

Políticas y resultados educativos en América Latina: un mapa comparado de siete países (2000-2015)

Policies and educational results in Latin America: a map compared to seven countries (2000-2015)

Rivas, Axel & Sanchez, Belén

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

Abstract

This paper analyzes the educational policies which were implemented between 2000 and 2015 in Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico, Peru and Uruguay. The analysis method combines qualitative and quantitative approaches. The actual situation about of quality of learning seems worrying, but the evolution of analyzed indicators in that period exposes a hopeful outlook. The process of plotting of policies make report about the dynamic agenda, characterized by expansion of the basic educational rights, changes of governability of educational systems, using textbooks and digital materials like shortcut of change in education, more flexibility of academics regimes, proliferation of educational justice redistributive policies, big bet on policies for teaching and educational leadership like keys of educational changes, and boom of evaluations of the educational quality and massive policies of distribution of the computers to schools, among other outstanding characteristics. The analysis of the results of learning and evolution of additional educational keys indicators, in light of the analyzed policies, allowed to develop a set of hypotheses and reflections about possible ways of systemic improvements that looks for contribute to deep plural and rigorous reflection about improvement of education in Latin America.

Fecha de recepción
30 Abril 2016

Fecha de aprobación
15 Junio 2016

Fecha de publicación
15 Junio 2016

Keywords:

Educational policies; education in Latin America; evaluation of educational quality; educational government; educational change; comparative education.

Resumen

El artículo analiza las políticas educativas implementadas entre 2000 y 2015 en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay a partir de un abordaje metodológico mixto que combinó aproximaciones cualitativas y cuantitativas. La situación actual en términos de calidad de los aprendizajes se revela preocupante pero la evolución de los indicadores analizados en el período da cuenta de un panorama esperanzador. El mapeo de las políticas da cuenta de una agenda en movimiento, caracterizada por la expansión de derechos educativos básicos, cambios en la gobernabilidad de los sistemas educativos, la utilización de libros de texto y materiales digitales como "atajos" de cambio educativo, la flexibilización de los regímenes académicos, la proliferación de políticas redistributivas de justicia educativa, una fuerte apuesta por las políticas para la docencia y el liderazgo educativo como llaves del cambio educativo, y el auge de las evaluaciones de la calidad educativa y las políticas masivas de distribución de computadoras a las escuelas, entre otros rasgos salientes. El análisis de los resultados de aprendizaje y la evolución de otros indicadores educativos clave a la luz de las políticas analizadas permitió elaborar una serie de hipótesis y reflexiones sobre posibles caminos de mejora sistémica que buscan contribuir a la reflexión profunda, plural y rigurosa sobre la mejora de la educación en América Latina.

Reception Date
2016 April 30

Approval Date
2016 June 15

Publication Date:
2016 June 15

Palabras clave:

Política educativa; educación en América Latina; evaluación de la calidad educativa; gobierno de la educación; cambio educativo; educación comparada.

Autor de contacto / Corresponding author

Rivas, Axel. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Callao 25 1°A (C1022AAA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina). arivas@cippec.org .

El proyecto de investigación Mapa de la Política Educativa en América Latina (MAPEAL¹) tuvo como objetivo estudiar las políticas educativas implementadas entre los años 2000 y 2015 en los siete países de la región que participaron regularmente del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) desde 2000 hasta 2012: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. El presente artículo resume el libro final donde se plasmaron los resultados de la investigación (Rivas, 2015).

Los objetivos del estudio fueron abordados desde una combinación de enfoques cuantitativos y cualitativos. Por un lado, se sistematizaron los resultados de las evaluaciones PISA de los siete países estudiados. Además de los logros de aprendizaje, se incluyeron en el análisis todas las dimensiones abordadas por estas evaluaciones: calidad, equidad, contexto social y organización del sistema educativo.

Por el otro, se analizaron en clave comparada las estadísticas disponibles sobre las dimensiones demográfica, social, económica y educativa de América Latina, lo que permitió un análisis contextualizado de las políticas implementadas en los distintos países y sus resultados. Esto incluyó indicadores producidos en el marco de las propias evaluaciones PISA, pero también de las pruebas SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo) y TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo) de la UNESCO para el nivel primario, las evaluaciones nacionales de calidad educativa implementadas por cada uno de los países estudiados y las estadísticas sobre las trayectorias educativas, la equidad y la calidad de los aprendizajes. Además, se procesaron bases de datos de distintas fuentes de información estadística propias de los países, como censos y encuestas de hogares.

Este análisis fue complementado con una profunda revisión de la literatura general sobre las políticas educativas de las últimas dos décadas en América Latina, y en particular en los países estudiados. Fueron sistematizados más de 500 documentos que conforman una base de conocimiento muy rica y da cuenta del amplio terreno recorrido por la investigación educativa en la región.

A su vez, para cada país se realizó un estudio de caso en alianza con una organización u investigador socio local². Cada estudio de caso se nutrió de los resultados de tres estrategias metodológicas. En primer lugar, cada socio local sistematizó las principales políticas educativas implementadas durante el período estudiado a través de un cuestionario de 110 preguntas. En segundo lugar, se realizó un análisis documental que incluyó la normativa educativa y los principales documentos de política educativa publicados durante las gestiones de gobierno del período analizado. En tercer lugar, se realizaron entre quince y veinte entrevistas con actores clave de la política educativa en cada uno de los países estudiados. Los principales entrevistados fueron los ministros de educación (en funciones y anteriores), funcionarios ministeriales (en funciones y anteriores), especialistas educativos, líderes sindicales y otros referentes políticos y sociales de la educación. En total, se realizaron más de 100 entrevistas en Argentina³, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay.

² Agradecemos especialmente a las instituciones que funcionaron como socios locales: GRADE en Perú, Empresarios por la Educación en Colombia, Educación 2020 en Chile, Vía Educación en México, Instituto Natura en Brasil y el consultor Antonio Romano en Uruguay. También agradecemos la colaboración de la especialista Inés Dussel en el capítulo curricular.

³ 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).

¹ Véase www.cippec.org/mapeal, donde se encuentra disponible el libro y otros documentos para su descarga.

En la instancia de análisis, se identificaron los ejes clave del mapa de políticas por país, sistematizando las convergencias y divergencias entre y dentro de los países. En paralelo, se analizó la evolución de los datos estadísticos sobre acceso, equidad y calidad de la educación. A partir de ello, se avanzó en la formulación de hipótesis explicativas de los resultados para cada uno de los países respondiendo a criterios exploratorios y remitiendo a otras investigaciones paralelas.

Cabe destacar las limitaciones del enfoque empírico escogido, recordando que llevar al final del camino el análisis de las prácticas de gobierno exige entrar a las aulas, observarlas durante largos períodos de tiempo, entender sus relaciones con las culturas y el efecto específico de las políticas. También hubiese sido determinante el análisis de las culturas organizacionales (Bray, 2010; Hofstede, 1991) y del *enforcement* de las políticas. Nada de esto ha podido ser concretado dentro de los límites del presente estudio y es allí donde radican las ausencias más sensibles de la investigación.

América Latina en el nuevo siglo

El período estudiado fue un tiempo de cambio social para América Latina. Entre 2000 y 2013, el PBI por habitante creció un 30,4% a un ritmo anual de 2,09%. Al mismo tiempo, más de 50 millones de personas salieron de la pobreza e ingresaron en las capas de las nuevas clases medias emergentes (Ferreira et al., 2013). El *boom* de las exportaciones también marcó una etapa de intercambio global favorable para la región, con diverso alcance en cada uno de los países.

Se ampliaron derechos fundamentales de la población gracias a cambios económicos y fiscales. Creció el gasto social del Estado, que pasó del 11,7% al 14,5% del PBI entre 2000 y 2011 (CEPAL, 2014) y crecieron también las transferencias condicionadas para los sectores más desfavorecidos. Creció la esperanza de vida; bajaron el desempleo, la desnutrición y la mortalidad infantil; y aumentaron las coberturas previsionales, de salud y las

pensiones no contributivas (Bosch, Melguizo y Pages, 2013), en la que algunos autores caracterizaron como “la década de las oportunidades” (Moreno, 2011).

La recuperación y estabilización democráticas fueron otro pilar de esta etapa. La consolidación de los poderes públicos, el tránsito lento y zigzagueante hacia una justicia más independiente y el fin de los aparatos represivos estatales dejaron atrás una época dura para la región. Mejoró la calidad institucional del Estado, cuyas capas internas fueron ganando profesionalismo en un terreno minado históricamente por la lealtad partidaria, el clientelismo y el presidencialismo. La madurez democrática incidió positivamente en los indicadores de ciudadanía política en la mayoría de los países, aunque con variaciones según ciclos y etapas de gobierno (Cortázar Velaverde, Lafuente y Sanginés, 2014).

Sin embargo, no se registraron avances tan significativos en materia de desigualdad social, una dimensión especialmente crítica en América Latina, que continúa siendo el continente más desigual del mundo (Gasparini y Lustig, 2011; Kliksberg, 2011). Durante el período analizado, la pobreza bajó mucho más claramente que la desigualdad, lo que muestra que las estructuras de poder concentrado en pocas manos siguen representando desafíos irresueltos para la región (Ferreira et al., 2013).

A su vez, los logros económicos y sociales no fueron lineales. La reducción de la pobreza incrementó un segmento social de clases medias vulnerables (Ferreira et al., 2013) y no solidificó un camino de transformación en diversas esferas de la vida social. El modelo de desarrollo de los países –que en varios casos combinó un crecimiento importante del PBI con ciudades caóticas, contaminación, violencia y segregación social– generó una dependencia, a veces extrema, de los recursos naturales o primarios, con una visión de corto plazo que desaprovechó caminos más sustentables y discusiones profundas sobre los

modelos de desarrollo (Dumont y Mottin, 1983; Svampa y Viale, 2014; Tortosa, 2011).

También marcó el período la consolidación de la segregación residencial como un proceso de separación social de las personas en niveles de vida diferenciados, con derechos y condiciones existenciales desiguales (Maurin, 2004; Rosanvallon, 1995). Para la educación, la fragmentación social, incluso en el contexto de un período de mejora económica, implicó desafíos mucho más complejos que lo que una mirada restringida a la mejora en los niveles de ingresos puede sugerir.

Estas tendencias no se dieron sin sus variaciones y manifestaciones en cada uno de los países estudiados, cada uno con particulares características demográficas, ciclos políticos y evolución de indicadores sociales o económicos. Entre los casos más salientes, se destaca el de Perú, con una amplia mejora en variados indicadores sociales; Colombia y Brasil, con su reducción de la pobreza tras partir de situaciones especialmente críticas; y Chile (el país con mejores indicadores sociales en su conjunto entre los estudiados), Uruguay y Argentina, que también alcanzaron logros destacados luego de atravesar situaciones históricas menos agudas. En cambio, México vivió un ciclo distinto, marcado por un mayor estancamiento social y económico en el nuevo siglo.

Así, el período estudiado se entiende como una etapa histórica de grandes avances, contradicciones y deudas pendientes para América Latina. La situación social en términos de ingresos mejoró notoriamente, pero detrás de esas mejoras materiales, la vida urbana siguió experimentando difíciles tensiones. En algunos países, incluso, crecieron el delito, el narcotráfico, las adicciones y otras problemáticas sociales a la par de la disminución de la pobreza.

Las políticas educativas entre 2000 y 2015 en América Latina: una agenda en movimiento

En este apartado se resumen los principales hallazgos de la investigación, en un intento de construir un mapa de las políticas educativas implementadas en los siete países analizados durante el período estudiado. El análisis del camino recorrido por los países analizados da cuenta de 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 en sus respectivos municipios, departamentos, provincias y Estados, confluyeron mezclas, azares, negociaciones y reelaboraciones inciertas (Ball, 2002). A continuación se expone una síntesis analítica y reflexiva de tendencias comunes y diferenciadas con algunos ejemplos particulares de países.

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

Durante los quince primeros años del siglo XXI, América Latina vivió un triple proceso conjunto de expansión de derechos educativos. Se expandió el acceso a la educación en todos los niveles, creció el financiamiento estatal y se reconocieron derechos a poblaciones excluidas y marginadas, ampliando las fronteras de la educación tradicional (López, 2007). No todos los países lo hicieron apelando a las mismas estrategias ni avanzaron al mismo ritmo, pero puede identificarse una convergencia en asumir el reto de garantizar una educación para todos y extenderla hasta el final del nivel secundario.

En términos de acceso, todos los países estudiados, excepto Perú, extendieron los años de obligatoriedad escolar tanto en el nivel inicial como en el secundario. En promedio, se pasó de 10 a 13 años de escolaridad obligatoria entre 2000 y 2015. Fueron sancionadas nuevas leyes de educación que establecieron estos y

muchos otros cambios que ampliaron derechos y generaron nuevas obligaciones.

También marcó el período el aumento significativo del gasto educativo. En los países estudiados, la inversión por alumno pasó de 1.261 dólares PPP constantes en 2002 a 2.084 en 2011. El gasto en educación frente al PBI pasó de un promedio de 4,04% en 2000 al 5,44% en 2011. Este gran crecimiento del presupuesto educativo acompañó y superó el período de notable crecimiento del PBI en la región, así como un aumento del gasto público, con mayor o más eficiente cobro de impuestos gracias a economías más ordenadas y pujantes. En particular, Argentina, Brasil y Uruguay fueron los que más incrementaron su inversión educativa. En un segundo lote, Chile, Colombia y México también hicieron un mayor esfuerzo presupuestario. Solo Perú quedó atrás en esta dimensión: su presupuesto educativo creció mucho, pero lo hizo junto al PBI, es decir que hubo un mayor esfuerzo presupuestario a favor de la educación, como en los otros países.

La descripción de estas tendencias auspiciosas no puede dejar de lado las grandes deudas sociales y educativas que los países de la región aún tienen pendientes. El aumento del financiamiento y la expansión de derechos fueron tendencias paralelas al sostenimiento estructural de sociedades desiguales y no fueron suficientes para revertir las grandes necesidades de las escuelas, más agudas en las zonas rurales y en los países más pobres.

Una 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 período estudiado marcó el pasaje de la descentralización, política estelar de los años noventa (Gropello, 1999; Winkler y Gershberg, 2000), a la recentralización estratégica de los ministerios de educación.

Este proceso no se concretó por vía de la devolución de la gestión a las escuelas, sino a través de nuevos y viejos dispositivos: las

reformas curriculares, más prescriptivas o centradas en estándares; los libros de texto, protagonistas de grandes intervenciones nacionales de regulación del currículum real; y las evaluaciones de la calidad, como nueva modalidad de gestión por resultados. En particular, fue notoria la estrategia de recentralización en Brasil, el país más poblado de la región, que además cuenta con una estructura de gobierno de la educación descentralizada en 27 estados y 5.564 municipios. Allí, con la implementación del IDEB (*Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*), que mide la actuación de cada escuela de educación básica, municipio y Estado, surgieron nuevas modalidades de gobierno federal y estadual (UNICEF, 2010).

Estos dispositivos se combinaron con una reunificación de los sistemas de información, la creación de nuevas áreas en los ministerios de educación y el liderazgo de presidentes o ministros de educación que marcaron un rumbo vigoroso en países como Chile, Brasil, México o Colombia. La agenda educativa pasó a un primer plano de la arena política. En algunos países se recuperó o creó una rectoría estatal centralizada, con nuevas herramientas de gobierno para los sistemas educativos ampliados en número y desbordados de demandas. Una expresión del cambio de época fue la creación o fortalecimiento de agencias de evaluación de la calidad educativa en países como Brasil (con el INEP), Chile (con sucesivas renovaciones hasta la creación de la Agencia de Calidad de la Educación en 2011), Colombia (con la renovación del ICFES), México (con la creación del INEE en 2002 y su autarquía desde 2013) y Uruguay (con la creación del INEEed en 2009).

Argentina y Uruguay siguieron un camino más pasivo en este eje. En Uruguay, la matriz endogámica del gobierno de la educación no dejó permear cambios sistémicos; en Argentina sucedió algo similar, con la complejidad adicional de su esquema federal de gobierno. A su vez, el mantenimiento de una dinámica dialógica con los sindicatos docentes, que también fue destacada en Brasil

y Chile, generó en Argentina y Uruguay una posición más estática en la agenda de políticas educativas. Ambos países revisaron las políticas de los noventa, pero no lograron sostener una agenda más concreta de reemplazo en sus acciones.

Un currículum ambivalente entre la prescripción y la expansión

En la etapa estudiada, las políticas curriculares fueron un eje de cambios en todos los países mencionados. Éstos partieron de una lectura crítica de las reformas de las décadas anteriores, en las que 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. La crítica vino de la mano de las limitaciones que el cambio curricular vía documentos había mostrado para conectarse con la vía tradicional de las escuelas y su traducción a las prácticas.

Las políticas del nuevo siglo, sin embargo, expresaron códigos curriculares contradictorios. Por un lado, se recurrió a materiales curriculares más prescriptivos, que buscaron direccionar la enseñanza con guías concretas para los docentes: rutas de aprendizaje, estándares y contenidos prioritarios bajados a cuadernillos, actividades y secuencias didácticas. Por otra parte, la difícil articulación política de las reformas se tradujo en diseños curriculares muy amplios, con un exceso de contenidos y, por lo tanto, con una pista de aterrizaje a veces inviable en las prácticas.

También hubo estrategias contrapuestas en los contenidos priorizados. Las evaluaciones estandarizadas atrajeron magnéticamente a las materias tradicionales, en especial lengua y matemática. Mientras tanto, se abrían o fortalecían nuevos espacios curriculares como lenguas extranjeras (mayormente inglés), ciudadanía y tecnología. Otra tensión propia del cruce entre currículum y didácticas fue la relativa a la enseñanza de competencias y abordajes constructivistas, que chocaron con

equívocos y difíciles procesos de traducción en la práctica docente.

Estas tensiones no pudieron resolverse con la extensión de la jornada escolar (todavía incipiente en casi todos los países) ni con la bajada curricular por vía prescriptiva. Quizás, expresan un tiempo de mayores demandas sociales a la educación en contextos de cambios tecnológicos y culturales, así como la falta de instancias de definición curricular superadoras de los acuerdos incrementales.

Los libros de texto como atajo masivo y los materiales exponenciales digitales

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, ya sea por vía de la producción estatal o de la compra al mercado privado. Las escuelas se llenaron de libros de texto, en lo que fueron continuaciones de políticas pasadas (Coraggio y Torres, 1997), pero con una renovada potencia en términos de cantidad y variedad.

México, Chile y Brasil son los países con mayor consolidación histórica de la entrega de libros de texto. México constituye una excepción, dado que produce un libro de texto único obligatorio para el nivel pre-escolar y primario. En especial, Brasil amplió esta oferta durante los años estudiados, a través del *Programa Nacional do Livro Didático*, que distribuyó más de mil millones de libros entre 2005 y 2013. Por vías menos institucionalizadas pero muy activas, Perú, Argentina y Uruguay también aumentaron notablemente la cantidad de libros de texto y otros materiales de lectura. Colombia fue una excepción en este eje, con una tradición curricular menos directiva por parte del Estado.

En paralelo a esta tendencia incremental de distribución de libros de texto en casi todos los países, se expandió de forma exponencial el acceso por parte de docentes y alumnos a materiales digitales a través de Internet. En

todos los países, con distintos enfoques e intensidades, el Estado lanzó una gran cantidad de materiales “para-curriculares” en sus novedosos portales educativos. Esto generó, junto con la gran dispersión de la oferta gratuita y paga en internet, un doble movimiento contradictorio: mayor direccionamiento y foco de la enseñanza a través de los libros de texto, y mayor diversidad y dispersión por vía de los materiales digitales.

Iluminados desde afuera: los nuevos dispositivos de evaluación de la calidad

A la par de la tendencia descrita en el apartado anterior, las políticas de evaluación de la calidad educativa 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 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, presión pública por la rendición de cuentas o 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. Surgieron nuevas tipologías de escuelas “semaforizadas”, receptoras de distintos tipos de ayuda y otorgadas distintos niveles de autonomía según sus resultados. La competencia o la distinción fueron apareciendo en distinta medida según los países.

En países como Chile, Brasil y México se combinaron dos tendencias que gestaron un modelo de gobernabilidad pedagógica por tenazas: el libro de texto direccionó los contenidos, la secuencia y el ritmo de la enseñanza; mientras que las evaluaciones controlaron los resultados y regularon los incentivos 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, sino que también crecieron los exámenes de pasaje a la educación superior y nacieron las evaluaciones a docentes. El Estado utilizó estos dispositivos como atajos de poder, que le permitieron presionar con los resultados y acelerar el proceso educativo. En sistemas educativos cada vez más masivos y en contextos sociales y culturales cada vez más inciertos, la regulación se fue corriendo hacia la síntesis o el esqueleto de la enseñanza: los exámenes. América Latina se pobló de ellos como nunca antes.

Los atajos develaron 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. La región fue un verdadero laboratorio de la exteriorización educativa.

Sin embargo, no todos los países siguieron el mismo rumbo: Argentina, Uruguay y Perú apelaron escasamente a las evaluaciones como fuente para tomar decisiones y para presionar a las escuelas. México y Chile, luego de utilizar las evaluaciones a los alumnos para generar incentivos económicos a las escuelas y docentes, comenzaron a revisar estas políticas de alto impacto buscando equilibrios más sensatos. México inició un proceso de revisión de los usos y efectos de su prueba ENLACE, frenando el uso de las pruebas para definir el pago de salarios docentes en 2014. En la misma dirección, Chile creó una comisión de revisión del SIMCE con el fin de disminuir sus efectos nocivos en la estandarización de la enseñanza.

Los regímenes académicos: mayor flexibilidad y modelos de exámenes divergentes

En el período analizado, los regímenes académicos tendieron a converger hacia la flexibilización de los ambientes de aprendizaje. Los cambios que experimentaron se hicieron eco de 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; y (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; Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa, 2009; Martínez Rizo, 2004; Terigi, 2009). Es evidencia de este cambio de rumbo que en casi todos los países se instaló el bloque pedagógico integrado de primer y segundo año del nivel primario, con promoción automática en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

En el nivel secundario se intensificaron los cambios en los regímenes académicos, para buscar alternativas al formato homogéneo escolar que, históricamente, generó procesos selectivos y expulsivos. Se flexibilizaron los criterios de promoción de los alumnos, se crearon nuevas instancias de evaluación, más integrales, vinculadas con lo enseñado y diagnósticas, con más opciones de recuperación o compensación para los alumnos.

En muchos casos, estas políticas fueron aisladas o discontinuas, y encontraron resistencias en parte del colectivo docente, que sintió una presión gubernamental a favor del pasaje automático de los alumnos. Esto generó tensiones aún irresueltas, pero no estáticas. En la mayoría de los países se avanzó en nuevas concepciones pedagógicas para la inclusión, en una articulación de vertientes convergentes entre las políticas y los nuevos desarrollos del campo de la investigación. Sin embargo, estos avances son todavía lentos para la magnitud de los cambios necesarios para la universalización del nivel secundario.

Otra dimensión de los regímenes académicos muestra un escenario comparado divergente entre los países estudiados: los exámenes de admisión universitaria. Argentina y Uruguay son dos casos excepcionales en el mundo por su educación superior pública

gratuita, sin cupos ni exámenes de ingreso. Perú es un caso intermedio, pero en Brasil, Chile, Colombia y México el acceso universitario está regulado por exámenes de ingreso. En particular, Chile es el país con mayores costos de matrícula para realizar estudios universitarios en la región. Los exámenes de ingreso tuvieron variaciones importantes y, en Brasil especialmente, se combinaron con becas para acceder en forma más masiva a universidades públicas que tienen cupos y cobran arancel.

Políticas para distribuir justicia educativa en sociedades desiguales

Las políticas para revertir la exclusión educativa fueron extensas y cada vez más diversas. Los programas sociales de transferencias condicionadas se multiplicaron en el nuevo siglo y fueron acompañados por numerosas acciones educativas (Cecchini, 2014; CEPAL, 2011; Fiszbein y Schady, 2009; Maldonado, Moreno, Giraldo Pérez y Barrera Orjuela, 2011). Nuevas escuelas y cargos docentes, los cambios mencionados en los regímenes académicos y la revitalización de las políticas compensatorias fueron ejes protagónicos del reconocimiento del derecho a la educación para los sectores populares.

Surgieron o crecieron las políticas de becas, alimentación escolar, acciones más integradas de apoyo a la educación rural, y los espacios puente o instituciones complementarias para el ingreso al sistema educativo de poblaciones excluidas (Calvo, Ortíz y Sepúlveda, 2009; Cohen, 2010; Herniaz, 2004; Krichesky, Migliavacca, Saguier y Medela, 2007; Monteiro de Moura y Evangelista da Cruz, 2013; Torres y Tenti Fanfani, 2000). En Chile, la Subvención Escolar Preferencial transfirió recursos a las escuelas ajustando por nivel socioeconómico de los alumnos y asociándolo a planes de mejora con resultados. En Colombia, el programa Todos a Aprender apeló a docentes destacados como asesores en escuelas vulnerables. En México, el Programa Escuelas de Calidad trabajó con apoyo directo a las escuelas vulnerables. En Uruguay, Maestros Comunitarios apostó a renovar el

vínculo con las familias. Cada país siguió estrategias comunes y diferenciales.

El resultado de este amplio y complejo proceso es el pasaje de los sectores populares de los márgenes al centro de las políticas educativas. Quizás como nunca antes, se invirtió prioritariamente en los sectores desfavorecidos, para romper herencias intergeneracionales y redistribuir 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. Sin embargo, la batalla contra las fuerzas sociales excluyentes, la discriminación y la desgarradora desigualdad que persiste en la región todavía tiene largos recorridos por delante.

Romper el bloque de hielo de la docencia

Otra gran tendencia decisiva de la década de 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 (Barber y Mourshed, 2008; Bruns y Luque, 2014; Mourshed, Chijioke y Barber, 2012; UNESCO, 2013), que se expresó en varios países con la ruptura del bloque de hielo de las carreras docentes, que habían sido un eje con poco cambio en la década de los noventa.

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 las grandes novedades. La resistencia sindical no se hizo esperar y la región también se convirtió 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. Mucho más leves fueron las políticas en Argentina, Uruguay y Brasil, a excepción de intervenciones de algunos de sus estados y municipios.

Donde las hubo, las reformas se centraron mucho más en las carreras docentes que en su

formación y capacitación. Esto se dio en contextos de incremento del salario docente, aunque con grandes variaciones entre los países y con deudas aún pendientes para garantizar un salario acorde a las aspiraciones de valor social que tiene el trabajo docente. Países como Chile, México y Argentina pagan salarios claramente superiores a Perú y Uruguay⁴, si bien todos fueron en aumento durante distintos ciclos del período estudiado (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012; Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay, 2012; Mizala y Ross Schneider, 2014; OCDE, 2010).

Detrás de esta nueva etapa, emergió una convicción predominante que se erigió como el círculo virtuoso de la docencia. Se trata de una visión integral que abarca la necesidad de 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 dados y los estilos adoptados por los países, este círculo virtuoso del cambio quedó instalado en los nuevos discursos sobre las reformas educativas.

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 en la que 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

⁴ No pudieron obtenerse datos comparables de Colombia y Brasil.

tendencia, que creció en casi todos los países analizados (Avalos, 2011; OREALC-UNESCO, 2014; Vaillant, 2011). En especial, Chile avanzó con esta transformación de manera más sistémica, al crear 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 los directivos y, en algunos de ellos, con las evaluaciones de calidad como parte de un contrato de mejora que tiene condicionalidades ligadas a resultados (especialmente en Chile, Colombia y 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 y boletines de rendimiento por institución fueron algunas de las iniciativas que marcan una tendencia común. En algunos países, como Chile, Brasil y México (más parcialmente Colombia) la publicación de resultados de calidad de las escuelas sumó el efecto de la competencia y presión pública con los rankings, algo que no ocurrió en Argentina, Perú y Uruguay.

La tendencia al pasaje hacia la educación privada y las respuestas estatales

Casi todos los países experimentaron un marcado proceso de pasaje de alumnos de escuelas públicas a privadas en el nuevo siglo. El mayor pasaje se dio en Perú, Chile, Brasil, Uruguay y Argentina, en ese orden. En cambio, México mantuvo su situación y Colombia fue el único país que aumentó la proporción de alumnos en escuelas públicas. En conjunto, la región pasó de tener un 15%

de sus alumnos en escuelas privadas en 2000 a un 18% en 2010.

Los puntos de partida y de llegada fueron distintos según los países y niveles educativos. Chile es un caso excepcional: pasó de tener un 20% de sus alumnos en escuelas privadas en 1980 a un 61% en 2013. El sistema de financiamiento a la demanda favoreció este pasaje continuo de alumnos, que en el momento de esta investigación se encontraba en pleno debate. Nuevas políticas de freno al lucro, la selección y el copago de las escuelas particulares son parte de una visión política que intenta recuperar la educación pública y disminuir la segregación social en el sistema educativo.

El pasaje al sector privado estuvo motivado por varias causas, que merecen análisis más profundos. Entre ellas, el crecimiento de las clases medias emergentes parece haber sido un elemento clave, que posibilitó el pago de escuelas particulares de diverso tipo, costo y calidad a numerosas familias. Como resultado, los sistemas educativos debieron enfrentar una creciente segregación social entre y dentro de sus escuelas públicas y privadas.

Pese a estos grandes cambios, las políticas públicas de regulación y financiamiento no se modificaron sustantivamente durante el período estudiado, a excepción del caso de Chile que incorporó nuevas figuras de control a su sistema particular. Cabe destacar que solo Argentina y Chile financian con recursos estatales de forma masiva a sus escuelas privadas (Perazza et al., 2011); mientras que en Brasil, Perú y Colombia existen experiencias aisladas; y en México y Uruguay no hay subsidios públicos para escuelas particulares.

El gran salto tecnológico y las políticas 1 a 1

América Latina fue, durante el nuevo siglo, una región de expansión y experimentación 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, iniciado en 2007, 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.

Estas políticas dieron un salto tecnológico en una carrera desigual entre la actualización permanente del mercado privado y el ritmo lento de cambios de los sistemas educativos. Los otros países estudiados también siguieron diversos rumbos para incluir la tecnología en los sistemas educativos. Chile consolidó una estrategia integrada con el programa Enlaces, mientras México pasó por la traumática experiencia de Enciclomedia, un gigantesco programa frustrado. Brasil desarrolló varias iniciativas, aunque las TIC no fueron el eje central de sus políticas educativas.

Desafíos: ampliar derechos de la primera infancia, extender el tiempo escolar y cambiar el modelo de la educación secundaria

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 en 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 marcó un nuevo rumbo en las políticas y seguramente cambiará las prioridades presupuestarias en los próximos años.

Por otro lado, la extensión del tiempo escolar fue una aspiración repetida en los últimos veinte años de política educativa (Bellei, 2009; Cerdan-Infantes y Vermeersch, 2007; Tenti Fanfani, Meo y Gunturiz, 2010; Veleda, 2013). Con excepción de Chile, que gestó este proceso de forma masiva a fines de los años noventa, el resto de la región comenzó a avanzar más decididamente en la década de 2010. Los pasos dados por varios países marcan un rumbo de crecimiento futuro de esta línea de intervención, que se plasmó en los planes y leyes de educación recientes.

Las políticas de extensión del tiempo escolar fueron muy diversas en sus fines, modalidades y contenidos priorizados. Pero es claro que hoy se convirtieron en una meta compartida de política en la región. Quizás la etapa de gran crecimiento de los recursos educativos de los 2000 permitió saldar viejas deudas, garantizar el acceso, mejorar salarios docentes depreciados y atender urgencias de todo tipo. La confianza en una segunda década de crecimiento económico, sumada a la amplia cobertura escolar ya conquistada, permite augurar una prioridad en la expansión de la jornada escolar.

Por su parte, la reforma de la escuela secundaria fue un objetivo de cambio constante en las últimas dos décadas, pero también fue motivo de las mayores frustraciones de la política educativa. Los avances fueron 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 marcos curriculares, regímenes académicos, creación de espacios puente, tutores, becas y apoyos para garantizar la expansión del nivel son 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. Los planes de mejora con uso autónomo de recursos y rendición de cuentas son una tendencia en alza. 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. Algunos estados o provincias comenzaron experiencias incipientes y es probable que los países se muevan en dirección de políticas más ambiciosas de cambio en los próximos años.

Los resultados educativos en el período 2000-2015

En este apartado se sintetizará el análisis de las variaciones en los resultados educativos durante el período estudiado en los siete países. La mirada ofrecida es reduccionista en un doble sentido. Primero, porque los datos en sí mismos son siempre un recorte parcial de un universo educativo complejo que excluye áreas enteras de enseñanza y enfoques diferentes a los priorizados por las pruebas. Segundo, porque el recorte de la investigación deja afuera un gran volumen de información valiosa por una cuestión de espacio.

El análisis de los resultados no busca cerrar la historia, contando quiénes ganaron y quiénes perdieron ni decir, mirando a 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.

Pero esa visión reduccionista es necesaria para observar algunas posibles relaciones entre los contextos, las políticas educativas y ciertos indicadores educativos en el período estudiado. De allí se retoman hipótesis y preguntas abiertas, no explicaciones simplificadas o causales. Si bien el segundo recorte propició la síntesis a la exposición prolongada de datos, esa síntesis se basó en el análisis sistemático de la información proveniente de diversas fuentes, con procesamientos de bases de datos, en un trabajo riguroso de comparación intertemporal de variables educativas de nivel macro de los países.

América Latina en el mundo PISA

El análisis de los resultados de los países latinoamericanos que participaron regularmente de la prueba PISA (se tuvo en cuenta a los siete países estudiados para el análisis de la evolución temporal y ocho, sumando a Costa Rica, para los datos de 2012) revela una foto preocupante pero una película esperanzadora.

Cabe señalar que el recorte de países evaluados por PISA no es representativo de la diversidad mundial, por lo cual se evita hablar de rankings de países. El ranking es inadecuado cuando la muestra de países está sesgada hacia una sobrerrepresentación de los países con niveles más altos de desarrollo. De todas formas, la comparación entre regiones permite ilustrar algunas situaciones que serán presentadas a continuación.

En los resultados de 2012 (última edición de PISA en el momento de realización de la investigación), la región obtuvo bajos resultados en comparación con el resto de los países participantes. En matemática, la distancia era mayor frente a otros países de la muestra PISA: un 63% de los alumnos de América Latina no había alcanzado el nivel II de aprendizajes, que es considerado el mínimo

para dominar conocimientos matemáticos fundamentales. En la OCDE, ese porcentaje se reducía a un 23% y en la región de Asia Pacífico, a un 9%. Los resultados en comprensión de lectura y ciencias eran mejores que en matemática, aunque también mostraban grandes deudas de aprendizaje: solo un 45% y un 49% de los alumnos de América Latina había alcanzado los conocimientos fundamentales del nivel II en ambas materias.

Sin embargo, esta visión de los resultados es reducida e injusta, pues medir la educación requiere encuadrarla en su contexto. El PBI, las condiciones sociales y la inversión por alumno en América Latina son sensiblemente más bajos que en las demás regiones que participan en las evaluaciones PISA. De allí que sus resultados educativos sean, en parte, expresión de una gran deuda de desarrollo en términos más amplios y no puedan atribuirse a una falla endógena de los sistemas educativos.

En cuanto a la distribución de los conocimientos, cabe destacar que América Latina es la región con mayor desigualdad de ingresos (medidos por el coeficiente de Gini) y, en cambio, no se destaca tanto por la disparidad de resultados según nivel socioeconómico en PISA. En este sentido, los sistemas educativos de la región parecen ser menos desiguales que sus sociedades.

Si se analiza la evolución en el tiempo –la película frente a la foto más actual, de 2012–, la región obtuvo resultados promisorios. Entre 2000 y 2012, América Latina fue la región (de entre las regiones representadas por los países participantes⁵) que más aumentó sus resultados de aprendizaje en las pruebas PISA y la que más incrementó su tasa de escolarización en el nivel secundario. Es decir que logró, al mismo tiempo, mejorar el acceso y la calidad educativa.

⁵ Se compararon las siguientes regiones (compuestas por al menos 5 países): América Latina, Europa Occidental, Europa Oriental, países anglosajones, países de Asia Pacífico, países nórdicos y OCDE.

Esto se constata a través de un dato esperanzador: el cuartil de mayor pobreza de América Latina logró la mayor alza de logros de aprendizaje en PISA de todas las regiones comparadas en todos los cuartiles de nivel socioeconómico. También fue la región que más avanzó en la disminución de la brecha de equidad en los resultados entre 2000 y 2012, gracias a este impulso en los sectores más desfavorecidos.

Tras ampliar esta visión general de los resultados medidos por evaluaciones estandarizadas de los aprendizajes, se analizaron las pruebas de la UNESCO para América Latina. Las pruebas SERCE de 2006 y TERCE de 2013 midieron logros de aprendizaje en el 3^{er} y el 6^{to} año del nivel primario. En la comparación inter-temporal, los países de la región lograron claras mejoras en todas las áreas, especialmente en matemática. Esto coincide con el rumbo de mejora observado en PISA, aún con diferencias considerables entre los países.

Todos estos logros son especialmente destacables en un contexto de ampliación del acceso a la educación y de mejora de las trayectorias educativas de los alumnos. El acceso al nivel primario ya había sido ampliamente garantizado en el inicio del siglo XXI, pero fue en el nivel inicial donde se logró un gran salto adelante, al pasar del 50% de tasa de escolarización de 3 a 5 años de edad en 2000 al 70% en 2010 en los siete países estudiados. En el nivel secundario, la expansión ya había sido muy alta en las dos últimas décadas del siglo XX y en el período estudiado, la tasa neta de escolarización pasó de 71,6% a 79,2% en promedio.

También fue importante la mejora del flujo de los alumnos dentro del sistema educativo, que disminuyó las altas tasas de repetición de la región, especialmente en el nivel primario. En promedio, los siete países analizados pasaron de un 6,5% de repetición en primaria en 2002 a un 4,3% en 2011. Más difícil fue lograr bajar la sobreedad en el nivel secundario, que mostró grandes variaciones

entre países y no consolidó una tendencia común.

Síntesis de resultados por países

El siguiente apartado resume la evolución de cada uno de los países estudiados en términos de indicadores de acceso, trayectorias de los alumnos, terminalidad del nivel secundario, logros de aprendizaje en los niveles primario y secundario, y equidad educativa. Para los datos de aprendizaje, se utilizaron tanto las mediciones de las pruebas internacionales SERCE y TERCE de la UNESCO (evolución 2006-2013) y PISA de la OCDE (evolución 2000-2012), que fueron comparadas con los resultados de las evaluaciones nacionales implementadas en cada país.

Argentina partió de un piso alto en términos de cobertura y logró ampliarla relativamente en el nivel secundario. En términos de trayectorias, sus niveles relativamente altos de repetición y sobreedad, que variaron en sentido contrario según niveles durante el período estudiado –la repetición bajó en primaria pero aumentó en secundaria– la ubican en un lugar intermedio en la comparación con los otros países. La calidad educativa en el nivel primario mejoró en matemática y permaneció igual en lengua, según tanto las evaluaciones TERCE como las evaluaciones nacionales. En el secundario, por su parte, las tres áreas evaluadas por PISA se mantuvieron estables durante el período, de modo similar a lo que ocurrió en Brasil y Colombia, aunque es de destacar que en Argentina hay una mayor proporción de jóvenes de 15 años dentro del sistema educativo. En lo que respecta a la equidad, Argentina fue el país que más disminuyó la desigualdad en los resultados de las pruebas PISA entre 2000 y 2012, a partir de una baja en los resultados de los alumnos del cuartil de mayor nivel socioeconómico y la leve mejora de los otros tres cuartiles.

Brasil, que partió de débiles niveles históricos de cobertura, llegó a igualar los estándares de la región en el período

estudiado. Algo similar sucedió con las trayectorias educativas de sus alumnos, marcadas por altos niveles históricos de repetición: en el período estudiado, logró disminuir sensiblemente sus indicadores de sobreedad, aunque no alcanzó a igualar al resto de los países analizados en este punto. Si bien los alumnos tienden a permanecer dentro de la escuela a pesar de la repetición, las tasas de graduación del nivel secundario no son tan altas como la proporción de jóvenes de 17 años que están escolarizados. En términos de calidad educativa, Brasil muestra mejoras en lengua y matemática del nivel primario tanto en las evaluaciones de la UNESCO como en las nacionales, y en el secundario las tendencias difieren según las fuentes. En PISA, Brasil logra mejoras constantes entre 2000 y 2012 en matemática, y entre 2000 y 2009 en lectura y ciencias, que se estancan en 2012. Estos resultados han sido discutidos por cuestiones metodológicas (Carnoy, Khavenson, Costa, Fonseca y Marotta, 2014; Klein, 2011), y son distintos a los de las pruebas nacionales, que muestran mejoras leves en lengua pero un estancamiento en matemática que dista de la mejora constante evidente en PISA. En términos de equidad, Brasil logró disminuir levemente la brecha entre los alumnos de mayor y menor nivel socioeconómico, así como también los niveles de segregación educativa.

Chile, al igual que Argentina, partió de un piso alto en términos de cobertura y logró mejores marginales en el nivel secundario. Es el país más destacado en términos de indicadores de trayectorias educativas, con los niveles más bajos de repetición y más altos de retención y terminalidad en el nivel secundario de todos los países analizados. En el nivel primario, los aprendizajes mejoraron levemente en lengua según las evaluaciones nacionales y las pruebas SERCE y TERCE, pero en matemática ambas fuentes presentan resultados contradictorias, dado que la mejora en las evaluaciones de la UNESCO fue muy superior a la registrada por las evaluaciones nacionales SIMCE. En el nivel secundario, también la mejora fue mayor en PISA que en

SIMCE en matemática y lectura; pero no así en ciencia, donde los resultados fueron de mejora constante en ambas pruebas. En lo que respecta a la equidad educativa, la brecha de resultados de PISA entre niveles socioeconómicos bajó levemente pero continúa siendo una de las más altas entre los países estudiados.

Colombia, con un importante déficit histórico de escolarización, logró un aumento de la cobertura que comenzó en los años noventa y se acentuó en el período estudiado, pero aún es el país con menor tasa de escolarización en el nivel inicial del conjunto de países estudiados. La repetición, por su parte, disminuyó en el nivel primario pero no en el secundario; y los indicadores de sobreedad y terminalidad en el nivel secundario no mostraron mejoras. En el nivel primario, Colombia mejoró sus logros de aprendizaje, en especial en matemática y ciencias; mientras que en el nivel secundario, PISA –de la que Colombia solo participó a partir de 2006– muestra resultados similares a los de Argentina y Brasil, aunque es mayor en el caso de Colombia la proporción de jóvenes de 15 años que no asisten a la escuela. La brecha de equidad, por su parte, no mostró cambios significativos, pero cabe destacar el caso de Colombia como el único país que aumentó su proporción de alumnos en escuelas públicas en el período estudiado, lo cual pudo haber generado una reducción de la segregación educativa no capturada por las estadísticas disponibles.

México logró mejoras importantes de acceso en todos los niveles educativos, en especial en el inicial, donde alcanzó la mayor cobertura entre los países analizados. En términos de trayectoria, se destacó por dos tendencias: baja repetición y altos niveles de exclusión en la educación media superior. Esto implica que existe una alta proporción de alumnos fuera del sistema educativo a los 15 años, edad evaluada por PISA, y que quienes permanecen en la escuela en la última etapa del nivel secundario presentan niveles menores de sobreedad que en el promedio de los países

estudiados. En términos de los aprendizajes en el nivel primario, las evaluaciones de la UNESCO muestran una caída leve en lengua de 3er grado, un estancamiento en 6to y leves mejoras en matemática en ambos grados, pero las pruebas nacionales muestran resultados divergentes. En el nivel secundario, PISA muestra un estancamiento en lengua y una mejora importante en matemática, también divergiendo en algunos puntos con las evaluaciones nacionales. La brecha de resultados PISA entre los alumnos del mayor y menor cuartil de nivel socioeconómico de México es la más baja del conjunto analizado, aunque cabe recordar su bajo nivel de escolarización a la edad de referencia.

Perú, por su parte, se destaca por sus avances en materia de cobertura escolar, habiendo partido desde un piso bajo y alcanzado altos niveles, aunque manteniendo grandes brechas sociales, en especial en el nivel inicial. También mejoraron las trayectorias de sus alumnos: disminuyó la repetición en el nivel primario y secundario; la sobreedad es relativamente menor a la del resto de los países estudiados; y es el país con más alta tasa de graduación en el nivel secundario después de Chile, aunque allí la escuela dura un año menos que en el resto de los países. Registró también marcados avances en los logros de aprendizaje: en las evaluaciones de la UNESCO para el nivel primario, fue el segundo país de los 15 participantes que más incrementó sus puntajes promedio en todas las áreas entre 2006 y 2013; y en PISA fue el país que más avanzó en lectura, aunque partiendo desde un piso bajo. En cuanto a la equidad en los resultados, los indicadores son preocupantes: en 2009, Perú era el país con mayor segregación social entre escuelas de todos los países que participaron en PISA, y fue el único de los 7 países analizados que registró un incremento en la brecha de resultados entre los cuartiles de menor y mayor nivel socioeconómico. Así, la mejora de resultados en Perú tuvo su contracara en un aumento de la desigualdad.

Uruguay, con altos niveles históricos de escolarización, mejoró la cobertura en el nivel inicial y, en menor medida, también en el secundario. Sus tasas de repetición en ambos niveles son las más altas del conjunto de países estudiados y, si bien disminuyeron en el nivel primario, aumentaron en el nivel secundario básico. Estos niveles de repetición se traducen en altos niveles de sobreedad, que se combinan con altos niveles de abandono en el nivel secundario, indicadores que convierten a Uruguay en el país con menor tasa de graduación de los analizados. En términos de calidad, las evaluaciones SERCE-TERCE muestran un estancamiento general, con leves bajas en lengua, matemática y ciencias de 6to grado; mientras que las pruebas PISA mostraron leves descensos en las tres áreas evaluadas. A pesar de haber partido de resultados más altos que sus pares latinoamericanos en 2003, en 2012 Uruguay quedó por debajo de Chile en todas las materias, aunque por encima del resto de los países. En términos de equidad, las brechas de resultados PISA entre los cuartiles inferior y superior de nivel socioeconómico se mantuvieron estables y fueron las segundas más altas de la región, detrás de Perú.

Las hipótesis: ¿Cómo explicar los diferentes resultados educativos de los países?

Responder a la pregunta de por qué algunos países mejoraron el acceso, la calidad o la equidad educativa requiere de metodologías mucho más complejas que las que dieron forma a la investigación que da origen a este artículo. Sin embargo, desde una mirada exploratoria y teniendo en cuenta los contextos, las políticas implementadas y los cambios en los resultados, es posible establecer algunas hipótesis siguiendo reglas de cuidado ético y metodológico, y dialogando con investigaciones previas. En este apartado se presentan algunas de esas hipótesis tentativas, que abren muchas más preguntas de las que responden, aspirando a convertirse en miradas reflexivas que alimenten decisiones

profundas, sensatas, plurales y rigurosas sobre la mejora de la educación en América Latina.

1. La mejora en la inclusión y en la calidad educativa estuvo asociada con las notables mejoras en las condiciones de vida de la población en América Latina

En su conjunto, los países estudiados mejoraron en términos de sus indicadores de cobertura, trayectorias escolares, aprendizajes y equidad educativa durante el período estudiado. Una primera hipótesis vincula estos logros con las mejores condiciones sociales y económicas de la población durante esta etapa. 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 la ampliación del acceso a la alimentación, a la vivienda, a los servicios públicos y a los bienes básicos en el nuevo siglo fueron sustantivos. 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) y dan sustento a esta primera hipótesis.

Los cambios educativos generacionales parecen haber sido centrales en la mejora de los alumnos que cursaron su escolaridad en el período estudiado. El nivel de acceso a la educación de sus padres superó ampliamente aquel que habían tenido los padres de los alumnos de décadas anteriores (Crouch, Gove y Gustafsson, 2007). A su vez, si se tienen en cuenta los poderosos efectos que tiene la educación inicial para el desarrollo futuro (Vegas y Santibañez, 2010), el aumento notable del acceso al nivel inicial también puede entenderse 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 siguientes. Tan o más importante como el acceso al nivel inicial pueden considerarse las derivaciones de la mejora social y económica en las condiciones de vida de la primera infancia, sobre todo si se tienen en cuenta los estudios de Heckman (2008), reveladores del

efecto a largo plazo del desarrollo infantil temprano.

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 en los logros de aprendizaje durante el período estudiado. Los adolescentes que tomaron la prueba PISA en 2001 habían nacido en 1986, y muchos de ellos carecieron de condiciones mínimas de nutrición, salud y vivienda durante sus primeros años de vida. En cambio, quienes la tomaron en 2012 nacieron en 1997 y gozaron de mejores condiciones durante su infancia y los años posteriores, durante los cuales el país experimentó un importante crecimiento económico.

Esta mirada de largo plazo es fundamental para la comprensión de los resultados de las evaluaciones, que dependen de un ciclo completo de vida, e incluso de ciclos intergeneracionales que involucran a los padres de los alumnos evaluados, más que un ciclo político de corto plazo o coincidente con dos ediciones de una evaluación.

La mejora educativa experimentada por otros países también parece haber tenido un importante componente explicativo en la dimensión social, en especial en aquellos que experimentaron mejoras sociales marcadas frente a la historia de las generaciones pasadas. Brasil es un caso singular que resalta la fuerza de esta hipótesis.

Los casos de Argentina y Uruguay, sin embargo, constituyen excepciones: atravesaron claras mejoras económicas y sociales pero estas no se vieron reflejadas en los resultados de sus alumnos en PISA, aunque Argentina sí registró leves mejoras en TERCE. Uruguay, de hecho, retrocedió en logros de aprendizaje medidos por PISA y fue uno de los dos países que no mejoraron en TERCE.

La situación de crisis social y económica previa al crecimiento experimentado a partir de 2003 puede ser una posible explicación de fenómenos sociales más complejos, que dan cuenta de herencias de la fragmentación social en estos países. A su vez, parece ser distinto el

impacto de los ciclos de mejora económica en países con mayor pobreza estructural (como Perú y Brasil) que en países cuya población se encontraba en una mejor situación relativa (como Argentina y Uruguay).

2. Los dispositivos centrados en los aprendizajes y resultados tuvieron más impacto que las políticas incrementales

La primera hipótesis acerca del efecto específico de las políticas es que parte de la mejora experimentada por ciertos países obedeció a políticas orientadas hacia una mayor gobernabilidad de sus sistemas educativos. Las políticas centradas en lograr que ciertos dispositivos se focalizaran en los resultados de aprendizaje parecen haber sido centrales para avanzar en esta dirección. Este parece haber sido un rasgo compartido por Chile, Brasil y México, que –en ese orden– lograron mejoras constatables en TERCE y PISA en el promedio de todas las materias y años evaluados.

El surgimiento de los sistemas de evaluación de las escuelas a partir de evaluaciones a los alumnos fue el nuevo dispositivo estelar en estos países. Impuso presión por los resultados, visibilizó los logros de cada escuela, generó incentivos concretos hacia la mejora (basada en lo que esos exámenes medían) e impulsó una nueva modalidad de gobernabilidad estatal a distancia (Dale, 1997). En países inmensos y descentralizados, como Brasil y México, parece haber sido un mecanismo eficaz para lograr establecer nuevos incentivos a la 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.

Estos países cambiaron el pacto educativo entre el Estado y las escuelas. El foco en los resultados fue de la mano de políticas diversas en los distintos países: presión basada en la demanda y los resultados, apoyo a escuelas

con bajos resultados, premios a municipios y entidades de gobierno intermedio que mejoraran sus resultados, entre otras. Los instrumentos utilizados coincidieron en buscar llegar al final del camino, hasta modificar los aprendizajes de los alumnos.

En ese camino se puso en juego una versión reduccionista de la educación, con riesgos que están siendo sopesados en cada país: la estigmatización de las escuelas pobres con bajos resultados; la competencia en lugar de la colaboración entre escuelas y docentes; los incentivos a acciones perversas, como la expulsión de alumnos para lograr mejores resultados en las pruebas; el instrumentalismo en la enseñanza para la prueba; o la colonización curricular de las áreas evaluadas.

En muchos casos, las evaluaciones se combinaron con una revalorización del rol pedagógico de los directores de escuela, con la creación de planes de mejora con autonomía para el uso de recursos y con “contratos” basados en resultados. Así, el foco pasó de la oferta a la responsabilidad compartida por los resultados.

Uruguay y Argentina siguieron un camino distinto. No centraron sus políticas en la presión por los resultados, ni en la evaluación como modelo de gobernabilidad centralizada del sistema. No comulgaron políticamente con la utilización de incentivos económicos para regular el comportamiento de los docentes y las escuelas, por lo que fueron más laxos. Pero esto no implicó agendas educativas paralizadas en ninguno de estos dos países. Por el contrario, junto con Brasil, fueron los dos países que más incrementaron la inversión educativa en el período analizado. Sin embargo, las múltiples políticas implementadas no lograron modificar los dispositivos tradicionales, crear uno nuevo o volcar la fuerza de su intervención sobre los resultados. Fueron políticas incrementales, dieron muchos nuevos recursos a las escuelas, pero se aplicaron siguiendo el modelo del “regar y rezar”, esperando que por sí solas tuviesen efectos.

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 referida a la multiplicación de materiales curriculares para la enseñanza y el aprendizaje. En particular, la distribución gratuita de libros de texto se incrementó ampliamente 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 poblaron de guiones para la enseñanza y el aprendizaje, lo que generó un mayor foco y conformó un piso básico curricular.

Frente a la tendencia predominante en los años noventa de reformas curriculares basadas en documentos generales, muchos de ellos abstractos y enciclopédicos, en siglo XXI predominaron las políticas que dieron mayores pautas concretas para la enseñanza. Numerosas intervenciones 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 han sido ya analizados en investigaciones previas. Un estudio ya clásico realizado por el Banco Mundial (Heyneman, Farrell y Sepulveda-Stuardo, 1978) en 11 países 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 análisis 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).

En efecto, las mejoras muy leves de Colombia en las pruebas TERCE y PISA

pueden haber estado limitadas por cuestiones relativas a 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 aun habiendo incrementado la cantidad y calidad de los libros, quizás no haya visto tanto impacto diferencial en el período estudiado.

En cambio, los demás países analizados implementaron 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? Dado que Perú no implementó dispositivos de evaluación centralizada de las escuelas de forma masiva, ¿pueden estar en juego la hipótesis de mejora social y económica combinada con la entrega de libros de texto y otras políticas más específicas a la hora de explicar la mejora en las pruebas nacionales, TERCE y PISA?

En algunos países, los libros de texto y otros materiales paralelos operaron como tenazas sobre la calidad educativa. Mientras que las evaluaciones de los aprendizajes midieron resultados por escuela y pusieron presión por la rendición de cuentas, los libros de texto generaron una base curricular 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 también haber contribuido 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 un dispositivo central de política educativa, que tiene su historia propia y genera

un canal de llegada directo a las prácticas pedagógicas? Será tarea de investigaciones venideras la de retomar esta pista, para analizar en concreto qué materiales se distribuyeron, qué diferencias hubo según niveles educativos, cómo fueron utilizados, qué calidad tenían sus contenidos y cómo regulaban o abrían nuevas posibilidades de trabajo pedagógico para los docentes.

4. Los sectores desfavorecidos pasaron de los márgenes al centro del sistema educativo y la ampliación de sus derechos fue traducida en logros de acceso y aprendizajes

Los resultados de aprendizaje de los alumnos más desaventajados 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. Los países que lograron reducir la brecha en PISA fueron Argentina, México y Chile, y –más levemente– Brasil, en ese orden. Al mismo tiempo, lograron grandes avances en la cobertura educativa, un logro que al integrarse con la mejora en la equidad la hace más notable: alumnos que quizás eran los primeros en su familia en ingresar a la educación secundaria, lograban mejorar más los aprendizajes que quienes ya estaban dentro del sistema al mismo tiempo que daban “pasos en lo desconocido”.

La combinación de las tres primeras hipótesis fue decisiva para mejorar no solo la calidad sino también la equidad. La fuerza de la primera hipótesis es evidente por lo ya descrito. 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 la 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 y opera con más fuerza sobre las que estaban más desatendidas 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 escogido.

Potenciar los dispositivos y garantizar gobernabilidad sistémica, seguramente, tuvo efectos en la equidad y generó mejoras mayores en los aprendizajes de los más desfavorecidos. Pero hubo otro conjunto de políticas sociales y educativas que pueden haber tenido un gran efecto en la reducción de 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 de la inversión educativa en toda la región, que tuvo impacto en los programas sociales y educativos, en la mejora de la infraestructura escolar y de la alimentación de los alumnos, entre otros componentes centrales.

¿Fue Argentina un país donde esas políticas tuvieron especial impacto, dado que allí no se dio un cambio en la evaluación de las escuelas, aunque sí hubo una ampliación de la entrega de libros de texto? Sin dudas, fue uno de los países que más enfatizó la agenda de políticas en favor de los más vulnerables, a través de la Asignación Universal por Hijo, el programa de transferencias condicionadas de mayor cobertura de la región, y de la multiplicidad de acciones educativas nacionales y provinciales.

Es difícil establecer hipótesis por países, dada la multiplicidad de factores en juego. Entre ellos, figuran 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 desplegó un gran acordeón de políticas educativas de ataque a las inmensas desigualdades sociales del país. La mejora en la equidad no fue tan alta porque el sistema mejoró en su conjunto, pero en los aprendizajes del cuartil más pobre la mejora fue superior a la de Argentina en PISA. Quizás, dinámicas paralelas tuvieron el doble

efecto de generar mejoras sistémicas y mejoras en los más desfavorecidos. Si hay una afirmación que puede hacerse con certeza es que las futuras investigaciones tendrán un largo camino para recorrer en lo que se refiere a estas cuestiones.

5. La región mejoró más en primaria que en secundaria, donde los dispositivos de política educativa son menos efectivos para regular la enseñanza

Las pruebas SERCE-TERCE y PISA no son comparables en términos estrictos, dado que aplican metodologías diferentes. Pero la mejora en TERCE frente a SERCE 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 que dispositivos como la evaluación y la distribución masiva de materiales, así como otras políticas, parecen afectar las prácticas de forma más pronunciada que en el nivel secundario.

Desde esta hipótesis se sostiene 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 parecen haber hallado una pista de aterrizaje más consolidada en las escuelas primarias que en las secundarias, donde buena parte del recorrido previo consiste justamente en crear esa base institucional.

Además de estos rasgos organizacionales que distinguen ambos niveles, en su camino hacia la universalización, la educación secundaria –en sus distintas modalidades y de distintas formas según países– vivió un proceso de transformación de su misión

original selectiva. 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, parece haberse comportado como fronteras de difícil permeabilidad por parte de las políticas educativas.

6. Asegurar trayectorias educativas superando la repetición parece estar asociado a mejoras en la calidad y terminalidad de los estudios

Una hipótesis que conecta las trayectorias de los alumnos con sus logros de aprendizaje está dada por 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 repetición es muy alta, lo cual parece indicar que es fundamental garantizar una trayectoria educativa 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.

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.

7. Los cambios en la docencia y la apuesta por las nuevas tecnologías son demasiado recientes para ser tomados en cuenta como ejes explicativos de la mejora en los aprendizajes

El desbloqueo de las políticas docentes no parece haber tenido un impacto claro 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 países, aunque es probable que haya un impacto que empiece a hacerse notar gracias a la mayor regularidad del acceso a los cargos.

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 se convirtiera en una profesión más buscada por su mejor pago y su carrera más atractiva. Asumir que estos procesos explican los resultados de mejora de Chile es tan apresurado como decir lo contrario. 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, aunque ya existan señales positivas en algunas evaluaciones de impacto (Cristia, Ibararán, Cueto, Santiago y Severin, 2012).

8. Chile muestra que un avance continuo y secuenciado en varios ejes centrales de política educativa tuvo la capacidad 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. A diferencia de países del cono sur, como Argentina y Uruguay, a los cuales podría sumarse Costa Rica, con sistemas educativos de desarrollo más temprano y sólido, con mejores resultados que el promedio en las pruebas PERCE de la

UNESCO en 1997 y logros similares en PISA de 2000/3, Chile logró consolidar la mejora en el tiempo. 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 derivada de grandes cambios sociales y falta de políticas estratégicas para reimpulsar a la docencia y las escuelas a nuevos desafíos.

Chile parece haber encontrado una secuencia para generar un proceso de mejora. Las explicaciones son múltiples. 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 enseñanza. El SIMCE fue un factor de presión por demanda y por oferta, con numerosos incentivos para mejorar los aprendizajes medidos por las pruebas. 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. Hubo políticas claves como la Subvención Escolar Preferencial, focalizada en las poblaciones más vulnerables con recursos y planes de mejora atados a resultados o la formación y selección de directivos, con plazo a término y medidos por resultados.

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 la forma de tratar a los docentes y escuelas minándolos de incentivos externos es un tema que fue muy debatido en el país (Bellei, Contreras y Valenzuela, 2010). Incluso el mismo SIMCE fue motivo de numerosas críticas por sus rankings y su presión por enseñar para la prueba.

Pero debido a la confluencia de políticas, Chile se destaca en la región por haber logrado mayor solidez en sus dispositivos centrales de política educativa: la evaluación, el currículum, los materiales, la carrera docente. Las escuelas pusieron más foco en los aprendizajes por este cruce de apoyos e

incentivos. 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.

Esto no cierra la historia: se trata, apenas, de interpretaciones posibles desde la mirada comparada regional. Chile también se mantuvo en todo el período estudiado como uno de los países con mayores desigualdades sociales y educativas, expandidas por un mercado educativo crecientemente privado, segregado por el nivel socioeconómico y la capacidad de pago diferencial de las cuotas que tienen las escuelas particulares subvencionadas o no por el Estado. A esto se suma un nivel universitario dispar y con un acceso muy costoso para los alumnos, lo cual condujo a un movimiento de resistencia de los estudiantes que desató grandes discusiones de política educativa.

9. Brasil muestra que es posible al mismo tiempo mejorar la cobertura, el flujo y la calidad educativa con políticas de expansión de derechos, impulso a la iniciativa local y control centralizado de resultados

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 años noventa y tuvo ejes centrales de cambio en el período estudiado.

La mezcla de políticas fue una señal de época. Se trató de una lógica de 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 como el IDEB, que coloca una nota de entre 1 y 10 a cada escuela y municipio del país, y asocia a ello incentivos económicos para la mejora (Bruns, Evans y Luque, 2012).

Pero, ¿cuánto mejoró realmente la calidad de la educación brasilera? Es difícil saberlo. Las pruebas nacionales y las pruebas PISA no coinciden en varios de sus ciclos de resultados. En el IDEB, las mejoras fueron mucho más notables en las trayectorias 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 y 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 lo fueron 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 alimenta también la idea de que un ciclo de mejora quedó, quizás, atrapado en una meseta.

10. Pese a todo lo señalado, no hubo tantos cambios en la organización pedagógica y el sentido de la educación, 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 numerosas acciones descritas hasta aquí.

Pero detrás de esos avances están las deudas pendientes. La educación no cambió realmente. Los sistemas educativos siguen siendo en la mayoría de los países 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 en los alumnos.

No es posible determinar qué tanto impacto tuvieron las políticas educativas en el período estudiado. Las hipótesis señaladas hasta aquí tienen fuertes asideros, pero requieren numerosas 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 deja en un segundo plano el impacto concreto de las políticas estudiadas.

Una señal indicativa de ello es que el núcleo duro de la pedagogía permaneció firme: los métodos homogéneos, basados en la norma del grupo; los sistemas de evaluación tradicionales; la dispersión de las prácticas didácticas y su bajo nivel de anclaje científico; 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, como lo habían sido desde los orígenes de los sistemas educativos de la región.

Las políticas tuvieron, quizás, un impacto más leve del deseado. Tal vez 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. La revisión de las pedagogías y el sentido mismo de la escuela es un trabajo que todavía está por hacerse.

Reflexiones finales: el futuro de la educación en América Latina

Los cuatro círculos de la mejora y el cambio educativo

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 permitieron esbozar una serie de sugerencias finales. 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 la figura 1, 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 requieren condiciones y una visión renovadora del Estado educador.



Figura 1. Cuatro círculos de la mejora y el cambio educativo

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 primer círculo plantea que la justicia educativa para los alumnos tiene sus bases en la redistribución de recursos para garantizar una oferta educativa de calidad; en la integración social y educativa en las escuelas públicas; en una estrategia integral para la

primera infancia que implica grandes reasignaciones presupuestarias; en la planificación de la extensión de la jornada escolar para repensar los proyectos institucionales; en el cuidado de las trayectorias de los alumnos para evitar la repetición y el abandono, en especial en el nivel secundario, en la medición de la distribución de los recursos entre escuelas para revertir las brechas sociales y en la conectividad universal en las escuelas como base para futuras acciones.

El segundo círculo parte de la idea de que un eje decisivo para el futuro de la educación será la concepción que los hacedores de política tengan de la docencia. Es necesario que la docencia se transforme progresivamente en un desafío profesional, con una visión integral de mejora de la formación, el reclutamiento, la carrera y las condiciones de trabajo. Esto implica promover docentes bien pagos, que atraviesen un proceso de formación riguroso y transiten una carrera horizontal con remuneraciones diferenciadas no sobre la base de los resultados de los exámenes de los alumnos sino en función de su propia especialización. Como parte de este círculo, se subraya la importancia de poner en el centro de la formación permanente a la renovación pedagógica, con prácticas sistémicas de aprendizaje horizontal entre pares. No debe subestimarse la importancia de la dimensión pedagógica: los contenidos de la formación inicial y permanente son tan cruciales como los incentivos de la carrera docente.

El tercer círculo aborda la renovación de los contenidos curriculares y capacidades a lograr en los alumnos. La revisión integral de todos los saberes y competencias a enseñar es una tarea que requiere un profundo replanteo de cara al futuro. Para evitar saltos al abismo, se hace necesario trabajar en la creación de puentes curriculares que conecten los saberes de las escuelas y docentes con la renovación de los formatos y contenidos de aprendizaje. En este camino parece vital crear una nueva voz pedagógica a través de un campus pedagógico universal, que redefina el rol del

Estado en la educación, genere nuevas instancias de diálogo masivo y utilice la analítica para crear puentes hacia la mejora y el cambio educativo.

La convergencia de las distintas unidades de planificación curricular y pedagógica del Estado con equipos profesionales, sólidos, renovadores y entusiastas es un eje decisivo de este círculo de cambio. Entre otras consecuencias de esa convergencia, se resalta la revisión de las políticas de distribución de libros de texto y otros materiales que valoren la autonomía pedagógica de los docentes con apoyos y generen guías reflexivas y prácticas de alta calidad para la enseñanza.

Desde el cuarto círculo se propone mirar a las escuelas como parte de un sistema que no solo enseña sino que aprende de forma permanente. Las evaluaciones de la calidad pueden ser una herramienta clave para conocer lo que ocurre en cada escuela, con una mirada integral y centrada en la mejora pedagógica, no en la presión de corto plazo y competitiva por los resultados. Potenciar a los directivos escolares para que sean los referentes pedagógicos de proyectos que están en constante búsqueda de mejora y transformación es otro eje fundamental. Esto favorecerá la formación permanente en la escuela con directivos que generen reflexiones colectivas, para ampliar progresivamente redes de escuelas y aprendizaje sistémico horizontal.

Las políticas y las pedagogías tendrán el desafío conjunto de cambiar la experiencia de los adolescentes en las escuelas secundarias y redefinir los vínculos con el mundo del trabajo, para generar capacidades de actuar con autonomía y multiplicar los posibles destinos de los alumnos. La creación de comunidades de aprendizaje es una vía para fortalecer el rol de las familias en el sistema educativo, otra pieza decisiva de la redefinición de las escuelas.

Los dispositivos como garantía de derechos

¿Cómo garantizar los derechos educativos de forma masiva? ¿Cómo formar en cada niño,

niña y joven de América Latina el poder de ser un ciudadano pleno, capaz de protagonizar y defender su destino? La investigación presentada aquí, conducida desde la honestidad y el respeto por los contextos, las historias y los resultados en cada país, culminó con una respuesta en su horizonte final: se trata de los dispositivos de política educativa como fuente para garantizar derechos. No basta con el aumento del financiamiento y las políticas incrementales.

Los dispositivos son un concepto que resume una visión de la política educativa basada en dos dimensiones: (1) la capacidad de institucionalización sistémica, que aproveche los 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, que implemente 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 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 (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, a través de la redistribución en favor de los más desfavorecidos y el reconocimiento de la diversidad cultural.

Crear movimientos de cambio educativo sistémico será más posible que nunca antes desde los orígenes de los sistemas educativos modernos. Requerirá inmensas transformaciones en las culturas estatales de gestión de las políticas educativas. Esta investigación espera ser un paso en esa dirección.

Referencias

- Avalos, B. (2011). Leadership Issues and Experiences in Latin America. In *International Handbook of Leadership for Learning*. Dordrecht: Springer International.
- Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas de la Escuela de Ciencias de La Educación*, (2).
- Barber, M. & Mourshed, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Documento N° 41. Santiago de Chile: PREAL.
- Bellei, C. (2009). Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile. *Economics of Education Review*, 28(5), 629–640. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2009.01.008>
- Bellei, C., Contreras, D. & Valenzuela, J. P. (2010). *Ecos de la revolución pingüina: avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago de Chile: UNICEF, Universidad de Chile.
- Bezem, P., Mezzadra, F. & Rivas, A. (2012). *Informe final de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Bosch, M., Melguizo, Á. & Pages, C. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bray, M. (2010). La investigación académica y el campo de la educación comparada. En M. Bray, B. Adamson & M. Mason, *Educación comparada. Enfoques y métodos*. Buenos Aires: Granica.
- Brophy, J. (2006). Grade repetition. *Education Policy Series*. París y Bruselas: IPE, IAE.
- Bruns, B., Evans, D. & Luque, J. (2012). *Achieving World-Class Education in Brazil*.

- The Next Agenda*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bruns, B. & Luque, J. (2014). *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Calvo, G., Ortíz, A. M. & Sepúlveda, E. (2009). *La Escuela Busca al Niño*. Fundación Iberoamericana para la Ciencia y la Cultura.
- Carnoy, M., Khavenson, T., Costa, L. O., Fonseca, I. & Marotta, L. (2014). Is Brazilian Education Improving? A Comparative Foray Using PISA and SAEB Brazil Test Scores. *Higher School of Economics Research Paper, WP BRP*.
- Cecchini, S. (2014). Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe. En M. del C. Feijoó & M. Poggi, *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- CEPAL (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014: Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cerdan-Infantes, P. & Vermeersch, C. (2007). More Time Is Better: An Evaluation of the Full-Time School Program in Uruguay. *World Bank Policy Research Working Paper 4167*. Montevideo: Banco Mundial.
- Checchi, D. (2006). *The Economics of Education: Human Capital, Family Background and Inequality*. Cambridge: Cambridge.
- Cohen, V. (2010). *El acompañamiento institucional en las escuelas de nivel primario: políticas de igualdad para las escuelas primarias*. Ministerio de Educación de la Nación.
- Coraggio, J. & Torres, R. (1997). *La educación según el Banco Mundial*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Cortázar Velaverde, J. C., Lafuente, M. & Sanginés, M. (Ed.) (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cristia, J., Ibararán, P., Cueto, S., Santiago, A. & 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 D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Crouch, L., Gove, A. & Gustafsson, M. (2007). *Educación y cohesión social*. Santiago de Chile: CIEPLAN-iFHC.
- Dale, R. (1997). The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship. En A. Halsey (Ed.), *Education, Culture, Economy, Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Dumont, R. & Mottin, M. F. (1983). Le mal-développement en Amérique Latine: Mexique, Colombie, Brésil. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 23, 179–186.
- Dussel, I. (2004). Las políticas curriculares de la última década en América Latina: nuevos actores, nuevos problemas. *Semana Monográfica Santillana*. Madrid: Santillana.
- Ferreira, F., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L.-F., Lugo, A. M. & Vakis, R. (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Fiszbein, A. & Schady, N. (2009). *Transferencias monetarias condicionadas*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Gasparini, L. & Lustig, N. (2011). The rise and fall of income inequality in Latin America. *ECINEQ WP 2011-213*. ECINEQ.

- Gentili, P. (2013). *Política educacional, ciudadanía e conquistas democráticas*. Sao Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Gropello, E. Di. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 68, 158–170.
- Heckman, J. (2008). Schools, Skills and Synapses. *Discussion Paper No. 3515*. Bonn: IZA.
- Herniaz, I. (2004). *Educación en la diversidad: Experiencias y desafíos en la Educación Intercultural Bilingüe*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Heyneman, S. P., Farrell, J. P. & Sepulveda-Stuardo, M. A. (1978). *Textbooks and Achievement: What We Know*. World Bank Staff Working Paper. Washington D.C.
- Hofstede, G. (1991). *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. Maidenhead: McGraw-Hill.
- Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa. (2009). *Efecto de las repeticiones del curso en el proceso de enseñanza-aprendizaje del alumnado*. Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (IVEI).
- Klein, R. (2011). Uma re-análise dos resultados do PISA: problemas de comparabilidade. *Ensaio - Avaliação e Políticas Públicas Em Educação*, v. 11, n73, 717–742. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362011000500002>
- Kliksberg, B. (2011). *América Latina frente a la crisis*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Krichesky, M., Migliavacca, A., Saguier, M. & Medela, P. (2007). *Escuelas de reingreso: miradas de directores, docentes y alumnos*. Buenos Aires.
- 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 y CLADE.
- Maldonado, J. H., Moreno, R., Giraldo Pérez, I. & Barrera Orjuela, C. A. (2011). *Los Programas de Transferencias Condicionadas: ¿Hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?* Ottawa: Instituto de Estudios Peruanos.
- Martinez Rizo, F. (2004). ¿Aprobar o reprobar? El sentido de la evaluación en educación básica. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, IX, 817–839.
- Maurin, E. (2004). *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*. París: Seuil-La République des idées.
- Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay. (2012). *Anuario estadístico de educación*. Montevideo: MEC.
- Mizala, A. & Ross Schneider, B. (2014). Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990–2010). *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27(1). doi: <http://dx.doi.org/10.1111/gove.12020>
- Monteiro de Moura, A. P. & Evangelista da Cruz, R. (2013). *A política do transporte escolar no Brasil*.
- Moreno, L. (2011). *La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mourshed, M., Chijioke, C. & Barber, M. (2012). Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo. *Documento N° 61*. Santiago de Chile: PREAL.
- OCDE. (2010). *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for the United States*. OECD Publishing.
- 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: UNESCO.
- Pearce, D. (1982). *Textbook production in developing countries: some problems of preparation, production and distribution*. UNESCO.

- Perazza, R., Suárez, G., Torrella, J. A., Rubel, Y., Morduchowicz, A., Iglesias, G., Feldfeber, M., & Abramovich, N. (2011). *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*. Buenos Aires: Aique.
- PREAL. (2010). *Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OCDE y una revisión de la literatura*. PREAL.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: CIPPEC, Natura, Instituto Natura.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de la providencia*. Buenos Aires: Manantial.
- Schmidt, W. H., Wang, H. C. & McKnight, C. C. (2005). Curriculum coherence: an examination of US mathematics and science content standards from an international perspective. *Journal of Curriculum Studies*, 37(5), 525–559. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/0022027042000294682>
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Tenti Fanfani, E., Meo, A. & 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.
- Terigi, F. (2005). Después de los noventa: prioridades de la política educativa nacional. En J. C. Tedesco, *¿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*, 5, 23–29.
- Torres, R. M. (s.f.). *Repetición Escolar: ¿falla del alumno o falla del sistema?* S.d.
- Disponble en <http://slideplayer.es/slide/4065344/>
- 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. Organización de Estados Iberoamericanos.
- Tortosa, J. M. (2011). *Maldesarrollo y mal vivir. Pobreza y violencia a escala mundial*. Quito: Abya-Yala.
- UIS-UNESCO. (2012). *Compendio Mundial de la Educación. Oportunidades perdidas: El impacto de la repetición y de la salida prematura de la escuela*. Montreal: UNESCO.
- UNESCO. (2013). Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe. *Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes "Profesores para una Educación para Todos"*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- UNICEF. (2010). *Caminhos do Direito de Aprender: Boas práticas de 26 municípios que melhoram a qualidade da educação*. Brasilia: UNICEF.
- Vaillant, D. (2011). Improving and Supporting Principals' Leadership in Latin America. En Townsend, T. & MacBeath, J. (Eds.), *International Handbook of Leadership for Learning*. Dordrecht: Springer.
- Van Haecht, A. (1999). La escuela va a examen, preguntas a la sociología de la educación. Miño y Dávila.
- Vegas, E. & Santibañez, L. (2010). *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Veleda, C. (2013). *Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires: CIPPEC, UNICEF.
- Winkler, D. & 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.

Ziegler, S. (2001). *Reforma curricular: de las políticas educativas a las resignificaciones*

de los docentes. Un análisis de la reforma curricular de los '90 en la provincia de Buenos Aires a partir de la recepción de los textos curriculares por parte de los docentes. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Author / Autor

To know more / Saber más

Rivas, Axel (arivas@cippec.org).

Director del Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Doctor en Ciencias Sociales por la UBA. Master en Ciencias Sociales y Educación por FLACSO. Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la UBA. Realizó estudios doctorales en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Profesor de las universidades: Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires, FLACSO, Di Tella y San Andrés. Fue consultor en organismos internacionales como BID, IPE-UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y PNUD. Asesoró a distintos ministerios de educación provinciales y de países de América Latina. Autor de 10 libros, entre ellos el que dio origen a este artículo: "América Latina después de PISA".

Sanchez, Belén (bsanchez@cippec.org)

Coordinadora de Proyectos del Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Maestranda en Educación y Desarrollo Internacional por el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación por la Universidad de San Andrés. Profesora en la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad de San Andrés



Revista ELectrónica de Investigación y EValuación Educativa
E-Journal of Educational Research, Assessment and Evaluation

[ISSN: 1134-4032]

© Copyright, RELIEVE. Reproduction and distribution of this articles it is authorized if the content is no modified and their origin is indicated (RELIEVE Journal, volume, number and electronic address of the document).

© Copyright, RELIEVE. Se autoriza la reproducción y distribución de este artículo siempre que no se modifique el contenido y se indique su origen (RELIEVE, volumen, número y dirección electrónica del documento).