear un movimiento de permanente reflexión sobre las prácticas será otro desafío clave del futuro.

Para esto, es importante **incorporar a los supervisores y directivos en nuevas prácticas de formación en servicio, con observación de clases, foco en lo pedagógico y aprendizajes de frontera de las ciencias de la educación.** Identificar los cambios en las concepciones pedagógicas será tan importante como tender los puentes para transitarlos. Así, los equipos pedagógicos de los ministerios de Educación tendrán una oportunidad de repensar la enseñanza para lograr cambios que tengan sentido y sean practicables para los docentes. Filmar clases de docentes expertos y distribuirlos entre sus colegas es una estrategia entre otras en esta dirección.

Tercer Círculo de Mejora y Cambio. La renovación del sentido de la educación vendrá también de lo que se conciba como contenidos y capacidades a lograr en los alumnos

El tercer círculo de cambios envuelve al pasado, el presente y el futuro a través de los contenidos curriculares y las capacidades en las cuales formar a los alumnos. Este eje requiere transformaciones tan profundas como respetuosas de la historia y los saberes instalados en el sistema educativo. El secreto de las reformas curriculares futuras será la doble capacidad de articular una concepción renovadora de lo que los alumnos deben aprender y construir puentes que no hagan inviables los cambios.

La mirada sobre el mundo del trabajo del futuro, las habilidades no cognitivas, los saberes vinculados con los lenguajes de programación y la alfabetización digital serán marcos en los cuales redefinir qué se enseña en las escuelas. Pero junto con estos saberes, también tendrán que ser rediscutidos los conocimientos educativos fundamentales en un contexto de concepciones renovadoras de las prácticas del lenguaje, las matemáticas vistas como capacidades para relacionar y resolver problemas, las ciencias concebidas como un ecosistema de razonamiento e indagación crítica y la ética enmarcada en un mundo donde los valores y las reglas cambian velozmente. Estos desafíos inmensos pueden sintetizarse en las siguientes sugerencias.

(12) Es necesario repensar todos los saberes y competencias que enseñan los sistemas educativos de cara al futuro para desarrollar capacidades de actuar en los alumnos

La renovación del currículum será otro gran tema para los próximos años de la política educativa. La mayoría de los trabajos que ocuparán los alumnos de hoy todavía no fueron creados. Por eso habrá que **definir un mapa de competencias laborales para establecer rutas de aprendizaje que generen**

capacidades de actuar en diversos escenarios futuros, tomando en cuenta la diversidad de territorios y puntos de partida. El diseño del currículum requerirá conocimientos especializados sobre las habilidades blandas, saberes no cognitivos y las nuevas formas de decodificar y recodificar el mundo del futuro (Bellanca, 2014), y una revalorización del saber disciplinar y de las formas científicas, matemáticas, históricas y artísticas de desarrollar el pensamiento (Gardner, 1991).

Este proceso de revisión curricular deberá aprender de las limitaciones que tienen los diseños curriculares enciclopédicos, documentales y excesivamente extendidos, que predominaron en varios países de la región. El paso a un currículum por competencias es fundamental, pero requiere antes saber profundizar, para lograr centrarse en los saberes fundamentales y no abrumar a los docentes con nuevas prácticas de enseñanza paralelas a un exceso de contenidos. Esto conduce a un currículum con saberes fundamentales definidos como derechos y competencias, entendidas como capacidades de aplicación, relación, interpretación y reflexión crítica de los conocimientos.

(13) Los puentes curriculares y pedagógicos serán la clave para lograr la mejora y el cambio sin desconcertar a los docentes

Para lograr cambios viables en el sistema educativo, los ministerios de Educación deberán apelar a la construcción de puentes entre las prácticas actuales y las visiones del futuro de la educación. La construcción de esos puentes puede apoyarse en dispositivos clásicos como los libros de texto en **México**, que atravesaron una profunda renovación desde 2013, pasando de una visión “contenidista” al planteo de problemas y desafíos para los alumnos con guías muy claras para los docentes, las cuales cumplen la función de puentes viables y cercanos. Será clave **lograr un currículum apoyado por guías prácticas optativas y reflexivas en todo tipo de formatos**, que hagan más sencillo el trabajo de preparación de clases para los docentes, pero que a su vez sean desafiantes profesionalmente y no infantilicen el oficio pedagógico.

Muchos puentes vendrán del aprovechamiento de las nuevas tecnologías ya instaladas en las escuelas, cuya llegada a los alumnos parece más directa. El uso de videojuegos educativos de calidad, nuevos portales como Educopedia en Río de Janeiro o canales de televisión renovados como Encuentro en **Argentina**, son solo algunas de las vías que podrán funcionar como puentes entre los saberes a aprender y las numerosas formas de institucionalizarlos y llevarlos masivamente al proceso de aprendizaje de los alumnos.

(14) Crear un campus pedagógico universal y utilizar la analítica para potenciar los procesos de mejora con puentes pedagógicos: la nueva voz pedagógica

Una propuesta más ambiciosa puede ser parte de un nuevo entorno tecnológico para redefinir el rol del Estado en la construcción de capacidades sistémicas de mejora. Se trata de **crear un campus pedagógico, donde estén inscriptos todos los docentes de un sistema educativo** (a nivel nacional o subnacional). El campus sería un espacio de comunicación, colaboración y aprendizaje continuo. Allí podrían realizarse actividades de formación en diversos formatos, desde una jornada hasta una especialización. También podrían crearse foros de trabajo por temas y ámbitos territoriales, comunicación de experiencias y proyectos destacados. Podría crearse una gran nube de clases y proyectos desarrollados por los docentes del sistema educativo.

El campus pedagógico podría vincularse con una nueva visión de las carreras docentes, ser un espacio para crear conocimiento pedagógico práctico y validado por los colegas, que sea parte de la puntuación para los ascensos a cargos especializados, como incentivos a la mejora constante. Sistemas de acreditación de la producción digital de conocimiento pedagógico están en marcha en países como Singapur o en pequeños experimentos como las escuelas Innova en **Perú**.

El campus podría expandirse masivamente a través de la entrega de tabletas para los docentes, como gesto estatal de una política de renovación pedagógica con una red virtual y un *hardware* que genere adhesión y participación en el colectivo docente. La experiencia reciente de **Brasil** con tabletas para docentes es un antecedente en esta dirección.

El uso de la analítica de grandes cantidades de datos (Macfadyen, Dawson, Pardo y Gašević, 2014), es decir de la información producida por los usos del campus por parte de todos los docentes del sistema, podría redireccionar sentidos y esfuerzos estatales para lograr mayor capacidad de comunicación pedagógica con el sistema educativo. La analítica permitiría entender qué funciona y qué no en formatos y contenidos vinculados con la formación docente continua, para explorar nuevos modelos de política educativa que tengan la capacidad de reconocer las prácticas de los actores y generar puentes viables con la mejora y el cambio pedagógico.

Cuarto Círculo de Mejora y Cambio. Las escuelas en un sistema educativo que aprende

Frente a las amenazas del fin de la escuela, que comenzaron a resurgir en los años recientes, aquí se asume una definición fundamental: las escuelas son pisos de derechos que tienen la capacidad de generar mayor justicia social a través de la educación. Reemplazarlas por un aprendizaje individualizado *online* pondría en riesgo el potencial de integración social, saberes comunes compartidos y socialización entre pares. Esto no significa que las escuelas deban ser concebidas como guardianas del pasado, sino todo lo contrario: deben encontrar puentes culturales con los alumnos para redefinir su rol histórico.

Este difícil camino no podrá ser conquistado en soledad. El Estado tendrá el trabajo de aprovechar el poder instalado de miles de escuelas y millones de docentes para generar una respuesta pedagógica de renovación constante ante los desafíos del mundo en el futuro. Por eso, aquí se propone la idea de pasar de un sistema que enseña a un sistema que aprende, de un sistema vertical que cumple normas y aplica un currículum a un sistema vivo de experiencias, que funciona en red y genera aprendizajes horizontales constantes.

(15) Aprender de la experiencia y utilizar evaluaciones integrales, sensatas y con foco en la mejora pedagógica

Las experiencias de evaluación educativa de los países dejaron valiosas lecciones y avances en las capacidades técnicas de los ministerios de Educación. En algunos países todavía es necesario construir un proceso más claro de evaluación integral y censal por escuela⁹¹, que devuelva los resultados para su uso pedagógico y para comprender qué efectos tienen las políticas. En otros países, la deformación pedagógica y la presión negativa de las evaluaciones deben ser revisadas para lograr dotarlas de un direccionamiento más sensato. **Construir un modelo de evaluación que genere una presión positiva por la mejora, con caminos pedagógicos transitables, apoyo estatal y aprendizajes horizontales es uno de los grandes desafíos en América Latina.**

Las lecciones de la práctica también indican que se pueden diseñar evaluaciones que potencien una concepción curricular y se adapten a ciertas áreas tradicionalmente excluidas, como la formación ciudadana, evaluada de forma rigurosa y original en **Colombia**. También se presenta una oportunidad de utilizar la tecnología disponible para realizar evaluaciones por vía digital, con

⁹¹ El enfoque de evaluación integral debería incluir aspectos cuantificables de los aprendizajes y la trayectoria de los alumnos, así como cuestiones cualitativas del entorno de las escuelas y la participación democrática en procesos de autoevaluación de docentes, alumnos y padres. Un modelo con estas características puede hallarse en Duro y Nirenberg (2008).

corrección automática, como comenzó a experimentar **Uruguay**. Esto podría favorecer un mejor uso del tiempo de trabajo docente, dedicando menos horas a la corrección y más al trabajo personalizado con los alumnos.

(16) Potenciar a los directivos escolares como referentes de proyectos pedagógicos de inclusión

Una clara tendencia en los países analizados es el avance en **formar y seleccionar a los directivos de escuela como agentes de mejora centrados en el rol pedagógico**. Existe abundante evidencia acerca de la importancia que tienen los climas escolares positivos y del rol de los directivos en esta dimensión. Crear nuevas capacidades para que los directivos sean capaces de conducir con criterios de justicia e inclusión las escuelas es un eje central de la mejora.

Para ello, existen dos grandes campos de acción. El primero es la formación, de la cual habrá que tomar lecciones de las numerosas experiencias en marcha, entre ellas de programas aplicados como el de Empresarios por la Educación en **Colombia**. El segundo es la selección, a través de concursos rigurosos, por escuela, a término y quizás, con participación de la comunidad educativa. Experiencias como las de **Chile** o Ceará en **Brasil** muestran caminos en esta dirección, las cuales aumentan el salario de los directores que pasan por estas pruebas y logran atraer a numerosos candidatos a estos cargos.

(17) Aprender de las escuelas y experiencias destacadas para crear redes basadas en las prácticas

La región se regó de conocimientos sobre la mejora educativa. Las experiencias de Fe y Alegría, Guanajuato, Sobral, Escuela Nueva, Innova Schools, Escolas de Referência en Pernambuco, son solo algunas de las numerosas prácticas que fueron evaluadas con resultados positivos. Un estudio reciente analizó escuelas de **Chile** que mejoraron sus resultados durante diez años consecutivos, para recolectar saberes originales sobre la institucionalización de la mejora escolar (Bellei, Valenzuela, Vanni y Contreras, 2014). Estas experiencias son solo la punta del iceberg de un sistema educativo ciego, que no identifica proyectos, docentes y escuelas destacadas, que no utiliza sistémicamente el saber pedagógico de sus actores⁹².

La creación de redes de aprendizaje continuo es un desafío para los países de la región. El caso de Minas Gerais en **Brasil**, donde se utilizan materiales basados en las buenas prácticas de las escuelas, es un camino que

⁹² Véase una sistematización de estas y otras experiencias en <http://cippec.org/aprenderdelas-sescolas/>. Para México, puede consultarse: Loera, Hernández, Grajeda, González, Cázares y García (2006).

seguramente muchos explorarán en los próximos años. La experiencia del Movimiento Pedagógico en **Colombia** es un ejemplo de construcción “de abajo hacia arriba”. Las Redes Educativas Rurales de **Perú** son otro ejemplo destacado. La tecnología permite acercarse a las escuelas. Las nuevas carreras docentes podrán valorar estos esfuerzos de forma simbólica y material. El sistema educativo tiene en sus entrañas un potencial poco aprovechado para la mejora constante y el aprendizaje basado en el colectivo docente.

(18) Cambiar la experiencia de los jóvenes en la escuela secundaria: integrar las políticas con las pedagogías

Las sugerencias realizadas hasta aquí no alcanzan para abarcar la complejidad del cambio en el nivel secundario. Los caminos iniciados por varios países fueron en dirección de intentar armar equipos docentes de tiempo completo por escuela, planes de mejora con recursos para utilizar con autonomía y rendición de cuentas según resultados.

Estas vías son todavía un desafío para otros países, pero aparecen como caminos incompletos. Es necesario diseñar una escuela secundaria renovada que desafíe a los alumnos, que salga del falso dilema entre el facilismo y el rigor. Los altos niveles de abandono están vinculados en gran medida con la falta de sentido que tiene para los jóvenes mantenerse dentro de las escuelas.

La revisión de las pedagogías, las representaciones docentes y los modelos organizacionales son el paso más difícil de las reformas. La experiencia de una escuela de tiempo integral, con proyectos de futuro en Ceará es un camino costoso pero que muestra sus primeros resultados. Un currículo lleno de puentes hacia la actividad de los alumnos, con problemas disparadores, desafíos colectivos, trabajo por proyectos, materias optativas y quizás un formato no graduado en el horizonte y el uso de nuevas tecnologías y profundidad curricular sin un exceso de contenidos parecen ser componentes centrales de una educación secundaria que tenga mayor sentido para los alumnos y no propicie el abandono.

(19) Redefinir los vínculos entre la escuela y el mundo del trabajo: la formación en capacidades para multiplicar los posibles destinos

América Latina es la región con mayor desajuste entre la oferta y demanda de competencias laborales (BID, 2012a): un 36% de las empresas no encontraban personas calificadas, frente al 21% mundial y el 15% de la OCDE (BOCDE, CEPAL y CAF, 2014). Redefinir la educación secundaria con especializaciones vinculadas con habilidades para el mundo del trabajo es uno de los mayores desafíos que tienen los diseños curriculares y organizacionales de las escuelas.

Analizar modelos innovadores de escuelas secundarias que fusionan las modalidades técnicas y académicas, buscar nuevos procesos de articulación con el mundo laboral, definir nuevos modelos de acreditación de saberes y crear redes de orientación vocacional para potenciar a los jóvenes, son algunas de las cuestiones de una agenda que excede los límites del presente estudio. Encontrar un equilibrio entre la formación práctica y las capacidades de actuar con conciencia crítica, creatividad y flexibilidad para orientar el futuro personal será un eje clave que las escuelas secundarias deberán ofrecer a los jóvenes.

(20) Crear comunidades de aprendizaje, redefinir el rol de las familias en el sistema educativo

El rol de las familias en el sistema educativo fue un aspecto poco abordado por las políticas analizadas en el nuevo siglo. Este es un tema que debería ingresar de nuevas formas en las agendas de la región. **Involucrar a las familias en el aprendizaje de sus hijos es un factor clave en la mejora de la calidad**, especialmente en las edades tempranas. Experiencias como las comunidades de aprendizaje constituyen un camino concreto para traducir en políticas masivas que logren integrar a los padres en actividades pedagógicas de las escuelas. El clima de las aulas y escuelas es un problema severo en varios países de la región (UNICEF, 2011). Esto se ve condicionado por grandes cambios en la vida urbana, la ruptura de los lazos sociales y nuevas formas de segregación residencial. Las políticas educativas deberán integrarse con otras acciones sociales, de vivienda, de salud, para encontrar respuestas territoriales, que realcen el valor de cada actor en el proceso educativo.

(21) Más allá de las escuelas: aprendizaje a lo largo de la vida

Un último punto escapa a los cuatro círculos pero está vinculado con todos ellos: se trata de todas las políticas capaces de fortalecer el aprendizaje más allá de la escuela, a lo largo de toda la vida. Los ministerios de Educación deberán expandir sus fronteras, especialmente en relación con las posibilidades tecnológicas (Rivas, 2012). Serán tiempos de establecer nuevas modalidades de acreditación de aprendizajes virtuales globalizados y crear ecosistemas educativos nuevos a partir de las posibilidades tecnológicas.

Se está abriendo un terreno nuevo, que deberá ser cada vez más importante en las agendas educativas de la región. Se trata de la educación en las sombras, desinstitucionalizada, invisible, de crecimiento exponencial en los años recientes, que podrá fusionarse de originales maneras con la vida de las escuelas para beneficio mutuo. Esto requerirá nuevas interacciones con el sector privado y una renovación de las estructuras de gobierno, quizás con un área específica de planificación con conocimiento de frontera del mundo tecnológico.

7.4. ¿Cómo hacer posibles las políticas?

Los caminos sugeridos no flotan en el aire. Las condiciones y los contextos son tan importantes como las propuestas de política educativa. En este apartado final se definen esas condiciones brevemente, para clarificar los horizontes y no apurar reformas sin capacidades instaladas. Las condiciones ponen reservas a las propuestas, les ofrecen una cuota de realismo, contexto e historia. Proviene de aprendizajes vistos en los países y en el análisis de la literatura sobre la gestión de las reformas educativas.

(1) Gran parte dependerá de la economía: los recursos y las fuentes de trabajo moldean la educación

Las políticas requieren condiciones materiales. El crecimiento económico de los próximos años será una primera pieza vital para poder traducir las posibilidades de mejora educativa con recursos para financiarlas. Pero no solo depende de la educación del crecimiento del PBI sino del tipo de crecimiento y del modelo económico de desarrollo. Esto supone lograr una mayor diversificación de la economía, la creación de fuentes de trabajo vinculadas con el conocimiento y al valor agregado, la revitalización de las economías regionales, la inversión pública estratégica y otros pilares de un modelo de desarrollo no dependiente únicamente de materias primas y recursos naturales.

Parte de esta visión de desarrollo sustentable requiere una mayor redistribución de la riqueza en la región más desigual de la tierra. Esto plantea desafíos a las políticas fiscales y a los modelos económicos para generar condiciones de vida más dignas y justas para los alumnos y los niños, niñas y jóvenes que están fuera de las escuelas. Todas estas condiciones serán determinantes de la educación del futuro: una sociedad más igualitaria, generará mayor integración social en las escuelas; así como puestos de trabajo más calificados, demandarán más habilidades complejas. La educación por sí sola potenciará a la economía: el proceso de mejora y cambio debe ser mutuo y combinado.

(2) Crear capacidades constantes en el Estado

Fortalecer las capacidades estatales es un requisito determinante del futuro de la educación en la región. Esto supone prestigiar la función pública con condiciones materiales y salariales; diseñar nuevos modelos institucionales que superen las trabas burocráticas; inspirarse en los procesos de cambio institucional que fueron exitosos en otros ámbitos estatales y no estatales, como la generación y el uso de información; la superación de modelos verticales; la valorización del saber profesional; la creación de escuelas de formación

de funcionarios, especializaciones técnicas para competencias específicas, y transparentar procesos y datos, entre otros caminos.

(3) Partir del contexto, la historia, los territorios y la mirada comparada

La política educativa no puede ser ajena a las identidades culturales ni olvidar la diversidad de contextos territoriales en las cuales opera. Todas las propuestas de política del apartado anterior son apenas esbozos de discusiones que deben tener su correlato local, con la participación de los que conocen su contexto y participan de una historia viva de la educación en cada país. Pero al mismo tiempo, es necesario tomar distancia y comparar constantemente políticas y sistemas de otros contextos y países, para abrir la imaginación de la política educativa, tomar lecciones comparadas y salir de la endogamia de las respuestas educativas ajenas a experiencias que afrontaron previamente problemas similares.

(4) Construir liderazgos educativos y continuidad democrática en las gestiones

Los grandes desafíos de política educativa requieren dos condiciones fundamentales: el liderazgo educativo de los actores políticos y la continuidad institucional en el tiempo. Esta es una lección básica aprendida de los casos estudiados. Los presidentes o gobernadores que se involucran seriamente con la educación son claves, así como los ministros con gran experiencia y conocimiento del sector que sean capaces de articular grandes procesos de cambio. El tiempo es otro factor crítico: las reformas educativas llevan muchos años de articulación y continuidad.

(5) Crear consensos democráticos y participación en las grandes definiciones de política

Torsten Husen decía que cuanto más grandes los cambios educativos impulsados más consensos requerían (Husen y Kogan, 1984). Esta frase puede tener distintas adecuaciones según los contextos. En algunos casos habrá actores corporativos que tengan intereses ajenos a la mejora educativa y su participación no podrá contar de la misma manera que la de aquellos que defienden convicciones legítimas. En cualquier caso, la voz de los invisibles, de los olvidados, de los que menos poder tienen, debería ser la más importante. Un trabajo complejo y necesario es lograr articular esas voces, tender puentes para su participación en las reformas educativas.

(6) Una visión educativa que inspire y genere adhesión

Un factor que puede ser decisivo en algunos contextos es la comunicación de una visión clara del camino educativo a seguir. Los procesos de cambio educativo requieren grandes adhesiones sociales, políticas y educativas, o se ahogan en el camino. Esto depende tanto del liderazgo legítimo de los gobiernos como del proceso participativo, pero tiene una definición propia en los mecanismos de comunicación, en la generación de expectativas viables y en la comprensión de las dinámicas regionales, sociales y culturales de los actores para no invadir a la escuela ni dejarla intocada. La movilización de las voluntades es una parte fundamental de las reformas educativas. Para ello, previamente cada gobierno deberá tener clara cuál es su hipótesis de mejora y cambio educativo, de otra forma el riesgo es la comunicación retórica.

(7) Invertir más e invertir mejor en educación

Los países estudiados aumentaron sus presupuestos educativos. Algunos todavía tienen un largo camino por recorrer en materia de esfuerzo financiero por la educación. Considerando estos distintos puntos de partida, la cantidad de recursos todavía no alcanza para las propuestas ambiciosas del apartado anterior. Será clave que las economías crezcan y seguir aumentando el esfuerzo por la inversión educativa, tanto como mejorar la calidad de esa inversión, con criterios de eficiencia y transparencia, evaluación de resultados y sistemas rigurosos de información y control de los recursos distribuidos.

(8) Construir una agenda clara con mirada de largo plazo

El planeamiento educativo es clave para articular las demandas, las posibilidades y la agenda de políticas del futuro. Es fundamental construir agencias de planeamiento que miren el largo plazo, que comprendan las tendencias tecnológicas, laborales, ambientales y económicas para asegurar una proyección contextualizada de la educación en un mundo cambiante. En esta dirección, se recomienda fortalecer los planes educativos de corto y largo alcance, atados a las leyes y al financiamiento, con amplias consultas y rigurosas capacidades técnicas en su diseño.

(9) Un nuevo mundo, una nueva concepción del Estado educador

Concebir al Estado como garante de resultados implica una transformación de muchos de los supuestos y lógicas que están fijadas a su lógica de funcionamiento. Algunos pasos se dieron, pero en el futuro los desafíos implicarán

una transformación más profunda, un cambio cultural del rol del Estado en la educación.

Las propuestas de creación de puentes y uso de la analítica requieren una concepción del Estado como articulador de una voz pedagógica, para que el sistema educativo aprenda de forma constante. No debería tratarse de una voz vertical que dice a los actores qué hacer. Esa voz pedagógica debe aprovechar las nuevas tecnologías para construir modelos colaborativos de mejora, con aprendizajes de abajo hacia arriba, evitando su dispersión o captura por parte de los sectores más privilegiados.

El Estado educador del nuevo siglo engloba todas las propuestas y condiciones. No podrá ser construido de un día para el otro, aunque varios países dieron pasos en esta dirección. Se trata de una visión del Estado como generador de flujos de conocimiento, como caja de resonancia de un sistema vivo, con mecanismos de comunicación de innovaciones educativas con resultados probados, con incentivos sistémicos a la mejora, con el cuidado por cada escuela y cada alumno.

Un Estado educador es aquel que logra conocer qué pasa en las escuelas, cómo aprenden los alumnos, qué contenidos tienen sentido, qué se masifica y con qué resultados. Requerirá nuevas visiones, una ética de la privacidad de los actores, una visión innovadora del uso de las tecnologías y un espíritu de adaptación para que el sistema educativo aprenda de forma constante. De esta forma, se podrá ganar una nueva gobernabilidad en un mundo cultural cada vez más ingobernable.

(10) Potenciar una renovadora camada de educadores y pedagogos para lograr dar sentido y contenidos a las reformas

Todas las propuestas requieren contenidos de calidad, adecuados y desafiantes para alumnos y docentes. ¿Quiénes crearán o seleccionarán esos contenidos? Este rol debe ser potenciado en los ministerios de educación, en las instituciones formadoras de docentes, en cada una de las bases que tienen un efecto cascada sobre el sistema educativo. La región está lejos de haber formado y seleccionado esa masa crítica de agentes de cambio pedagógico con formación rigurosa, mirada abierta e innovadora del futuro de la educación.

Por eso, la tarea de formación y reclutamiento de una camada renovada de educadores y pedagogos parece una tarea clave en la mayoría de los países estudiados. Quizás, algunas instituciones modelo sean bisagras para mostrar el camino: universidades, institutos, áreas de un ministerio de educación, entidades intermedias. Entender los procesos de cambio sistémico requiere la capacidad de formar y seleccionar agentes transformadores y colocarlos en posiciones estratégicas para dar sentido y norte pedagógico a las políticas.

No solo es necesario reclutar personas muy capaces para lograr que los engranajes de las reformas tengan calidad y direccionamiento educativo adecuado, sino potenciar la convergencia pedagógica de los ministerios de educación. Las áreas de currículum, libros de texto, evaluación, nuevas tecnologías, capacitación y planificación generalmente están aisladas y operan con lógicas dispares. El liderazgo político con visiones renovadas de justicia debe combinarse con una visión pedagógica convergente que articule el rol del Estado en su faz de desarrollo de nuevos contenidos y sentidos educativos.

(11) Mejoras sistémicas una vez que estén instaladas las capacidades y condiciones

Nada es más difícil que institucionalizar la mejora y el cambio. El objetivo de máxima de un ministerio de Educación es crear condiciones para que los actores del sistema, desde las escuelas hasta los niveles intermedios de gobierno, se sientan capaces de actuar, hablen de pedagogía entre ellos, generen conocimiento desde adentro del sistema, aprendan de forma constante. Este desafío tiene varias escalas previas, como se vio hasta aquí. Transitarlas mediante procesos sistémicos de mejora es un horizonte que no debe ser desviado por los constantes atascamientos y dilemas que viven las gestiones educativas en la región y en el mundo.

Reflexión final: Los dispositivos como garantía de derechos

El proyecto que dio vida a este libro se propuso aportar **una mirada sensata y profunda sobre los cambios en la educación de siete países de América Latina durante el Siglo XXI**. Se buscó combinar la rigurosidad metodológica con una convicción de diálogo abierto y sincero con los distintos posicionamientos ideológicos de la política educativa. Un diálogo basado en el análisis cuidadoso de cada contexto, acciones de gobierno y resultados, más allá de cualquier simpatía política.

Esto no implica negar la propia ideología del proyecto ni asignar un falso carácter neutro a la investigación social. Tampoco promueve una visión ecuménica blanda, donde todo puede ponerse de acuerdo con todo y no hay conflictos. La defensa de un paradigma de justicia educativa que promueva la integración social a través de la educación pública es un punto de partida explícito, que define a la educación como un derecho social.

El análisis honesto, respetuoso y sin tapujos de las políticas educativas, sus contextos, historias y resultados apunta hacia una dirección bien definida: encontrar nuevas respuestas a las preguntas educativas más acuciantes. ¿Cómo

garantizar de forma masiva los derechos educativos? **¿Cómo formar en cada niño, niña y joven de América Latina el poder de ser un ciudadano pleno, lleno de capacidades para protagonizar y defender su destino?**

En estas preguntas, una respuesta aparece en el horizonte final de esta investigación. **Se trata de los dispositivos de política educativa como fuente para garantizar derechos.**

En el **capítulo 2** se presentó la distinción analítica entre canales y dispositivos de política educativa. Los canales son grandes vías de entrada masiva e institucionalizada al sistema educativo. Algunos funcionan como arterias: el diseño curricular, los libros de texto, los sistemas de supervisión, la formación inicial y continua de los docentes, la evaluación de los alumnos, los nuevos sistemas de evaluación de las escuelas. Los dispositivos son la conversión de esos canales en motores de regulación de las prácticas con una orientación definida hacia resultados concretos.

Los dispositivos son fuerzas poderosas: pueden crear ciudadanos adeptos a la nación, convertir niños a una religión o fascinarlos por las ciencias; pueden manipular las conciencias o generar en ellas capacidades de reflexión crítica y compromiso por la justicia social. Los dispositivos de política educativa pueden cambiar vidas de forma masiva y sistémica. La dirección de esos cambios debe ser discutida democráticamente en cada país.

Aquí solo se estableció **un marco general de justicia educativa basado en el objetivo de generar capacidades de actuar en cada alumno.** Esto implica dispositivos sofisticados: no basta con aprender de memoria el currículum completo. Las pruebas PISA ayudan a dar dirección a este marco de justicia, dado que se apoyan en evaluar competencias aplicables a nuevos e inciertos problemas. Pero ese norte (en ambos sentidos de la palabra) es limitado, es preciso ampliar a otras áreas de aprendizaje y especificar en cada contexto la definición de los resultados esperados. Definidos los objetivos, los dispositivos parecen ser una vía directa para garantizarlos.

Esta reflexión final busca sintetizar las lecciones aprendidas de los países estudiados: **los dispositivos son las palancas para motorizar mejoras sistémicas en educación. No es suficiente con más financiamiento y políticas incrementales** (más cargos, más horas de clase, más materiales, más oferta, más computadoras). El modelo “regar y rezar”, aun con sus mejores intenciones, no alcanza para cambiar la educación.

Los dispositivos son un concepto que resumen una visión de la política educativa basada en dos dimensiones: 1) la capacidad de los **canales de institucionalización sistémica** aprovechando flujos e incentivos poderosos para instalar prácticas en las escuelas de forma masiva y 2) la **orientación hacia resultados** y efectos concretos en las prácticas, a través del uso de mecanismos de evaluación y recolección sistémica de las visiones

de los actores (en este punto, la analítica digital permitirá grandes transformaciones).

El estudio realizado propone adicionar a estas dos dimensiones otras tres, para reforzar una visión de la política educativa con capacidad de impacto sistémico: 3) poner en el centro a los contenidos curriculares, las pedagogías y el sentido de la educación: los dispositivos deben tener una clara convergencia y **visión pedagógica renovadora**, 4) **generar adhesión ética por parte de los docentes**, con motivaciones basadas en la presión positiva, porque los incentivos económicos no bastan para lograr el efecto necesario de identificación pedagógica con los cambios y 5) buscar la **justicia social como norte**, propiciando la redistribución en favor de los más desfavorecidos y el reconocimiento de la diversidad cultural.

Algunos ejemplos pueden clarificar el punto. La compra estatal de libros de texto de forma masiva al sector privado y su distribución gratuita a los alumnos es un canal de política educativa. Si es suficientemente masivo, probablemente se convierta en una arteria, se torne universal, sea reclamado cuando falta y se convierta en parte de las prácticas de enseñanza o se imbrique en el sistema.

Pero esto no alcanza para ser un dispositivo. Hace falta algo más: el control de calidad de la producción, agentes técnicos que evalúan los libros de texto en su convergencia con el canal curricular oficial, sistemas de evaluación que controlan los resultados de aprendizaje y brindan feedback a los evaluadores de los libros de texto para readecuar sus criterios y generar nuevos incentivos a las editoriales, para adecuarse a la consecución de los efectos esperados en el sistema.

Este breve ejemplo indica que los dispositivos generan un fuerte proceso de articulación entre ellos, dado que la búsqueda de resultados requiere conjugar grandes estrategias con el mismo fin. A veces, un dispositivo puede traccionar sistémicamente por sí mismo, pero su acción se fortalece cuando se asocia con otros.

Ejemplos de dispositivos se pueden encontrar en todos los canales de la política educativa. Un concurso de cargos directivos es un dispositivo cuando elige criteriosamente al jurado, se lo prepara, se seleccionan materiales de lectura convergentes, se sabe con claridad qué perfil de directivo se busca, se lo comunica, se los forma y se los evalúa bajo esa impronta. Puede buscarse algo similar en el diseño de materiales curriculares: si se prueban diferentes alternativas con grupos focales docentes, para evaluar cuáles tienen más aceptación antes de hacer las entregas masivas.

En suma, los dispositivos son grandes vías de entrada al sistema educativo que buscan llegar “al final del camino” y lograr cumplir el ciclo completo de las políticas con foco en sus resultados.

La literatura internacional sobre política educativa destacó recientemente la noción de reformas sistémicas (“*whole system reform*”) (Fullan, 2010). Quizás, el concepto esté atravesado por la idiosincrasia de los países desarrollados, con culturas estatales más institucionalizadas y condiciones educativas mucho más favorables como punto de partida. Es necesario recontextualizar el concepto para América Latina. Esto requiere un doble movimiento, conceptual e institucional.

En términos conceptuales, los dispositivos, tal como se definen aquí, se proponen combatir al mismo tiempo a la retórica de los derechos que solo parecen requerir más y más recursos y a la tentación privatizadora que llevaría a aumentar las desigualdades sociales. Los dispositivos como garantías de derechos que buscan resultados sistémicos son un paso para esquivar esa discusión fallida.

En términos institucionales, **los dispositivos se materializan cuando se fortalecen las capacidades estatales de diseño, regulación, gestión y evaluación de las políticas públicas.** Todas las sugerencias de política educativa contenidas en el **apartado 7.3** se definen como dispositivos. Para ello, requieren pasos acelerados de reforma institucional como los señalados en el apartado anterior, el último del libro. Un Estado más fuerte será un Estado más eficiente, más democrático, con alineación y coordinación de canales visión pedagógica y metas de largo plazo y largo alcance.

Gracias a las nuevas posibilidades tecnológicas, crear movimientos de cambio educativo sistémico será más factible que nunca antes desde los orígenes de los sistemas educativos modernos. Requerirá inmensas transformaciones en las culturas estatales de gestión de las políticas educativas. Este libro espera ser un paso en esa dirección.

Bibliografía

- ACIJ. (2011). *Subsidios estatales a escuelas de gestión privada en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: ACIJ.
- Ahumada, G. y Cadenas, N. (2010). *Análisis de la tendencia de los factores de riesgo en estudiantes del nivel medio. Estudios nacionales 2001, 2005, 2007 y 2009*. Buenos Aires: SEDRONAR-Observatorio Argentino de Drogas.
- Alexander, R. (2001). *Culture and Pedagogy. International Comparisons in Primary Education*. Londres: Blackwell.
- Alexander, R. (2012). Moral Panic, Miracle Cures and Educational Policy: what can we really learn from international comparison? *Scottish Educational Review*, 44(2012).
- ANEP. (2007). Uruguay en PISA 2006: primeros resultados de Ciencias, Matemática y Lecturas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes. Montevideo: ANEP.
- ANEP. (2008). *Programa de educación inicial y primaria*. Montevideo: ANEP.
- ANEP. (2010). *Una transformación en marcha. Políticas instrumentadas por el CODICEN (2005-2009)*. Montevideo: CODICEN.
- ANEP. (2013). *Líneas del programa de maestros comunitarios*. Montevideo: ANEP.
- ANEP, CODICEN, DSPE y DIEE. (2010). *Primer informe Uruguay en PISA 2009*. Montevideo: ANEP, CODICEN, DSPE y DIEE.
- ANEP, CODICEN, DSPE y DIEE. (2013). *Uruguay en PISA 2012: primeros resultados en Matemática, Ciencias y Lectura*. Montevideo: ANEP, CODICEN, DSPE y DIEE.
- Arcidiacono, M., Cruces, G., Gasparini, L., Jaume, D., Serio, M. y Vázquez, E. (2014). *La segregación escolar público-privado en América Latina*. Buenos Aires: CEDLAS.
- Auyero, J. y Berti, M. F. (2013). *La violencia en los márgenes*. Buenos Aires: Katz Editore+s.
- Avalos, B. (2011). Leadership Issues and Experiences in Latin America. En *International Handbook of Leadership for Learning*. Dordrecht: Springer International.
- Ávalos, B. (2007). *Formación docente continua y factores asociados a la política educativa en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- Azevedo, J., Devoto, F., Sacristán, J. G., Martuccelli, D., Ornelas, C., Sidicaro, R., Tenti Fanfani, E. (2009). *Diversidad cultural, desigualdad social y estrategias de políticas educativas*. Buenos Aires: IIPE UNESCO Buenos Aires.

- Bachelet, M. (2013). *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014–2018*.
- Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas de La Escuela de Ciencias de La Educación*.
- Ball, S. J., Fischman, G. y Gvirtz, S. (2003). *Crisis and Hope: The Educational Hopscotch of Latin America*. Londres: Routledge Falmer.
- Banco Mundial. (2011). Learning for All. Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development. *World Bank Group Education Strategy 2020*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2014). Social gains in the balance : a fiscal policy challenge for Latin America and the Caribbean. *Latin America and the Caribbean Poverty and Labor Brief*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Barber, M. y Mourshed, M. (2007). How the world's best-performing school systems come out on top. S. d.: McKinsey & Company.
- Barrera-Osorio, F. (2009). The Concession Schools of Bogotá, Colombia. *School Choice International: Exploring Public-Private Partnerships*. Londres: The MIT Press.
- Boston Consulting Group, Instituto Ayrton Senna. (2014). *Formação continuada de professores no Brasil*. San Pablo: Boston Consulting Group, Instituto Ayrton Senna.
- Beck-Gernsheim, E. (2003). *La reinención de la familia*. Barcelona: Paidós.
- Beech, J. (2011). *Global Panaceas, Local Realities: International Agencies and the Future of Education*. Frankfurt: Peter Lang GmbH.
- Bellanca, J. (Ed.). (2014). *Deeper Learning: Beyond 21st Century Skills*. Bloomington: Solution Tree Press.
- Bellei, C. (2007). Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile: evaluación a partir de la evidencia. *Revista Pensamiento Educativo*, 40 (1), página 21.
- 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), páginas 629–640.
- Bellei, C., Contreras, D. y Valenzuela, J. P. (2008). *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, UNICEF.
- Bellei, C., Contreras, D. y Valenzuela, J. P. (2010). *Ecos de la revolución pinguina: avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago de Chile: UNICEF, Universidad de Chile.
- Benavides, M., León, J. y Etesse, M. (2014). *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano. Una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009*. Lima: GRADE.
- Bernstein, B. (1998). *Pedagogía, control simbólico e identidad*. Madrid: Morata.

- Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Bezem, P. (2012). *Equidad en la distribución social de la oferta de educación pública en la Argentina*. Documento de Trabajo Nro. 91. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.
- Bezem, P., Mezzadra, F. y Rivas, A. (2012). *Informe final de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe de Monitoreo y Evaluación*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.
- Bezem, P., Mezzadra, F. y Rivas, A. (2014). *¿Se cumplió la Ley de Financiamiento Educativo?*. Documento de Políticas Públicas/Análisis N° 135. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.
- BID. (2012a). *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- BID. (2012b). *Identificando la brecha en la enseñanza de las ciencias y las matemáticas. Comparación en los desempeños de docentes latinoamericanos con participantes de los estudios TIMSS videos*. Mexico: BID.
- BID. (2013a). *América Latina en PISA 2012: ¿Cómo se desempeñan los varones y las mujeres?*. Brief#5. Washington D.C.: BID.
- BID. (2013b). *Cerrar la brecha: Los portátiles en las escuelas públicas de Uruguay mejoran el acceso a las TIC*. Disponible en: <http://deo.iadb.org/>
- BID. (2013c). *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- BID. (2014a). *¿Cómo se desempeñan los estudiantes pobres y ricos?* Brief #6. Washington D.C.: BID.
- BID. (2014b). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D.C.: BID.
- BID. (2014c). *Escalando la nueva era: innovaciones inspiradoras masivas en América Latina*. Washington D.C.
- Bitar, S. (2014). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. Serie Gestión Pública N° 78. Santiago de Chile: CEPAL, Inter-American Dialogue.
- Blanco Bosco, E. (2011). *Los límites de la Escuela. Educación, desigualdad y aprendizajes en México*. Mexico DF: Centro de Estudios Sociológicos.
- Bosch, M., Melguizo, Á. y Pages, C. (2013). *Mejores pensiones mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- Braslavsky, B. (2003). *¿Primeras letras o primeras lecturas? Una introducción a la alfabetización temprana*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Braslavsky, C. (1999). *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Santillana Convenio Andrés Bello.

- Bray, M. (2010). La investigación académica y el campo de la educación comparada. En M. Bray, B. Adamson y M. Mason (Eds.), *Educación comparada. Enfoques y métodos*. Buenos Aires: Granica.
- Brophy, J. (2006). *Grade repetition*. Education Policy Series. París y Bruselas: IPE, IAE.
- Brousseau, G. (1986). *Fundamentos y métodos de la Didáctica de la Matemática*. Serie B. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Bruckner, R. (2009). *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina: Colombia*. Rio de Janeiro: KAS.
- Brun, M. (2011). Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la formación inicial docente en América Latina. En *Serie Políticas Sociales*. Santiago de Chile: CEPAL, Unión Europea.
- Burns, B. y Luque, J. (2014). Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: BID.
- Burns, B., Evans, D. y Luque, J. (2012). *Achieving World-Class Education in Brazil. The Next Agenda*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Brynjolfsson, E. y McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies* (p. 320). Nueva York: W. W. Norton & Company.
- C230 Consultores. (2012). *Evaluación de impacto no experimental del programa escuelas de calidad*. Mexico DF.
- Cabrol, M. y Székely, M. (2012). *Educación para la transformación*. New York: BID.
- Corporación Andina de Fomento (CAF). (2010). *Visión para América Latina 2040*. Panamá: CAF.
- Corporación Andina de Fomento (CAF). (2013). *Hacia la transformación digital de América Latina: las infraestructuras y los servicios TIC en la región*. Panamá: CAF.
- Calvo, G., Ortiz, A. M. y Sepúlveda, E. (2009). *La Escuela Busca al Niño*. Bogotá: Fundación Iberoamericana para la Ciencia y la Cultura.
- Candela, A., Sánchez, A. y Alvarado, C. (2012). *Las ciencias naturales en las reformas curriculares*. México D. F.: INEE.
- Caputo, D. (2014). *Gobernando el futuro: escenarios latinoamericanos hacia 2020*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Carnoy, M. (2007). *Cuba's Academic Advantage*. Stanford: Stanford University Press.
- Carnoy, M. y De Moura Castro, C. (1997). ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? En *La reforma educativa en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- 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*.

- Cecchini, S. (2014). Educación, programa de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe. En M. del C. Feijóo y M. Poggi (Eds.), *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP). (2010). *Educación superior: la intervención del estado en los sistemas de ingreso de la región*. Buenos Aires: CEPP.
- CEPAL. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2014a). *Los Pueblos Indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2014b). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014: Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (201c). *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL-UNICEF. (2009). Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro. *Desafíos*, núm 9. Santiago de Chile: CEPAL., UNICEF.
- 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*, vol. 7, núm. 1, pp. 5-21.
- Checchi, D. (2006). *The Economics of Education: Human Capital, Family Background and Inequality*. Cambridge: Cambridge.
- Chisholm, L. y Steiner-Khamsi, G. (2008). *South-South Cooperation in Education and Development*. Nueva York: Teachers College Press.
- Cohen, V. (2010). El acompañamiento institucional en las escuelas de nivel primario: políticas de igualdad para las escuelas primarias. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Coleman, J. S. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. S. d: Ann Arbor.
- Cordeiro, J. L., Casanueva, H. (2012). *Latinoamérica 2030*. Washington D.C.: The Millennium Project.
- Cortés Arrés, R. y Lorente Lorente, Á. (2011). La supervisión educativa en América Latina ante las Metas Educativas de 2021, propuestas por la OEI. *Revista Iberoamericana de Educación*, Vol 1, N°57.
- Cowen, R. (2011). CODA. En M. A. Pereyra, H.-G. Kotthoff y R. Cowen (Eds.), *PISA Under Examination: Changing Knowledge, Changing Tests, and Changing Schools*. Sense Publishers.
- Cox, C. (2006). Construcción política de reformas curriculares: el caso de Chile en los noventa. *Profesorado - Revista de Currículum Y Formación Del Profesorado*, Vol 10, N°1.
- Cox, C. (2010). Educational inequality in Latin America. Patterns, Policies and Issues. En P. Attewell y K.S. Newman, *Educational Inequality Around*

- the World Growing Gaps*. Oxford-Nueva York: Oxford University Press.
- Cox, C. (2012). Política y Políticas Educativas en Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 21 N°1. Montevideo.
- Cox, C. (2012). Política y Políticas Educativas en Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 21 N°1. Montevideo.
- Cristia, J., Ibararán, P., Cueto, S., Santiago, A. y Severin, E. (2012). *Tecnología y desarrollo en la niñez: Evidencia del programa Una Laptop por Niño. Documento de Trabajo del BID IDB-WP-304*. Washington: BID.
- Cristia, J., Ibararán, P., Cueto, S., Santiago, A. y Severin, E. (2012). Technology and Child Development: Evidence from the One Laptop Per Child Program. Washington D.C.: BID.
- Crouch, L., Gove, A. y Gustafsson, M. (2007). *Educación y Cohesión Social*. Santiago de Chile: Cieplan-iFHC.
- Cruces, G., García Domenech, C. y Gasparini, L. (2011). Inequality in Education: Evidence for Latin America. *Wider Working Paper No. 93*. UNU-WIDER.
- Cuenca, R. (2012). Desencuentros entre el discurso del derecho a la educación y las políticas educativas en el Perú de la década del 2000. *Documento de Trabajo Nro 170*. Lima: CLACSO, Instituto de Estudios Peruanos.
- Cueto, S. (2005). *Uso e Impacto de la Información Educativa en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL.
- Cummings, W. (2003). *The Institutions of Education. A Comparative Study of Educational Development in Six Core Nations*. Oxford: Symposium Books.
- D'Alessandre, V. (2014). *El desafío de universalizar el nivel medio: trayectorias escolares y curso de vida de los adolescentes y jóvenes latinoamericanos*. Buenos Aires: SITEAL.
- Del Castillo Alemán, G. y Hiruma, A. A. (2010). *La reforma y las políticas educativo: impacto en la supervisión escolar* (p. 210). Mexico DF: FLACSO México.
- Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa. (2011). Fortalecimiento de la gestión institucional y la supervisión escolar. Mexico D.F.: Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa.
- 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. *Revista Brasileira de Educação, Vol.17, N° 49*.
- Duarte, J., Bos, M. S. y Moreno, M. (2009). *Inequidad en los aprendizajes escolares en América Latina: Análisis multinivel del SERCE según la condición socioeconómica de los estudiantes*. Washington D.C.: BID.
- Duarte, J., Bos, M. S. y Moreno, M. (2010). ¿Enseñan mejor las escuelas privadas en América Latina? Estudio comparativo usando los resultados del SERCE. Washington D.C.: BID.

- Duarte, J., Bos, M. S. y Moreno, M. (2012). *Calidad, igualdad y equidad en la educación colombiana (análisis de la prueba SABER 2009)*. Washington D.C.: BID.
- Duarte, J., Moreno, M. y Gargiulo, C. (2011). *Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE*. Washington D.C.: BID.
- Dubet, F. (2005). *La escuela de las oportunidades: ¿qué es una escuela justa?*. Barcelona: Gedisa.
- Dubet, F. (2006). *El declive de la institución: profesores, sujetos e individuos ante la reforma del Estado*. Barcelona: Gedisa.
- Dubet, F., Duru-Bellat, M. y Véréout, A. (2010). *Les sociétés et leurs écoles: Emprise du diplôme et cohésion sociale*. Paris: Seuil.
- Dumont, R. y Mottin, M. F. (1983). Le mal-développement en Amérique Latine: Mexique, Colombie, Brésil. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N°23, pp. 179–186.
- Duro, E. y Nirenberg, O. (2008). *Instrumento de autoevaluación de la calidad educativa, (LACE): un camino para mejorar la calidad educativa en las primarias*. Buenos Aires: UNICEF.
- Dussel, I. (2004). *Las políticas curriculares de la última década en América Latina: nuevos actores, nuevos problemas*. Madrid: Santillana.
- Eckstein, M. y Noah, H. (1992). *Examinations: Comparative and International Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- ECOSOC (2011) *Challenges for Education with Equity in Latin America and the Caribbean*. Regional Preparatory Meeting: annual Ministerial Review. Buenos Aires: ECOSOC-AMR.
- Elboj, C., Puigdemívol, I., Gallart, M. S. y Valls, R. (2002). *Comunidades de aprendizaje: transformar la educación*. Barcelona: Graó.
- Fachelli, S., López, N., Sourrouille, F. y López-Roldán, P. (2012). *Desigualdad y diversidad en América Latina*. Buenos Aires: SITEAL.
- Feldman, D. y Palamidessi, M. (1994). Viejos y nuevos planes. El currículum como texto normativo. *Propuesta Educativa*, N°6, pp. 69–73.
- Fernández Aguerre, T. (2004). *Distribución del conocimiento escolar: clases sociales, escuelas y sistema educativo en Latinoamérica*. México D.F.: CES.
- Fernández Aguerre, T. (2010). *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República.
- Fernández, T. y Blanco, E. (2004). ¿Cuánto importa la escuela? El caso de México en el contexto de América Latina. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol 2, N°1.
- Ferreira, F., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L.-F., Lugo, A. M. y Vakis, R. (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington D.C.: Banco Mundial.

- Ferreira, M. S. (2008). Os Centros de Pesquisas Educacionais do INEP e os estudos em ciências sociais sobre a educação no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Vol 13, N°38.
- Ferrer, G. (2009). Las evaluaciones regionales y nacionales en América Latina. En E. Martín y F. Martínez Rizo (Eds.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Madrid: OEI, Fundación Santillana.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Transferencias Monetarias Condicionadas: Reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- FLACSO México. (2008). *Programa de escuelas de calidad. Evaluación externa 2008*. México D.F.: FLACSO México.
- Foucault, M. (1991). *Saber y verdad*. Madrid: La Piqueta.
- Frankema, E. (2009). *Has Latin America Always Been Unequal? A comparative study of asset and income inequality in the long twentieth century*. Leiden y Boston: Brill.
- Fullan, M. (2010). *All Systems Go: The Change Imperative for Whole System Reform*. Thousand Oaks: SAGE.
- 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*, Vol 64, N°1.
- Gajardo, M. (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. Santiago de Chile: PREAL.
- Gamboa, L. F. y Waltenberg, F. D. (2011). *Inequality of opportunity in educational achievement in Latin America: Evidence from PISA 2006–2009*. S. d.: ECINE.
- García, C. M. y Vaillant, D. (2009). *Desarrollo profesional docente*. Madrid: Narcea.
- Gardner, H. (1991). *The Unschooled Mind: How Children Think and How Schools Should Teach*. Nueva York: Basic Books.
- Gasparini, L. y Lustig, N. (2011) The rise and fall of income inequality in Latin America. ECINEQ, WP 2011-213. S. d.: ECINE.
- Gatti, B. A., Barretto, E. y André, M. (2011). *Políticas docentes no brasil*. Brasília: UNESCO.
- Gentili, P. (2013). *Política educacional, cidadania e conquistas democráticas*. Sao Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- GIP. (2010). Iberoamérica en PISA 2006: Informe regional del Grupo Iberoamericano de PISA. *Gestión Y Política Pública*, Vol. 19, N°2.
- González, R. E. y Donoso Díaz, S. (2008). Políticas educacionales de afirmación positiva para los más pobres: Resultados del seguimiento de egresados del Programa Liceo para todos (Chile). *Estudios Pedagógicos*, Vol. 34, N°1.
- Goodson, I. (2000). *Cambios en el currículum*. Barcelona: Octaedro.
- Grau, N. C. (1997). *Repensando lo Público a Través de la Sociedad: Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social*. Caracas: Nueva Sociedad.

- Grindle, M. (2004). *Despite the Odds. The Contentious Politics of Education Reform*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Gropello, E. Di. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de La CEPAL*, N°68, pp. 158–170.
- Gruenberg, C. y Pereyra Iraola, V. (2008). *Subsidios bajo sospecha: Recomendaciones para una reforma pro transparencia en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.
- 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.
- Halperin Donghi, T. (2008). *Historia contemporánea de América Latina*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Hanushek, E. y Woessmann, L. (2009). *Schooling, cognitive skills, and the Latin American growth puzzle*. NBER Working Paper 15066. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Hanushek, E. y Woessmann, L. (2011). The economics of international differences in educational achievement. En Hanushek, E. , Machin, S. y Woessmann, L. (Eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 3, pp. 89–200. Amsterdam.
- Hargreaves, A. y Shirley, D. (2009). *The Fourth Way. The Inspiring Future for Educational Change*. California: Corwin.
- Hausser, R. (2013). Some Methodological Issues in Cross National Educational Research—Quality and Equity in Student Achievement. *EurAmerica*, Vol. 4, No4, pp. 709–752.
- Heckman, J. (2008). *Schools, Skills and Synapses*. Bonn: IZA.
- Herman, J. L. y Golan, S. (1991). *Effects of Standardized Testing on Teachers and Learning—Another Look*. California: CRESST
- Herniaz, I. (2004). *Educación en la diversidad: Experiencias y desafíos en la Educación Intercultural Bilingüe*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Hinojosa, J. E. y Labbé, C. (2011). *Políticas y prácticas de informática educativa en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Hofstede, G. (1991). *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. Maidenhead: McGraw Hill.
- Hopenhayn, M. (2005). *América Latina desigual y descentrada*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Hunter, I. (1998). *Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica*. Barcelona: Pomares.
- Husen, T. y Kogan, M. (Eds.). (1984). *Educational Research and Policy. How Do They Relate?*. Oxford: Pergamon Press.
- Jaies, G. F. y Cappelletti, G. (2011). Evaluar materiales para la mejora de la calidad educativa. En *Seminario: Evaluación de la calidad y la pertinencia de*

- los materiales educativos: estado del debate*. Bogotá: Escuela Iberoamericana de Gobierno Educativo.
- ICFES. (2003). Transformación del ICFES. *Documento Técnico*. Bogotá: ICFES.
- ICFES. (2013). *Colombia en PISA 2012: Informe nacional de resultados (Resumen ejecutivo)*. Bogotá: ICFES.
- Imen, P. (2010). *La escuela pública tiene quien le escriba*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- INEI., UNICEF. (2010). Estado de la niñez indígena en el Perú. Lima: INEI y UNICEF.
- INEEd. (2014). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*. Montevideo.
- INEE. (s.f.). *El proyecto PISA: su aplicación en México*. Mexico DF: INEE.
- INEE. (2008). Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas. *Reportes de Investigación*. Mexico DF: INEE.
- INEE. (2013). *México en PISA 2012*. Mexico DF: INEE.
- INEI. (2001). Encuesta Demográfica y de Salud Familiar del 2000. Lima: INEI.
- Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). (2006). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005: La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: IESALC.
- Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (IVEI). (2009). Efecto de las repeticiones del curso en el proceso de enseñanza-aprendizaje del alumnado. Bilbao: IVEI.
- Irrarázaval, I., Paredes, R., 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.
- Isaza, F. G. (2010). El estado de las ciudades en América Latina y el Caribe: urbanización, desarrollo humano y Democracia. *ONU-HABITAT: Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Rio de Janeiro: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Jacinto, C. y Freytes, A. (2004). *Políticas y Estrategias para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes. Estudio en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Jelin, E. (2007). Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales. En *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: CEPAL.
- King, R. (1985). On the “relative autonomy” of education: Micro and macro structures. En S. Barton, L. and Walker (Ed.), *Education and Social Change*. Londres: Croom Helm.

- Klein, R. (2011). Uma re-análise dos resultados do PISA: problemas de comparabilidade. *Ensaio - Avaliação E Políticas Públicas Em Educação, Vol. 11, N°73*, pp. 717-742.
- Kliksberg, B. (2011). *América Latina frente a la crisis*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Krichesky, M., Migliavacca, A., Saguier, M. y Medela, P. (2007). *Escuelas de reingreso.er: miradas de directores, docentes y alumnos*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lavado, P., Cueto, S., Yamada, G. y Wensjoe, M. (2014). *El efecto de Fe y Alegría sobre el desempeño escolar en segundo de primaria: explotando el sorteo en el ingreso como experimento natural*. Lima: GRADE, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
- Lemov, D. (2012). *Aula Nota 10: guía práctico. Exercícios para atingir pro-giciência nas 49 técnicas e maximizar o aprendizado*. s.d: Da Boa Prosa.
- Lima Oliveira, L. (1993). *Educación por la inteligencia*. Buenos Aires: Humanitas.
- LLECE-UNESCO. (2008). *Primer reporte de resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO Santiago.
- LLECE-UNESCO (2008). *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: LLECE-UNESCO.
- LLECE-UNESCO. (2009a). *Aporte para la enseñanza de Ciencias Naturales*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO Santiago.
- LLECE-UNESCO. (2009b). *Aportes para la Enseñanza de la Lectura*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO Santiago.
- LLECE-UNESCO. (2009c). *Aportes para la Enseñanza de la Matemática*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO Santiago.
- LLECE-UNESCO. (2010a). *Escritura. Un estudio de las habilidades de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO Santiago.
- LLECE-UNESCO. (2010b). *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO.
- 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. (2013c). *Las políticas educativas de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO Santiago.
- LLECE-UNESCO. (2013d). *Segundo estudio regional comparativo y explicativo (SERCE): análisis curricular*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO Santiago.
- LLECE-UNESCO. (2013e). *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo: Análisis curricular*. Bogotá: OREALC-UNESCO Santiago.
- LLECE-UNESCO (2014) *Primera entrega de resultados TERCE: Tercer estudio regional, comparativo y explicativo*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO Santiago.
- Llinás, P. (2005). *Políticas de dotación de libros de texto en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.
- Llisterri, J. J., Gligo, N., Homs, O. y Ruíz-Devesa, D. (2014). Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad. *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*. Washington D.C.: BID.
- Loera, A. (2006). *Buenas Prácticas de Gestión Escolar y Participación Social en las Escuelas PEC. Resultados de la comparación de muestras polarizadas por niveles de logro y eficacia social*. Mexico: Heurística Educativa.
- Loera, A., Cázares, Ó., Hernández, R. y García, E. (2005). *Cambios en la gestión escolar de las escuelas que participan en el Programa Escuelas de Calidad*. Mexico: Heurística Educativa.
- Loera, A., Hernández, R., Grajeda, E., González, M., Cázares, Ó. y García, E. (2006). *Así se hace en buenas escuelas públicas mexicanas: estudio de casos longitudinales*. México D. F.: Heurística Educativa.
- Loera, A., Hernández, R., Ruiz de la Peña, A. y Sanchez, J. (2007). *Cambios en la práctica pedagógica en escuelas del programa escuelas de calidad*. Mexico: Universidad Pedagógica Nacional.
- Lopez, F., Patrinos, H. y Lopez y Mota, A. (2007). *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas*. México: Banco Mundial, Secretaría de Educación Pública.
- López, N. (2005). *Equidad educativa y desigual social: desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. IPE - UNESCO.
- López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*. Buenos Aires: IPE-UNESCO, CLADE.
- Macfadyen, L. P., Dawson, S., Pardo, A. y Gašević, D. (2014). Embracing Big Data in Complex Educational Systems: The Learning Analytics Imperative and the Policy Challenge. *Research & Practice in Assessment, Vol.9*.
- Maldonado, J. H., Moreno, R. del P., Giraldo Perez, I. y Barrera Orjuela, C. A. (2011). *Los Programas de Transferencias Condicionadas: ¿hacia la inclusión*

- financiera de los pobres en América Latina?*. Perú: International Development Research Center, Instituto de Estudios Peruanos.
- Marinho de Mattos, M. J. V. (2000). A reforma educacional de Minas Gerais : Uma experiencia de desconcentração. Revista On-line de la Biblioteca Prof. Joel Martins.
- Marshall Infante, M. T. (2004). Programa de mejoramiento de las oportunidades: el Liceo para Todos en Chile. Santiago de Chile: UNESCO.
- Martín, E. (2011). Currículo y evaluación estandarizada: colaboración o tensión. En E. Martín y F. M. Rizo (Eds.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Buenos Aires: OEI, Fundación Santillana.
- Martínez Boom, A. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva: dos modos de modernización en América Latina*. Bogotá: Anthropros, Convenio Andrés Bello.
- Martínez Rizo, F. (2003). *Calidad y equidad en la educación: 20 años de reflexión*. México: Santillana.
- Martínez Rizo, F. (2004). ¿Aprobar o reprobar? El sentido de la evaluación en educación básica. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, IX, pp. 817–839.
- Martínez Rizo, F. (2006). PISA en América Latina: lecciones a partir de la experiencia de México de 2000 a 2006. *Revista de Educación*, Vol. extraordinario, pp.153–167.
- Martinic, S. y Pardo, M. (2001). Economía política de las reformas educativas en América Latina. Santiago de Chile: PREAL y CIDE.
- Maurin, E. (2004). *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*. París: Seuil-La République des idées.
- McEwan, P. (1998). La efectividad del programa Escuela Nueva en Colombia. Disponible en: <http://www.escuelanueva.org/>
- Merle, P. (2012). *La ségrégation scolaire*. Paris: La Découverte.
- Mexicanos Primeros. (2014). *Los invisibles: las niñas y los niños de 0 a 6 años*. Mexico: Mexicanos Primero.
- Meyer, H.-D. y Benavot, A. (2013). *PISA, Power, and Policy: the Emergence of Global Educational Governance*. Oxford: Symposium Books.
- Mezzadra, F. y Bilbao, R. (2011). Los directores de escuela: debates y estrategias para su profesionalización *Documento de Trabajo Nro. 58*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.
- Mezzadra, F. y Veleza, C. (2014). *Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, Embajada de Finlandia y UNICEF. Disponible en www.cippec.org.
- Ministerio de Protección Social de Colombia (s.f.). Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2000. En Muñoz; E. Gutiérrez, M.; Arango, O.; Guerrero, R. (2004). *Creencias actitudes y prácticas sobre violencia en Bogotá, Cali*

- y *Medellín*: Línea de Base. Santiago de Cali: Ministerio de la Protección Social.
- Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. (2008). *Estudio Prácticas de Crianza y Resolución de Conflictos Familiares*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.
- Ministerio de Educación de Ecuador. (2012). *Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo*. Quito: Ministerio de Educación de Ecuador.
- Ministerio de Educación de la Nación. (2011). *Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Ministerio de Educación de Perú. (2013). PISA 2012 primeros resultados: informe nacional del Perú. Lima: Ministerio de Educación de Perú.
- Ministerio de Educación de Perú. (2014). Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2014. Lima: Ministerio de Educación de Perú.
- Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay. (2012). Anuario estadístico de educación. Montevideo: MEC.
- Mizala, A. y Ñopo, H. (2011). *Evolution of teachers' salaries in Latin America at the turn of the 20th century: How much are they (under or over) paid?*. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor
- 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*, Vol. 27, N°1.
- Monteiro de Moura, A. P. y Evangelista da Cruz, R. (2013). A política do transporte escolar no Brasil. San Pablo: ANPAE.
- Moreno, L. (2011). *La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real*. Washington D.C.: BID.
- Mourshed, M., Chijioke, C. y Barber, M. (2010). How the world's most improved school systems keep getting better. Washington DC: McKinsey & Company.
- 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.
- Murillo Torrecilla, F. J., Castañeda, E., Cueto, S., Donoso, J. M., Fabara, E., Hernández, M. L., y Torres, P. (2007). *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Namo de Mello, G. (s.f). Estado de Minas Gerais: Em busca de um novo padrão de gestão educacional. Namó de Mello, Guiomar.
- Näslund-Hadley, E. y Binstock, G. (2011). *El fracaso educativo: embarazos para no ir a la clase*. Nota técnica #IDB-TN-281. Washington D.C.: BID.
- Negri, B., da Gama Torres, H. y Guimarães Castro, M. H. (2014). Educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios. San Pablo: Seade/FDE.

- Observatorio Chileno de Drogas. (2012). *Noveno Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar de Chile, 2011*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Observatorio Chileno de Políticas Educativas. (2006). *Jornada Escolar Completa: La Divina Tragedia de la educación chilena*. Documentos de Trabajo de OPECH. Santiago de Chile: Consejo Ejecutivo del Observatorio Chileno de Políticas Educativas.
- OCDE. (s.f.). Programa para la evaluación internacional de alumnos (PISA): PISA 2012 - resultados México. *Country note*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2007). PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. Volume 1: Analysis. Paris: OCDE.
- OCDE. (2010). *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for the United States*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2011a). ¿Cómo algunos estudiantes superan su entorno socioeconómico de origen? In *Pisa in focus No. 5*. París: OCDE.
- OCDE. (2011b). *Does participation in pre-primary education translate into better learning outcomes at school?*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2012a). Does money buy strong performance in PISA? Paris: OCDE.
- OCDE. (2012b). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Mexico 2012*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2012c). *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)* Vol. II, pp. 334. Paris: OCDE.
- OCDE. (2013a). *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2013b). Programme for International Student Assessment (PISA) Results from PISA 2012: Brazil. *Country note*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2014). *Education at a Glance 2014: Chile. Country note*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2015). *Skills for Social Progress: the power of Social and Emotional Skills*. Paris: OCDE.
- OCDE, CEPAL y CAF. (2014). *Perspectivas económicas de América Latina 2015: educación, competencias e innovación para el desarrollo*. Paris: OCDE, CEPAL y CAF.
- OCDE, Fundación Santillana y INEP. (s.f.). *Relatório Nacional PISA 2012: resultados brasileiros*. San Pablo: OCDE, Fundación Santillana, INEP.
- OECD-UNESCO. (2001). Teachers for Tomorrow's Schools. Analysis of the World Education Indicators. Paris: UNESCO.
- OEI. (2009). La primera infancia (0-6 años) y su futuro. En J. Palacios & E. Castañeda (Eds.), *Metas educativas 2021*. Madrid: OEI, Fundación Santillana.
- OEI. (2013). Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2013: Desarrollo profesional docente y mejora de la educación. Madrid: OEI.

- OIT (2012). *Panorama Laboral 2012: América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, ORELAC.
- One Laptop per Child Foundation. (2010). *Assessment Overview of One Laptop per Child Projects*. S.d. : OLPC Foundation.
- ONU-Habitat. (2012). *Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe*. Rio de Janeiro: ONU-Habitat.
- OREALC -UNESCO. (2013). *Educación y Formación Técnica y Profesional*. Santiago de Chile: UNESCO.
- OREALC-UNESCO. (2005). *Políticas educativas de atención a la diversidad cultural*. Santiago de Chile: OREALC
- OREALC-UNESCO. (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- OREALC-UNESCO. (2008). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- 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.
- Ormaza, V. B. (2010). Las evaluaciones de logros educativos y su relación con la calidad de la educación. *Revista Ibero-Americana de Educação*, Vol. 53, pp. 83–96.
- Ornelas, C. (2008). *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*. México D. F.: Siglo XXI.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Massachusetts: Plume.
- Palamidessi, M. (2009). Fines, estructuras y modalidades de Educación Media Básica en la región. En *Educación media básica en Uruguay: aportes para la elaboración de propuestas de políticas educativas*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura y UNESCO.
- Paredes, R., Claro, F., Wilson, T. y Bennett, M. (2013). Incentivos para estudiar pedagogía: el caso de la beca vocación de profesor. *Estudios públicos*, Vol. 131, pp. 37–59. Santiago de Chile: Cento de Estudios Públicos.
- Perazza, R., Suárez, G., Torrella, J. A., Rubel, Yaacov Morduchowicz, A., Iglesias, G., Feldfeber, M., ... Abramovich, N. (2011). *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*. Buenos Aires: Aique.
- Pereyra, A. (2008). *La fragmentación de la oferta educativa: la educación pública vs. la educación privada*. S. d.: UNESCO, IPE, OEI.
- Pereyra, M. A., Kotthoff, H.-G. y Cowen, R. (2011). *PISA Under Examination: Changing Knowledge, Changing Tests, and Changing Schools*. Holanda: Sense Publishers, Cese.
- Perrenoud, P. (1998). ¿A dónde van las pedagogías diferenciadas? Hacia la individualización del currículo y de los itinerarios formativos. : Educar.

- Picazo, M. I., Montero, V. y Muñoz, C. (2013). *Los nudos críticos de la educación en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universidad de Concepción.
- Pinto, Á. y Flisfisch, A. (2011). *El estado de ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del estado en América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana.
- PNUD. (2010). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. San José de Costa Rica: PNUD.
- PNUD. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD, ONU.
- Poggi, M. (2013). *Políticas docentes: formación, trabajo y desarrollo profesional*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Poggi, M. (2014). *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes*. Buenos Aires: Fundación Santillana.
- Popkewitz, T. S. y Lindblad, S. (2000). Educational Governance and Social Inclusion and Exclusion: A Conceptual Review of Equity and Post-Modern Traditions. *Discourse, Vol. 21, N°1*.
- PREAL (2005). *Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina*, Santiago de Chile: PREAL.
- PREAL. (2010). Documento N°46. Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OCDE y una revisión de la literatura. Washington D. C.: PREAL.
- Puga, I. (2011). Escuela y estratificación social en Chile: ¿cuál es el rol de la municipalización y la educación particular subvencionada en la reproducción de la desigualdad social? *Estudios Pedagógicos, Vol. 2, N°37*.
- Raczynski, D., Weinstein, 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, Vol.11*.
- Radwanick, S. (2011). *The Rise of Social Networking in Latin America. How Social Media is Shaping Latin America's Digital Landscape*. S. d.: ComScore.
- Ravela, P. (2006). ¿Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de evaluación educativa en América Latina? En *Sobre estándares y evaluaciones en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL.
- Ravela, P. (2009). Consignas, devoluciones y calificaciones: los problemas de las evaluaciones en las aulas de educación primaria en América Latina. *Páginas de educación, Vol. 2* (pp. 49-89). Montevideo: Universidad Católica de Uruguay.
- Ravela, P. (2011). ¿Qué hacer con los resultados de PISA en América Latina? Documento de Trabajo No 58. Santiago de Chile: PREAL.

- Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Reid, M. (2007). *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*. Connecticut: Yale University Press.
- Reimers, F. (2000). Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Educación*, 23.
- Reimers, F. (2001). Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas. *Series on Latin American Studies* 5. Cambridge: Harvard University Press.
- Rifkin, J. (2014). *La sociedad de coste marginal cero: el internet de las cosas, los bienes comunes y el eclipse del capitalismo*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- 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. (2012). *Viajes al futuro de la educación*. Buenos Aires: CIPPEC, Intel. Disponible en www.cippec.org/viajesalfuturodelaeducacion/
- Rivas, A. (2014). *Educar hoy en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Aique.
- Rivas, A., Veeda, C. y Mezzadra, F. (2013). *Caminos para la educación. Bases, esencias e ideas de política educativa*. Buenos Aires: Granica.
- Rivas, A., Vera, A. y Bezem, P. (2010). *Radiografía de la educación argentina* (p. 180). Buenos Aires: CIPPEC, Fundación Noble-Clarín y Fundación Arcor. Disponible en www.cippec.org.
- Rivas, A., Vera, A. y Veeda, C. (2009). Mayor justicia en la oferta educativa. En *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 64*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.
- Rivero, J. (2000). *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Rockwell, E. (2007). *Hacer escuela, hacer estado. La educación posrevolucionaria vista desde Tlaxcala, México*. México: Colegio de Michoacán, CIESAS, Cinvestav.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de la provi-dencia*. Buenos Aires: Manantial.
- Rose, N. (1999). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought* (p. 334). Cambridge: Cambridge University Press.
- Roth, K. J., Druker, S. L., Garnier, H. E., Lemmens, M., Chen, C., Kawana-ka, T., Gallimore, R. (2006). *Teaching Science in Five Countries: Results From the TIMSS 1999 Video Study. Statistical Analysis Report. NCES 2006-011*. Washington D.C.: National Center for Education Statistics.
- Rouquié, A. (2011). *A la sombra de las dictaduras: la democracia en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Ruiz, C. y Vergara, M. (2005). *Proyecto Hemisférico: Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar. Sistematización de la política chilena: Programa Liceo Para Todos y su línea Planes de Acción*. Santiago de Chile: MINEDUC
- Saad, P., Miller, T., Martínez, C. y Holz, M. (2008). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Santiago de Chile: CEPAL, CELADE, UNFPA, OIJ.
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Washington D.C.: BID.
- Sahlberg, P. (2013). *El cambio educativo en Finlandia. ¿Qué puede aprender el mundo?*. Buenos Aires: Paidós.
- Salinas Ulloa, V. y Potter, J. (2008). Cambio Demográfico y Oportunidades Educativas en México, Brasil, y Chile. En *III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP*. Córdoba.
- 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*, Vol. 37, N°5, pp. 525–559.
- Scholze, L., De Almeida, F. y Bianconcini, M. E. (2007). *Escola de gestores da educação. Relato de uma experiência*. Brasília: INEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2009). *Programa Escuelas de Tiempo Completo*. México D. F.: Gobierno Federal de México.
- Secretaría de Educación Pública. (2010). *Documento base del Programa emergente para mejorar el logro educativo* (p. 49). México D.F.: SEP
- Sen, A. (2011). *La idea de la justicia*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Serres, M. (2014). *Pulgarcita*. Barcelona: Gedisa.
- Seth, M. (2007). *Fiebre Educativa. Sociedad, política, y el anhelo de conocimiento en Corea del Sur*. Buenos Aires: Prometeo.
- SIMCE. (2010). *Resumen de resultados PISA 2009: Chile*. Santiago de Chile: OCDE, Ministerio Educación Chile.
- Simon, H. A. (1977). *The New Science of Management Decision*. Nueva Jersey: Prentice Hall PTR.
- SITEAL. (2010). *Metas educativas 2021: Desafíos y oportunidades. Informes sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010*. Buenos Aires y París: OEI, IPE-UNESCO.
- SITEAL. (2012). *La situación educativa de la población indígena y afrodescendiente en América Latina*. París: SITEAL., OEI, IPE-UNESCO.
- Souza, Â. R. de y Barbosa Gouveia, A. (2011). Os trabalhadores docentes da educação básica no Brasil. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 19, N°35.
- Stallings, J. (1980). Allocated Academic Learning Time Revisited, or beyond Time on Task. *Educational Researcher*, Vol. 9.

- Steinberg, C. (2013). *Televisión, Internet y educación básica*. Argentina: UNICEF.
- Steiner Khamsi, G. (Ed.). (2004). *Global politics of educational borrowing and lending*. Nueva York: Teachers College Press.
- Steward, V. (2012). *A World-Class Education: Learning from International Models of Excellence and Innovation*. Alexandria: ASCD.
- Streck, D. y Esteban, M. T. (2013). *Educação Popular. Lugar de construção social coletiva*. Petrópolis: Vozes.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.
- Tedesco, J. C. (2010). *La educación en el horizonte 2020*. Buenos Aires: Fundación 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*, Vol. 2, N°1.
- Tenti Fanfani, E. (2005). *La condición docente. Análisis comparado en la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tenti Fanfani, E. (2007). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- 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. (1999). *Reflexiones para el análisis del Curriculum de Formación Docente*. Cuadernos de Educación, Vol. 1, N°1.
- Terigi, F. (2005). Después de los noventa: prioridades de la política educativa nacional. En J. C. Tedesco (Ed.), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Terigi, F. (2009). El fracaso escolar desde la perspectiva psicoeducativa: hacia una reconceptualización situacional. *Revista Iberoamericana de Educación*, Vol. 5, pp. 23–29.
- Terigi, F. (2010). Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. En *Documento de Trabajo Nro. 50*. Santiago de Chile: PREAL.
- Therborn, G. (2013). *The Killing Fields of Inequality* (p. 180). Cambridge: Polity Press.
- Tiramonti, G. (2014). Las pruebas PISA en América Latina: resultados en contexto. *Revista de La Asociación de Inspectores de Educación de España*, Vol. 20.
- Toer, M. (2012). *La emancipación de América Latina*. S. d.: Editorial Continente.

- Tomasevski, K. (2004). *El asalto a la educación. Colección Libros de Encuentro*. Barcelona: Intermon, Oxfam.
- Torres, R. M. (1995). *Repetición Escolar: ¿falla del alumno o falla del sistema?* Nueva York: UNICEF
- Torres, R. M. (1995). Repetition: A Major Obstacle to Education for All. *Education News*, Vol. 15.
- Torres, R. M. y Tenti Fanfani, E. (2000). *Políticas educativas y equidad en México. La experiencia de la educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios*. Buenos Aires: OEI.
- Tortosa, J. M. (2011). *Maldesarrollo y mal vivir. Pobreza y violencia a escala mundial*. Quito: Abya-Yala.
- Tucker, M. (Ed.). (2011). *Surpassing Shanghai. An Agenda for American Education Built on the World's Leading Systems*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Ugarte Pareja, D. y Martínez, J. (2011). *Políticas de formación y desarrollo docente: Balance y temas críticos*. Insumos para el diálogo 2. Lima: USAID PERU.
- UNESCO. (2007). Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia. En *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo*. Fortemps: UNESCO.
- UNESCO. (2010a). *Atención y educación de la primera infancia: Informe Regional*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- UNESCO. (2010b). *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 Institute for Statistics. (2012). *Opportunities lost: The impact of grade repetition and early school leaving*. Quebec: Global Education Digest (GED).
- UNICEF y Mundo Afro (2006). *Manual de los Afrodescendientes de las Américas y el Caribe*. Panamá: UNICEF; Mundo Afro.
- UNICEF. (2006). *Tercer Estudio de Maltrato Infantil en Chile*. Santiago de Chile: UNICEF.
- UNICEF (Ed.). (2008). VIII congreso latinoamericano de educación intercultural bilingüe.
- UNICEF. (2010a). *Caminhos do Direito de Aprender*. Brasília: UNICEF.
- UNICEF. (2010c). *Ecos de la revolución pingüina: avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago de Chile: UNICEF.
- UNICEF. (2011). *Violencia escolar en América Latina y el Caribe: superficie y fondo*. Panamá: UNICEF.
- UNICEF. (2012). *Crecer juntos para la Primera Infancia*. Buenos Aires: UNICEF.
- UNICEF. (2013). *Las políticas TIC en los sistemas educativos latinoamericanos. Caso: Chile*. Buenos Aires: UNICEF

- UNICEF. (2013a). *Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina: Análisis de la política nacional*. Buenos Aires: UNICEF.
- UNICEF. (2013b). *Programa TIC y educación básica. Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina: caso Argentina*. Buenos Aires: UNICEF.
- UNICEF. (2013c). *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina: caso Uruguay*. Buenos Aires: UNICEF.
- UNICEF. (2014). *Programa TIC y Educación Básica. Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina: caso Colombia*. Buenos Aires: UNICEF.
- UNICEF y Universidad Nacional de General Sarmiento. (2012). *Oportunidades para aprender: sistematización de programas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México*. Buenos Aires: UNICEF, UNGS.
- Unidad de Curriculum y Evaluación- Ministerio de Educación. (2013). *Nuevas bases curriculares 2013*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Vaillant, D. (2007). Mejorando la formación y el desarrollo profesional docente en Latinoamérica. *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 41, N°2.
- Vaillant, D. (2009). La profesión docente: lecciones para diseñadores de políticas sobre reformas que funcionan. En S. Schwartzman & 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.
- Vaillant, D. (2013). *Las políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina: caso Uruguay*. Buenos Aires: UNICEF.
- Valencia, A. T. (2006a). El movimiento pedagógico en Colombia. *Revista HISTEDBR*, Vol. 24, pp. 102-113.
- Valencia, A. T. (2006b). El movimiento pedagógico en Colombia: un encuentro de los maestros con la Pedagogía. *Revista HISTEDBR On-Line*, Vol. 24.
- 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.
- Van Haecht, A. (1999). *La escuela va a examen, preguntas a la sociología de la educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Vazquez, E. (2012). *Segregación escolar por nivel socioeconómico. Midiendo el fenómeno y explorando sus determinantes*. Buenos Aires: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.
- Vegas, E. (2005). *Incentives to Improve Learning: Lessons from Latin America* (p. 435). Washington D.C.: World Bank.
- Vegas, E. y Petrow, J. (2008). *Raising Student Learning in Latin America. The Challenge for the 21st Century*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Vegas, E. y Santibañez, L. (2010). *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Mundial.

- Velasco, C. (2005). *La Educación Técnica y Profesional de nivel medio en siete países de América Latina. Hacia un Estado del Arte*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Veleda, C. (2013). *Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires: CIPPEC, UNICEF. Disponible en www.cippecc.org.
- Veleda, C., Rivas, A. y Mezzadra, F. (2012). *Lecciones de un país que no miramos: federalismo educativo en acción* (No. 103). Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippecc.org.
- Vera, A. (2009). Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina. En *Documento de trabajo Nro 25*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en www.cippecc.org.
- Villa Lever, L. (2009). *Cincuenta años de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos: cambios y permanencias en la educación mexicana*. México D. F.: Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos.
- Weiler, H. (1996). Enfoques comparados en descentralización educativa. En M. Pereyra, J. García Mínguez, M. Beas y A. Gómez (Eds.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de educación comparada*. Barcelona: Pomares.
- Weinberg, G. (1984). *Modelos educativos en la historia de América Latina*. Buenos Aires: UNESCO, CEPAL, PNUD.
- Winkler, D. y Gershberg, A. I. (2000). Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Santiago de Chile: PREAL.
- Xu, Y. (2009). *Measuring change in jurisdiction achievement over time: equating issues in current international assessment programs*. Toronto: Universidad de Toronto.
- Ziegler, S. (2001). *De las políticas curriculares a las resignificaciones de los docentes. Un análisis de la reforma de los años '90 en la Provincia de Buenos Aires a partir de la recepción de documentos curriculares por parte de los docentes*. FLACSO Argentina.

Acerca del autor

Axel Rivas

Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires –UBA–, Argentina). Magíster en Ciencias Sociales y Educación (FLACSO, Argentina). Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UBA, Argentina). Realizó estudios doctorales en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Es investigador principal del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), donde fue el director del Programa de Educación durante 10 años (2002-2012). Es director del portal de educación audiovisual *Las 400 clases*, desarrollado por CIPPEC y la Fundación Navarro Viola. Fue profesor en escuelas secundarias y durante doce años fue profesor de Sociología de la Educación en la UBA. Es profesor adjunto a cargo de Política Educativa en la Universidad Pedagógica de Buenos Aires y profesor invitado a cargo de materias de grado y posgrado de Política Educativa en la Universidad de San Andrés (UdeSA) y Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Dicta cursos sobre Federalismo y Economía de la Educación en FLACSO-Argentina. Fue consultor de distintos organismos internacionales: UNICEF Argentina, IPE-UNESCO, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y el PNUD. Desarrolló proyectos de asesoramiento y cambio educativo en colaboración con el Ministerio de Educación de la Nación y con varios Ministerios de Educación de América Latina y de distintas provincias de la Argentina. Es autor de nueve libros y más de 30 artículos sobre perspectivas comparadas y políticas de la educación. Entre ellos, el reciente “Revivir las aulas” (Debate).

Es autor del blog futuroeducativo.com

Twitter: @arivas7

Equipo de trabajo del proyecto MAPEAL*

Director del proyecto

Axel Rivas.

Coordinador de las estadísticas

Martín Guillermo Scasso. Licenciado y profesor en Sociología (UBA), especializado en la generación y análisis de información estadística educativa, con orientación en investigación y en apoyo a la gestión pública. Consultor de organismos nacionales e internacionales. Realizó actividades de asistencia técnica a ministerios de educación tanto en la Argentina como en diferentes países de América Latina y el Caribe, especialmente en la región centroamericana. Docente titular en la Universidad de Concepción del Uruguay.

Especialistas en la sistematización de estadísticas

Malena Acuña: Consultora del Programa de Educación y del Programa de Protección Social de CIPPEC. Licenciada en Economía (Universidad de San Andrés). Se desempeña como ayudante en una investigación sobre empleo público (UMET). Trabajo como asistente de docencia en cursos relacionados con la gestión en el sector público, el enfoque económico de las políticas sociales y la gestión presupuestaria (UdeSA, UCES y UTDT).

Pablo Bezem: Excoordinador de proyectos del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires -UBA-). Estudios de posgrado en Planificación y Formulación de Políticas Educativas en el IPE-UNESCO. Candidato a magister en Relaciones Económicas Internacionales (UBA). Doctorando en Política Educativa, Universidad de Michigan State. Se desempeñó como docente de Macroeconomía y Política Económica (UBA). Trabajo en la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la Nación y fue investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UBA.

* Véase la página web <http://cippec.org/mapeal/>

Asistentes de investigación

Paula Coto. Asistente del Programa de Educación de CIPPEC. Coordinadora del portal de educación audiovisual Las 400 clases. Estudiante avanzada de Sociología orientada en Educación (Universidad de Buenos Aires). Organizadora de TEDxRio-delaPlata. Se desempeñó como ayudante de investigación en el CEIL-CONICET.

Belén Sánchez. Analista del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciada y profesora en Ciencias de la Educación (Universidad de San Andrés). Se desempeña como docente en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Formó parte del equipo docente de la Residencia Pedagógica de la Universidad de San Andrés y del Área de Capacitación de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Investigadora especializada en el capítulo curricular

Inés Dussel. Profesora investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV-IPN, México. Es doctora en Educación (Ph.D.) egresada de la Universidad de Wisconsin-Madison. Licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad de Buenos Aires) y magíster en Ciencias Sociales (Flacso, Argentina). Fue becaria de la Fundación Spencer (USA), DAAD (Alemania), el CNPq (Brasil), la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y el Georg-Eckert-Institut de Alemania (Alemania). Trabajó en investigación educativa y formación docente por más de 20 años. Dirigió el área Educación de Flacso, Argentina desde el 2001 al 2008. Escribió siete libros, compiló tres, y publicó más de 120 artículos y capítulos de libros en medios reconocidos internacionalmente, en seis idiomas.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno, a través de los programas de Educación; Protección Social y Salud; Política Fiscal; Integración Global; Justicia y Transparencia; Instituciones Políticas; Gestión Pública; Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.

Acerca de Natura

Fundada en 1969, Natura es la más grande multinacional brasileña de productos de higiene y belleza. Líder en la industria de venta directa en Brasil y en Chile, registró US\$ 7.4 mil millones de ingresos netos en el año 2013, cuenta con 30 líneas de productos, siete mil empleados, 1.7 millones de consultores y operaciones en Argentina, Bolivia, Chile, México, Perú, Colombia y Francia. Es la empresa B Corp más grande del mundo, siendo también la primera empresa de capital abierto en recibir esta certificación en diciembre de 2014, lo que refuerza su actuación transparente y sostenible en lo social, ambiental y económico. La estructura de la empresa está compuesta por sus plantas en Cajamar (SP), Benevides (PA) y ocho centros de distribución en Brasil, además de los centros de investigación y tecnología en São Paulo (SP), Manaus (AM) y Nueva York (EE.UU). Actualmente posee el 65% del fabricante australiano de cosméticos Aesop, que opera en los países de Oceanía, Asia, Europa y América del Norte. Para obtener más información sobre la compañía, visite www.natura.com.ar y sus perfiles en las redes sociales.

Acerca del Instituto Natura

El Instituto Natura fue fundado en 2010, con la intención de expandir y fortalecer las iniciativas sociales da Natura ya existentes desde la década de 1990 dirigidas a la mejoría de la calidad de la educación en Brasil y América Latina. A partir de la visión de “Crear condiciones para que los ciudadanos formen una Comunidad de Aprendizaje” y, por medio de su Red de Apoyo a la Educación que involucra diversos aliados y actores del área de la educación, el Instituto contribuye en la superación de los actuales desafíos educacionales a través del desarrollo, implementación y disseminación de mejores prácticas de gestión en los sistemas públicos. Además del apoyo a proyectos innovadores que utilizan herramientas tecnológicas y nuevos modelos de escuela, favorece la equidad en los resultados de aprendizaje sumados a proyectos que fomenten la transformación social a partir de la educación, incorporando los principios de Comunidades de Aprendizaje. Mayor información sobre el Instituto Natura y sus proyectos: www.institutonatura.org.br.

¿Qué pasó en la educación de América Latina durante el siglo XXI? ¿Qué políticas educativas implementaron los países entre 2000 y 2015? ¿Cuáles fueron sus resultados educativos? ¿Qué hipótesis explican esos resultados? ¿Qué lecciones podemos aprender para el futuro de la educación?

Este libro presenta el primer análisis sistemático comparado de los siete países que participaron regularmente de las pruebas PISA entre 2000 y 2012: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. Quince años después, podemos analizar cómo evolucionaron los países y qué hay detrás de los resultados.

Para evitar los mitos asociados con las pruebas, que no son ni una verdad revelada ni pueden ser ignoradas para entender los cambios educativos. Para evitar las explicaciones simplificadas y de las lecturas acusatorias. Para comprender qué pasó en los países con una mirada profunda y sensata.

Más de 100 entrevistas con especialistas y actores políticos de la educación de los siete países. Más de 500 documentos revisados. Una sistematización rigurosa de múltiples fuentes estadísticas, entre ellas las evaluaciones de calidad de todos los países, las pruebas TERCE de la UNESCO y las PISA de la OCDE. "América Latina después de PISA" es uno de los mayores estudios comparados de corte cualitativo y cuantitativo sobre la política educativa en la región de los últimos años.

El proyecto original, titulado MAPEAL (Mapa de la Política Educativa en América Latina) fue desarrollado por CIPPEC con el apoyo de Natura Regional e Instituto Natura. Contó con la colaboración de Educación 2020 (Chile), Empresarios por la Educación (Colombia), Vía Educación (México) y GRADE (Perú).

<http://cippec.org/mapeal>