

Juan Ponce y Fander Falconí, coordinadores

La educación latinoamericana en la pospandemia

© 2023 FLACSO Ecuador
Octubre de 2023

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-659-2 (impreso)

ISBN: 978-9978-67-660-8 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/2023-46foro>

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

La educación latinoamericana en la pospandemia /
coordinado por Juan Ponce y Fander Falconí. Quito, Ecuador :
FLACSO Ecuador, 2023

xii, 192 páginas : ilustraciones, gráficos, tablas .- (Serie FORO)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676592 (impreso)

ISBN: 9789978676608 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/2023-46foro>

POLÍTICA EDUCACIONAL ; CALIDAD EDUCATIVA ;
POLÍTICAS PÚBLICAS ; ESTRATEGIAS EDUCATIVAS ;
FORMACIÓN DE DOCENTES ; INNOVACIÓN
EDUCACIONAL ; SISTEMA EDUCATIVO ;
LATINOAMÉRICA I. PONCE, JUAN, COORDINADOR
II. FALCONÍ, FANDER, COORDINADOR

379- CDD

Índice de contenidos

Abreviaturas y siglas.	xI
Introducción	1
<i>Juan Ponce y Fander Falconí</i>	
Capítulo 1	
El contexto de la calidad educativa	7
<i>Ruthy Intriago y Fander Falconí</i>	
Los debates sobre la calidad educativa	9
La calidad en la educación inicial.	15
El COVID-19 y sus impactos en la educación.	17
Referencias	21
Capítulo 2	
El debate y las perspectivas sobre la calidad, el currículo y los equipos docentes	30
<i>Juan Samaniego E.</i>	
La educación, el bienestar y el desarrollo	30
Las declaraciones mundiales y regionales sobre educación	32
El currículo, la calidad y los aprendizajes	34
Las políticas y las prioridades en la formación de docentes	45
La gestión y la innovación educativa	50
Los sistemas escolares y la emergencia sanitaria: primeras lecturas	56
Conclusiones y reflexiones finales	64
Referencias	72

Capítulo 3

Los factores pedagógicos y los logros académicos en América Latina	76
<i>Ruthy Intriago y Juan Ponce</i>	
Estadística descriptiva	81
Análisis econométrico	93
Conclusiones	106
Referencias	109

Capítulo 4

Un análisis multicriterio del desempeño de la calidad educativa en América Latina	112
<i>Rafael Burbano, Fander Falconi y Ricardo Flores</i>	
Introducción	112
Materiales y métodos	115
Aplicación del AMC al sistema educativo latinoamericano	118
Resultados obtenidos	135
Conclusiones	144
Referencias	146

Conclusiones	156
<i>Rafael Burbano, Fander Falconi, Ruthy Intriago, Juan Ponce y Juan Samaniego E.</i>	

Apéndice

Resultados de las pruebas SERCE, TERCE o ambas, por país y por factor	161
Autora y autores	191

Ilustraciones

Gráficos

Gráfico 3.1. Resultados en Lenguaje por país en la prueba SERCE.	82
Gráfico 3.2. Resultados en Matemática por país en la prueba SERCE.	82
Gráfico 3.3. Índice de infraestructura escolar por país en la prueba SERCE.	83
Gráfico 3.4. Índice de activos del hogar por país en la prueba SERCE.	84
Gráfico 3.5. Índice pedagógico por país en la prueba SERCE.	85
Gráfico 3.6. Resultados en Lenguaje por país en la prueba TERCE.	86
Gráfico 3.7. Resultados en Matemática por país en la prueba TERCE.	88
Gráfico 3.8. Índice de infraestructura escolar por país en la prueba TERCE.	89
Gráfico 3.9. Índice de activos del hogar por país en la prueba TERCE.	90
Gráfico 3.10. Índice pedagógico por país en la prueba TERCE.	92
Gráfico 4.1. Resultados para sexto grado en lectura y Matemática en la prueba TERCE.	142

Tablas

Tabla 2.1. Las principales orientaciones de UNESCO sobre formación de docentes	49
Tabla 3.1. Cambio en el puntaje en Lenguaje entre las pruebas TERCE (T) y SERCE (S).	87
Tabla 3.2. Cambio en el puntaje en Matemática entre las pruebas TERCE (T) y SERCE (S).	88
Tabla 3.3. Cambio en el índice de infraestructura escolar entre las pruebas TERCE (T) y SERCE (S)	90
Tabla 3.4. Cambio en el índice de activos del hogar entre las pruebas TERCE (T) y SERCE (S)	91
Tabla 3.5. Cambio en el índice pedagógico entre las pruebas TERCE (T) y SERCE (S)	92
Tabla 3.6. Coeficientes de Lenguaje por variable en las pruebas SERCE y TERCE en toda la región	95
Tabla 3.7. Coeficientes de Matemática por variable en las pruebas SERCE y TERCE en toda la región	98
Tabla 3.8. Factores más importantes para determinar los logros académicos por país	105
Tabla 4.1. Matriz de impacto	116
Tabla 4.2. Criterios educacionales sobre estudiantes: efecto en el aprovechamiento estudiantil	124
Tabla 4.3. Criterios educacionales sobre docentes que maximizan el aprovechamiento estudiantil.	125
Tabla 4.4. Criterios educacionales sobre escuelas: efecto en el aprovechamiento estudiantil	125
Tabla 4.5. Parámetros de los criterios	127
Tabla 4.6. Criterios sobre entorno: impacto en el sistema educativo.	133
Tabla 4.7. Criterios.	135
Tabla 4.8. Índice multicriterial de factores educacionales por país.	136
Tabla 4.9. Índices de factores educacionales por dimensión	137
Tabla 4.10. Indicadores descriptivos e índices de factores educativos global y por dimensión	138
Tabla 4.11. Índice multicriterial de contexto socioeconómico.	139

Tabla 4.12. Índices de contexto socioeconómico por dimensión	140
Tabla 4.13. Indicadores descriptivos e índices de contexto socioeconómico global y por dimensión	141
Tabla 4.14. Resultados de pruebas TERCE e índices multicriteriales	143
Tabla 4.15. Correlación de resultados entre TERCE e índices multicriteriales	144
Tabla A1. Argentina, resultados en Lenguaje	162
Tabla A2. Argentina, resultados en Matemática	163
Tabla A3. Brasil, resultados en Lenguaje y Matemática en la prueba TERCE	164
Tabla A4. Chile, resultados en Lenguaje	165
Tabla A5. Chile, resultados en Matemática	166
Tabla A6. Colombia, resultados en Lenguaje	167
Tabla A7. Colombia, resultados en Matemática	168
Tabla A8. Costa Rica, resultados en Lenguaje	169
Tabla A9. Costa Rica, resultados en Matemática	170
Tabla A10. Cuba, resultados en Lenguaje y Matemática en la prueba SERCE	171
Tabla A11. Ecuador, resultados en Lenguaje	172
Tabla A12. Ecuador, resultados en Matemática	173
Tabla A13. El Salvador, resultados en Lenguaje y Matemática en la prueba SERCE	174
Tabla A14. Guatemala, resultados en Lenguaje	175
Tabla A15. Guatemala, resultados en Matemática	176
Tabla A16. Honduras, resultados en Lenguaje y Matemática en la prueba TERCE	177
Tabla A17. México, resultados en Lenguaje y Matemática en la prueba TERCE	178
Tabla A18. Nicaragua, resultados en Lenguaje	179
Tabla A19. Nicaragua, resultados en Matemática	180
Tabla A20. Panamá, resultados en Lenguaje	181
Tabla A21. Panamá, resultados en Matemática	182
Tabla A22. Paraguay, resultados en Lenguaje	183

Ilustraciones

Tabla A23. Paraguay, resultados en Matemática	184
Tabla A24. Perú, resultados en Lenguaje.	185
Tabla A25. Perú, resultados en Matemática	186
Tabla A26. República Dominicana, resultados en Lenguaje	187
Tabla A27. República Dominicana, resultados en Matemática	188
Tabla A28. Uruguay, resultados en Lenguaje.	189
Tabla A29. Uruguay, resultados en Matemática	190

Abreviaturas y siglas

AHP	Analytic Hierarchy Process
ALC	América Latina y el Caribe
AMC	Análisis Multicriterio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CACES	Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLASS	Classroom Assessment Scoring System
CV	Coefficiente de variación
EGB	Educación General Básica
ELECTRE	Elimination Et Choix Traduisant la Réalité
ERCE	Estudio Regional Comparativo y Explicativo
ICCS	Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana
IEA	Asociación Internacional de Evaluación y Rendimiento Académico
IESALC	Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MAUT	Multi-Attribute Utility Theory
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible

Abreviaturas y siglas

OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PAPT	Programa de Acompañamiento Pedagógico en Territorio
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PROMETHE	Preference Ranking Organization Method for Enrichment of Evaluations
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TOPSIS	Technique for Order of Preference by Similarity to Ideal Solution
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Capítulo 2

El debate y las perspectivas sobre la calidad, el currículo y los equipos docentes

Juan Samaniego F.

Las relaciones entre educación, bienestar y desarrollo han constituido un tema central de análisis y discusión a lo largo de varias décadas. Mediante declaraciones, principios y políticas públicas en todo el planeta se ha enfatizado la importancia de tales relaciones, donde la educación aparece como condición fundamental para el bienestar de la población. Los procesos de configuración política y de concentración económica en el planeta han puesto en cuestión, sin embargo, los fines de la educación y, por ende, su articulación a un tipo de desarrollo con un sentido político en disputa.

La educación, el bienestar y el desarrollo

Las diversas posturas y reflexiones sobre los fines de la educación oscilan entre dos polos: uno relacionado con el vínculo intrínseco entre educación y mercado (oferta educativa y demanda ocupacional), y otro que destaca la realización humana como fin último de la educación. Ambos polos se posicionan en términos de políticas educativas y representan una aparente dicotomía entre acceso/cobertura universal de la educación y equidad/ igualdad de oportunidades para todas las personas.

Pensadores como Amartya Sen conciben el desarrollo como “un proceso de expansión de las libertades reales de las que la gente disfruta” (Sen 2001).

En tal sentido, el desarrollo tiene como fin expandir las libertades y dar con los medios para conseguirlo. Esta idea se contraponen con otras corrientes de diverso signo que enfatizan el rol de los sistemas educativos en cuanto proveedores de recursos humanos calificados, como sustento del desarrollo económico de toda sociedad.

Sobre el debate de los fines de la educación con relación al bienestar y calidad de vida de la población, Sen establece distancias entre el capital humano y las capacidades humanas. Si bien ambos se centran en las personas, el capital humano ha sido interpretado como la productividad de los individuos en términos materiales para conseguir un crecimiento económico, entre tanto las capacidades humanas hacen referencia a los motivos que llevan a valorar la vida y mejorarla (Sen 2001).

En el ámbito educativo, la discusión sobre las capacidades humanas y su importancia frente a los desafíos del planeta fue puesta en escena por el Informe Delors, en el cual se abordan los cuatro pilares de la educación (Delors 1996). A lo largo de los años la reflexión se ha enfocado en diversas perspectivas y actores sociales que vuelven la mirada a los procesos de aprendizaje; dichos procesos ocurren en el aula como el eje articulador de los sistemas educativos. En tal sentido, un aspecto del debate sobre la educación ha girado en torno a qué aprendizajes son los fundamentales para construir qué tipo de sociedad (Tedesco 2003).

Los enfoques en disputa apuntan a los idearios sobre el tipo de sociedad que se requiere construir en el planeta; por tanto, se discute sobre las capacidades que tendrían que fortalecerse entre la población. Sen plantea que el ingreso económico no es suficiente para el desarrollo de capacidades, pero sí que existe una asociación entre renta y capacidades. Una baja ganancia podría explicar el analfabetismo, así como el hambre o la desnutrición. La discusión ha puesto de relieve la importancia de asegurar políticas públicas de acceso generalizado a servicios educativos de calidad.

Esta afirmación se contraponen, por ejemplo, con la fragilidad y limitada eficiencia de políticas públicas de inclusión educativa de jóvenes en situación de riesgo que viven en la encrucijada de la educación o el empleo, pese a que el aumento sostenido de la cobertura de los sistemas escolares hacía prever dicha fragilidad desde hace más de dos décadas.

Como se sabe, el solo crecimiento económico de un país no ha implicado mejores y mayores oportunidades para todas las personas. No se trata de una relación mecánica, tal como lo muestran indicadores de crecimiento económico y de reducción de inequidades en diversos países. En esta línea, el debate sobre educación y desarrollo ha incorporado otras dimensiones en torno a la comprensión de la pobreza y la falta de oportunidades, como limitantes para el ejercicio de derechos. Precisamente, la educación —como portadora de oportunidades— y la salud constituyen los ejes vertebradores de una visión de desarrollo, donde el crecimiento económico toma sentido cuando se expresa en oportunidades equitativas para toda la población.

El contexto global del debate sobre el rol de la educación frente a los desafíos sociales, económicos y ambientales ha colocado a la equidad e igualdad de oportunidades educativas como un tema fundamental que se ha incorporado en declaraciones oficiales y documentos de política pública. Sin embargo, esto no ha dejado de ser un enunciado: América Latina sigue siendo una región de grandes inequidades con respecto al acceso de servicios educativos de calidad, por efecto de la creciente pobreza en la región (CEPAL 2019).

Las declaraciones mundiales y regionales sobre educación

Los acuerdos internacionales sobre educación a partir del año 1990 han sido múltiples y de diversa índole. Un repaso de lo establecido por la Conferencia Mundial Educación para Todos (Jomtiem 1990), el Foro Mundial Sobre Educación (Dakar 2000) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas (2015) da cuenta de un proceso de ajuste de metas e indicadores ante el incumplimiento de las fechas propuestas por cada conferencia o foro.¹ Aquello no

¹ La Evaluación de la Educación para Todos en el año 2000 muestra un avance considerable en muchos países. Sin embargo, resulta inaceptable que en el año 2000 haya habido todavía más de 113 millones de niños y niñas sin acceso a la enseñanza primaria y 880 millones de personas adultas analfabetas; que la discriminación entre los géneros siga impregnando los sistemas de educación; y que la calidad del aprendizaje y la adquisición de valores humanos

significa que no haya habido avances y logros en distintos países entre los períodos respectivos.

Las principales metas propuestas en las conferencias mundiales sobre educación en los últimos treinta años oscilan entre la universalización de la educación primaria, la mejora de las condiciones de aprendizaje y la garantía de una educación inclusiva y oportunidades de aprendizaje permanente para todas las personas. Durante estos años se ha legitimado la consideración de la educación como un derecho humano y se ha incorporado el enfoque de la educación más allá de las aulas escolares. Los acuerdos suscritos por los países que conforman la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no han dejado de constituir paradigmas e idearios de lo que se aspira para el planeta en materia de educación, a la vez que han significado avances conceptuales, políticos y de participación a favor del derecho a una educación de calidad para todas las personas.

Entre los compromisos globales que han adoptado los países a lo largo de estos años, se destacan metas de acceso, permanencia y equidad, reconceptualizadas y reajustadas cada determinado período de tiempo. El acceso a aprendizajes de calidad y la equidad de oportunidades constituyen los temas fundamentales que se han abordado en las conferencias e iniciativas mundiales sobre educación. El proceso de conferencias y acuerdos durante 25 años significó también una evolución conceptual de la noción de educación para todas las personas a otra más amplia de aprendizajes de calidad para todas las personas.

Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) aprobados por Naciones Unidas en el 2015 establecen como metas para el 2030 la universalización del acceso a servicios de atención a la primera infancia y educación preescolar, la culminación de la primaria y secundaria, el acceso equitativo de hombres y mujeres a la educación técnica y el aumento del número de jóvenes con competencias necesarias para el empleo, entre las más destacadas (ONU 2020). Entre los fundamentos de los ODS se reafirma el enfoque de la promoción de oportunidades de aprendizaje durante toda la vida.

y competencias disten tanto de las aspiraciones y necesidades de los individuos y las sociedades (Marco de Acción Dakar 2000; Declaración del Milenio de Naciones Unidas 2000).

En el caso de América Latina, en la Declaración de Lima de 2014 se destacaron las dimensiones de la calidad de la educación en cuanto a equidad, relevancia y pertinencia, así como el compromiso de lograr la excelencia de la educación pública y establecer sistemas de evaluación con evidencias que, a su vez, se conviertan en insumos para la formulación de políticas públicas y gestión de los sistemas escolares (Scheker 2020). De igual manera, en las metas educativas 2021 establecidas por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) se enfatiza el desafío de la calidad de la educación y, de manera específica, la adquisición de competencias básicas y conocimientos fundamentales.

Es necesario incorporar las tecnologías de la información y la comunicación al proceso de enseñanza y aprendizaje, orientar el currículo hacia la adquisición de las competencias básicas, formar ciudadanías activas y responsables, asegurar la conexión de la educación con los anhelos de los/jóvenes y lograr su participación en su propia formación (OEI 2010).

Las decisiones asumidas en estos contextos guardan relación con las agendas globales de desarrollo. Para el caso latinoamericano, organismos de Naciones Unidas como UNESCO y UNICEF despliegan un rol protagónico en temas de cooperación técnica con los ministerios de Educación, compartiendo el escenario de cooperación y crédito con instituciones como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), OEI y la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros.

Sin embargo, las propuestas y acuerdos internacionales en la región no han generado capacidades regionales para impulsar acciones concretas que permanezcan en el tiempo y contribuyan a la consecución mancomunada de los objetivos y las metas establecidas en diversas declaraciones conjuntas. Básicamente han prevalecido los diagnósticos y la expresión de buenas aspiraciones sobre la educación.

El currículo, la calidad y los aprendizajes

Un repaso a las concepciones sobre el currículo en lo que va del presente siglo –y como herencia del pasado– permite apreciar la preeminencia de una visión del currículo escolar acotada para los especialistas en pedagogía y/o

tecnologías de diseño de planes y programas de estudio. Esta característica, que ha prevalecido en los últimos años, se ha concretado en las actividades de selección y organización de contenidos relevantes para un determinado conglomerado social y que se traducen en objetivos, planes y programas por asignatura; organización de las actividades de enseñanza, y sistemas de evaluación de los aprendizajes (Amadio, Operti y Tedesco 2015).

El contexto del debate sobre el currículo

Desde la perspectiva del pensamiento pedagógico, en los últimos años se observa que las teorías conductuales –con las que se situó el aprendizaje en el concepto binario estímulo-respuesta–, han dado paso a un enfoque de aprendizaje entendido como procesamiento de información que surge en la interacción con el entorno. Ello ha venido aparejado a una diversidad de enfoques metodológicos y propuestas didácticas que destacan el rol protagónico del estudiantado en la construcción de los aprendizajes (Dumont, Istance y Benavides 2016, 35 y ss.).

El diseño curricular que corresponde a esta línea de pensamiento se ha concentrado en la definición de planes y programas de estudio y, dentro de ellos, en las capacidades, destrezas, habilidades, estándares y criterios de evaluación sobre contenidos específicos de asignaturas o áreas de estudio. Esto ha colocado al currículo como el eje vertebrador del quehacer de quienes toman las decisiones educativas y de los/as docentes en las aulas.

Sin embargo, la práctica en las aulas ha mostrado que la priorización de disposiciones curriculares sobre destrezas a conseguir (qué se aprende) ha traído consigo un rol menos relevante y hasta inexistente de la esencia misma del aprendizaje (cómo se aprende). Ello ha devenido en rutinas escolares que privilegian lo instrumental (planificación microcurricular) antes que la reflexión sobre los niños y las niñas como aprendices y la preparación de ambientes e interacciones para que suceda el aprendizaje. En este sentido, es posible afirmar que lo que ha primado en los últimos años ha sido una visión centrada en el currículo antes que en el aprendizaje.

La estrategia de diversos ministerios de Educación, que consiste en delegar al docente para que adecúe el currículo, ha enfrentado diversas limitaciones. En efecto, buena parte de la retórica curricular ha enfatizado el carácter orientador del currículo nacional y la importancia de su acondicionamiento a las características de los diversos contextos educativos. Sin embargo, este proceso adaptativo se ha visto limitado en los diversos contextos por las propias normativas y cierto determinismo del currículo nacional en todos los niveles de gestión, entre instituciones educativas, docentes, padres y madres de familia.

El debate en torno al currículo se alimenta también de las inconsistencias y distancias entre la retórica y la realidad, entre el diseño curricular y la cotidianidad en la escuela, entre los valores que se establecen en los planes educativos y las dinámicas y culturas escolares. Un ejemplo de ello lo constituyen las políticas de universalidad de la educación, en contraposición con las realidades concretas que muestran que el acceso no siempre está al alcance, ya sea por las condiciones del entorno y de los/as estudiantes (Amadio, Opertti y Tedesco 2015, 7).

El currículo también se ha concebido como un dispositivo de construcción nacional, entendiéndose como un proceso de integración cultural, política, social y un derecho universal. Dicho ideario ha sido cuestionado ante las limitaciones que han debido enfrentar los Estados para generar respuestas a tales propósitos (Amadio, Opertti y Tedesco 2015). Si bien el tono político que adopta esta visión del currículo mantiene una perspectiva disciplinar, se alinea con la discusión sobre la sociedad que se aspira a construir y el rol que juega la educación.

Este proceso transformativo se deja sentir con mayor fuerza desde la década de los noventa, con las reformas curriculares adoptadas por los países de la región en busca de nuevos horizontes para los sistemas educativos. Estas reformas parten de evidencias críticas identificadas por mediciones de logros de aprendizaje hacia la última década del siglo xx. Los ministerios de Educación se encargaron de rediseñar los programas de enseñanza y de reorganizar y redistribuir contenidos bajo una lógica de correspondencia entre los objetivos, las destrezas, los contenidos y las metodologías para la concreción del currículo en las aulas.

La preocupación por el currículo se articula al debate político ante la relevancia que toma la educación como condición indispensable para superar la pobreza y acceder a mejores condiciones de vida. Si tradicionalmente el currículo se asumió como un asunto estrictamente técnico, en manos de especialistas, en las últimas décadas pasó a convertirse también en un tema político alrededor del debate sobre qué tipo de educación requiere determinado tipo de sociedad. Esta cuestión involucró a técnicos, actores políticos y decisores de políticas públicas.

En ese nicho de preocupación sobre el carácter político del currículo aparecen en escena otros actores, entre los que se cuentan las instituciones internacionales de crédito y las organizaciones de cooperación. Aquellos influyeron, por ejemplo, en el desarrollo de propuestas sobre la importancia de la comprensión lectora y el cálculo aritmético como prioridades curriculares para abordar la creciente inequidad de oportunidades educativas de calidad.

El currículo y la evaluación de aprendizajes

En las últimas décadas han emergido distintos sistemas de evaluación de aprendizajes a nivel global (PISA), regional (TERCE) y nacional, ideados y diseñados como insumos para tomar decisiones y definir políticas educativas. Los resultados alcanzados año a año –en buena parte de los países de la región– han constituido insumos para el debate y la crítica en el terreno de la política, la pertinencia social de la escuela y la eficacia de la educación.

Distintos documentos de política pública en la región coinciden en que la aplicación de pruebas de logros de aprendizaje debe viabilizar la definición y toma de decisiones con respecto a los enfoques, programas y planes para elevar la calidad de la educación, el monitoreo del sistema y la construcción de políticas a largo plazo (Scheker 2020).

La realidad de la educación ha mostrado, sin embargo, las tremendas dificultades de diálogo entre la investigación científica, y la información que esta genera, con las maquinarias de los sistemas escolares en América Latina. Luego de veinte años o más de malos resultados, las preocupaciones y

prioridades educativas no han logrado, por ejemplo, enfrentar situaciones alarmantes, como las graves limitaciones en la adquisición de destrezas básicas de comprensión lectora en la mayoría de los niños y las niñas en América Latina (Scheker 2020).

Los sistemas de evaluación de mayor cobertura se han realizado bajo la coordinación de entidades como el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE); UNESCO-OREALC, el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS); la Asociación Internacional de Evaluación y Rendimiento Académico (IEA), y el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Algunos autores comparten la opinión de que estos sistemas evaluativos –tanto nacionales como internacionales– constituyen una de las disociaciones más perceptibles de los sistemas educativos en América Latina. Lo atribuyen a que no se orientan a medir los procesos de aprendizaje sino sus resultados. Además, se circunscriben a las denominadas “áreas duras”: Lenguaje, Matemática y ciencias, lo que impide que la evaluación se convierta en un medio de difusión de nuevos aprendizajes y alternativas de enseñanza (Amadio, Opertti y Tedesco 2015, 8). Sin embargo, la medición de los resultados ayuda a entender la situación educativa de manera comparativa a nivel mundial y regional, y en ese sentido, constituye un avance.

A lo largo de los años, la normativa curricular que lleva implícita una forma preestablecida de ordenamiento del sistema escolar ha constituido el eje organizador de las decisiones y estructuras de gestión de los ministerios de Educación. Diversos programas de mejora de la calidad de la educación, como la capacitación docente, la entrega de materiales educativos, la incorporación de tecnología, el seguimiento a docentes, etc., han girado alrededor del currículo. Las estructuras y programas ministeriales, los sistemas de seguimiento y control a docentes, la estandarización de saberes y la organización de las instituciones educativas corresponden a las definiciones curriculares preestablecidas sobre áreas, contenidos, secuencias y períodos de aprendizaje.

La diversidad y multiplicidad de acciones que han incorporado los sistemas escolares de la región para la concreción curricular se refieren

básicamente a tres ámbitos: la capacitación docente, la entrega de materiales educativos y la mejora de infraestructura. Esta situación ha traído consigo que las reformas y programas de mejora y concreción curricular se redujeran en el tiempo a tareas frecuentemente rutinarias de entrega de textos y materiales didácticos, al equipamiento escolar y a la dotación de tecnologías, acompañadas de una capacitación docente.

La mejora de procesos de enseñanza y aprendizaje a través de diversas iniciativas gubernamentales ha respondido a la consecución de metas y objetivos comprometidos por los países signatarios de acuerdos internacionales y nacionales. La intensidad y permanencia de tales iniciativas ha mermado en el tiempo y en muchos casos no han superado los cambios de gobierno. Otro problema latente ha sido el desarrollo de programas estandarizados de capacitación de docentes, muchos de los cuales se han implementado sin una posición crítica sobre sus contenidos y su contextualización con las realidades locales (Amadio, Opertti y Tedesco 2015).

El currículo en los sistemas escolares de América Latina

En el cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019) se presenta un análisis comparativo de los currículos de Lengua, Matemática y Ciencias Naturales de 19 países de América Latina. Se ofrece también contenidos relacionados con la educación para la ciudadanía mundial y el desarrollo sostenible, en el marco de las metas del Objetivo 4 de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (UNESCO 2020b).

El análisis comparativo de los currículos observados de Lengua y Literatura muestra la preeminencia del enfoque comunicativo y la importancia de las competencias comunicativas de la lectura, escritura y oralidad en los currículos. Esto implica que en los currículos educativos en nuestros países se presenta una orientación explícita hacia el uso de la lengua en contextos diversos, dejando de lado aquellos paradigmas centrados en la morfología y la sintaxis gramatical.

En el caso de Matemática, en el análisis mencionado se muestra que los currículos educativos destacan la importancia de la resolución de problemas

y las capacidades que implica, como el aspecto central del aprendizaje de esta asignatura. Los currículos en la región –bajo un enfoque constructivista– destacan el desarrollo de habilidades matemáticas para actuar frente a situaciones problema, lo cual evidencia una perspectiva pragmática de la enseñanza de Matemática en los currículos educativos de la región (UNESCO 2020b).

Con respecto a la educación para la ciudadanía mundial, los conceptos que mayormente están integrados a los currículos corresponden a ciudadanía, identidad, respeto y diversidad. Se tiende a omitir el de equidad de género. En cuanto a la incorporación de temas sobre desarrollo sostenible, en los currículos se destacan conceptos relacionados con medio ambiente, sustentabilidad y biodiversidad y, con menor presencia, el cambio climático (UNESCO 2020b).

Lo señalado permite constatar que en los currículos educativos siguen presentes enfoques, contenidos y paradigmas que subrayan la centralidad del aprendizaje (destrezas, competencias) del estudiantado. Igualmente, se encuentra evidencias concretas sobre educación para la ciudadanía (con el nombre que toma en cada país) y de formación para el desarrollo sostenible del planeta.

Tales constataciones ponen de relieve –una vez más– las distancias entre el currículo prescrito y el que finalmente se implementa en las aulas. Los resultados de las mediciones de aprendizaje aplicadas en las últimas décadas en la región muestran precisamente tales distancias. Un desafío de la investigación socioeducativa en la región consiste en contar con estudios y evidencias sobre aquellos aspectos que determinan la mayor o menor distancia entre el currículo y el aula.

Al respecto, será necesario debatir sobre la necesidad de concentrar menos la atención en el diseño curricular y sus instrumentos de transferencia, para lo cual se requiere expandir esfuerzos de investigación y reflexión en torno a los/las docentes. La relevancia del rol docente en la concreción curricular se expresa en los niveles de confianza hacia maestros y maestras en los sistemas escolares. Si la concreción del currículo está en manos de los/las docentes, la construcción de confianza social, institucional y normativa sobre su rol constituyen otro desafío clave de los países de la región.

La calidad y la equidad en la educación

La discusión sobre el concepto de calidad de la educación es de larga data. Generalmente se atribuye a dicho concepto una multiplicidad de significados:

La calidad es un valor que requiere definirse en cada situación y no puede entenderse como un valor absoluto. Los significados que se atribuyan a la calidad de la educación dependerán de la perspectiva social desde la cual se hace, de los sujetos que la enuncian (docentes o padres de familia o agencia de planificación educativa, etc.) y desde el lugar en que se hace (práctica educativa o planificación ministerial, por ejemplo) (Edwards 1991).

El carácter multidimensional del concepto de calidad de la educación conlleva un “posicionamiento político, social y cultural frente a lo educativo” (Edwards 1991). A lo largo de los años han prevalecido significados de calidad de la educación con énfasis en la eficiencia (permanencia y repitencia escolar), eficacia (logros de aprendizaje), equidad (igualdad de oportunidades) y pertinencia (significación del currículo). La calidad de la educación no es, por tanto, un atributo meramente técnico, sino que denota un horizonte político, un modo de entender o enfatizar aquello que requiere ser mejorado o transformado en la educación.

La calidad de los sistemas escolares ha copado la crítica y la reflexión sobre la educación en los últimos años. Una buena parte de estudios e investigaciones da cuenta de los problemas y desafíos de la mejora de la calidad, con diversos énfasis que abordan desde una infraestructura educativa inadecuada hasta el perfil y los procesos de formación y una capacitación deficiente de maestros y maestras.

Un argumento constante se refiere a que el acceso a la educación no es suficiente si no se garantiza la igualdad de oportunidades, al margen del origen socioeconómico de los y las estudiantes (Scheker 2020, 18). Diversas miradas críticas mantienen que la equidad es la otra cara de la calidad, es decir, la importancia de garantizar oportunidades de acceso a una educación de calidad para toda la población.

El concepto de calidad de la educación se ha alineado con las preocupaciones, requerimientos e intereses expresados a nivel político y social en los diferentes conglomerados regionales y nacionales. El primer proyecto de Extensión y el Mejoramiento de la Educación Primaria, destinado a los niños y las niñas en edad escolar de las zonas rurales en América Latina, emergió de la ampliación de coberturas escolares en los años cincuenta y sesenta. Aquel se plasma en el modelo de Escuela Unitaria, conocida como unidocente (UNESCO 1966 en UNESCO 2020a). Años más tarde, el Proyecto Principal para América Latina y el Caribe (1980-2000) enfatizó las metas de cobertura de los niños y las niñas en edad escolar, así como la alfabetización de jóvenes y adultos (UNESCO 2020a).

La aspiración de elevar la calidad ocupó un espacio en el debate sobre la educación desde mediados del siglo pasado como consecuencia de diversos factores, entre ellos, el involucramiento de organismos internacionales, con Naciones Unidas a la cabeza. A esto se agrega que se realizaron diversas conferencias mundiales y regionales sobre educación, que movimientos y organizaciones de la sociedad civil participaron y exigieron mejoras, además de los magros resultados que arrojaron las reformas educativas implementadas.²

Entre los enfoques y conceptos alrededor de la calidad de la educación se destaca la importancia de la experiencia de estudiantes en la construcción de sus aprendizajes como condición indispensable para su educación a lo largo de la vida. En otro sentido, se trata de una escuela de calidad para todas las personas como base de una sociedad y una ciudadanía que aprenden de manera permanente y, por tanto, disponen de capacidades de adaptación. La construcción de oportunidades de aprendizaje para todos los ciclos de vida constituye el paradigma del pensamiento educativo en las primeras décadas del siglo XXI, donde la educación opera tanto para

² La calidad de la educación es un tema recurrente y una de las metas principales de las últimas reformas educativas, planes y acuerdos nacionales e internacionales. A medida que se ha ido expandiendo la cobertura en la educación se ha desplazado el foco de la política educativa de la distribución de insumos hacia los resultados alcanzados; y la calidad ha pasado a ser la nueva gran preocupación de la mayoría de los países y organismos internacionales (Tiana 2009).

las demandas de capital humano como para la realización de intereses y motivaciones individuales y colectivas (UNESCO 2020b).

Un aspecto relevante lo constituye la diversidad de propuestas que van desde la gestión institucional, la convivencia escolar y la participación comunitaria en favor de la educación, impulsadas desde organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional y, en menor medida, la organización comunitaria. Una tarea pendiente consiste en escalar dichas propuestas a niveles de política pública.

La reflexión sobre la calidad de los sistemas educativos ha incorporado la preocupación por la equidad. La cobertura y el acceso a la educación han sido cuestionados como fines en sí mismos y se ha colocado el énfasis de las preocupaciones en la garantía de oportunidades educativas de calidad para todas las personas. Las consecuencias de una educación de baja calidad en la generación de desigualdades y la exclusión social fueron advertidas décadas atrás (Aguerrondo et al. 1993). El acceso y permanencia de todos los niños, niñas y jóvenes en los servicios educativos constituye actualmente una deuda pendiente de los sistemas educativos en la región (Scheker 2020).

En América Latina, las tasas de cobertura escolar de adolescentes de entre 15 y 18 años en los países de la región no han tenido el mismo ritmo de crecimiento que las tasas de acceso de los niños y las niñas de entre 6 y 14 años.³

Tamaño constatación, latente desde décadas atrás, se ha complejizado en diversos países por el aceleramiento de la pobreza, la desigualdad, la exclusión educativa y la falta de oportunidades laborales adecuadas para jóvenes a partir de los 15 años. A esto se suman las bajas coberturas de programas de reinserción y atención al rezago educativo de adolescentes y jóvenes, así como las limitaciones de contención y pertinencia con los

³ La ampliación de la escolarización en lo que va del siglo XXI se caracteriza por la expansión de los trayectos escolares. Los niños y las niñas inician su educación desde edades más tempranas y permanecen por más tiempo en el sistema escolar. La tendencia se aminora cuando se trata de adolescentes de entre 15 y 18 años. En el año 2010 la tasa de escolarización en América Latina por grupos de edades fue la siguiente: 95,2 % para el grupo de 6 a 11 años; 88,9 % para el grupo de 12 a 14 años y 65,8 % para el grupo de 15 a 17 años (SITEAL 2013).

intereses de los/as adolescentes que se observa en la escuela secundaria en la región (Rodríguez 2010).

Lo que está en juego con la garantía del acceso a todos los/as adolescentes y jóvenes a servicios educativos pertinentes y de calidad es precisamente su inclusión social. En los países de la región, las políticas públicas sobre juventud se debaten en contextos políticos y económicos complejos y con limitados impactos en el acceso a empleos dignos, escolaridad completa y seguridad (Rodríguez 2010).

Una mirada a los aprendizajes

Los limitados logros de las reformas educativas, las complejas condiciones y estructuras de los ministerios de Educación y la mayor demanda de mejoras de los servicios educativos han generado una creciente insatisfacción social. A lo largo de los últimos años, el acceso desigual a oportunidades educativas en América Latina no ha logrado reducirse al ritmo de las proyecciones definidas en metas y acuerdos internacionales (UNESCO 2020b).

Las concepciones, estructuras normativas y modelos de gestión de los sistemas escolares están en permanente tensión con las demandas de las economías, con la sociedad del conocimiento, las competencias laborales, los valores de la convivencia y el ejercicio de la ciudadanía (Dumont e Istance 2016, 18). Los ritmos con los que se han adecuados los sistemas escolares en América Latina no han respondido a las exigencias complejas de los modelos económicos, la sociedad y sus diversidades, los avances de la tecnología y las urgencias de la exclusión social.

Los modelos y enfoques de organización curricular a niveles macro y micro vigentes en los países de la región, en la práctica, han terminado en decisiones unidireccionales de política educativa: del currículo al aula. Los sistemas escolares han funcionado desde una lógica jerárquica, donde los preceptos y normativas curriculares han devenido y condicionado formas estandarizadas de organización del aprendizaje en las aulas. Primero se ha concebido el currículo y luego se ha pensado en el aula.

Los modelos de gestión educativa que fueron diseñados para unos fines han sucumbido a la vorágine de las estructuras burocráticas ministeriales,

desconectadas de la vida en las aulas y centradas en procesos formales y administrativos. El énfasis en la normativa, la estandarización y la instrumentalización han minimizado las posibilidades de transferir y escalar innovaciones educativas exitosas implementadas en las aulas al nivel de la política pública.

La crítica a las reformas y políticas públicas puestas en marcha ha evidenciado la distancia cada vez mayor entre la retórica educativa y las prácticas escolares. Esta constatación ha llevado a repensar la educación —en cuanto servicio público— con nuevas miradas que prioricen la escuela y las interacciones en las aulas, antes que la estructura, las normas curriculares y los sistemas de gestión.

Varios estudios recientes han revalorizado una cuestión fundacional de la pedagogía, denominada *cómo aprenden los niños y las niñas* (Dumont, Istance y Benavides 2016). La puesta en escena de la importancia de construir ambientes de aprendizaje como el eje de los sistemas escolares ha concitado el interés de la investigación sobre innovaciones pedagógicas implementadas en lo micro (el aula), con respecto al aprendizaje individual y colaborativo, sus formas de construcción, regulación e integración al contexto y cotidianidad del aula (Corte 2016, 34).

El debate sobre la calidad educativa en los ámbitos global y regional ha mostrado diversos énfasis, de acuerdo con el posicionamiento y lugar: la calidad se ha asociado al logro de aprendizajes, a la generación de oportunidades educativas para todas las personas, o a la incorporación de innovaciones exitosas en el conjunto del sistema.

El debate ha vuelto al interés por el aula y las condiciones para el aprendizaje como aspecto central de la calidad de un sistema educativo. Esta constatación podría orientar las futuras políticas públicas de educación.

Las políticas y las prioridades en la formación de docentes

El tema de la docencia en las políticas de educación en América Latina no es reciente. Bajo la consigna de que no hay reforma sin contar con los maestros, durante décadas han aparecido propuestas que han considerado

a la formación inicial y continua de maestros/as como el aspecto vertebrador de todo esfuerzo por cambiar la educación.

Los paradigmas y las orientaciones sobre las políticas de docentes

En materia de acuerdos regionales sobre educación, la Declaración de Buenos Aires del año 2017 recoge el compromiso de los ministros de Educación para

fortalecer los programas de formación docente inicial y continua, con atención especial en la planificación contextualizada de las ofertas, la revisión de los contenidos y planes de estudio y la preparación permanente de los formadores, a fin de garantizar propuestas formativas innovadoras que preparen, motiven y empoderen a los docentes y directivos para los desafíos y oportunidades que presenta la enseñanza del siglo 21 (ONU 2017, 10-11).

La Estrategia Regional sobre Docentes, impulsada por UNESCO-OREALC, constituye otro hito del debate sobre la docencia en la región.⁴ La Estrategia Regional propone, entre otras, las siguientes orientaciones prioritarias: 1) la promoción de ingreso de los mejores candidatos o postulantes, 2) una formación diferenciada de docentes para la atención educativa en contextos complejos, 3) el fortalecimiento de la calidad de formadores/as de docentes, 4) un acompañamiento pedagógico a docentes en ejercicio, 5) el desarrollo de sistemas consensuados de evaluación del desempeño, y 6) la promoción de la participación de maestros y maestras en la construcción de acuerdos de política docente.

Diversos estudios constatan evidencias sobre el deterioro del prestigio docente y, por ende, de la valoración social de la carrera profesional. La

⁴ La Estrategia Regional sobre Docentes fue creada en 2011 como una iniciativa impulsada por UNESCO- OREALC. Las orientaciones para la formulación de políticas públicas de formación docente son el resultado de los aprendizajes logrados a partir de diversos estudios y actividades realizadas por esta iniciativa y están recogidos en la siguiente publicación: *Perspectivas sobre políticas docentes en América Latina y el Caribe* (2017b).

evidencia confirma que la profesión de educador/a no atrae a las mejores candidaturas: “los jóvenes que optan por la educación como carrera profesional obtuvieron menos puntaje en las pruebas PISA que aquellos que prefieren otras carreras” (Elacqua et al. 2017).

El crecimiento de la cobertura educativa que se ha registrado a partir de la década del noventa, en países de ALC, especialmente en educación general básica, ha significado un incremento en el número de docentes en la región. Una estrategia generalizada en varios países ha sido la formación docente bajo programas acelerados, lo cual ha contribuido precisamente a la pérdida del prestigio de su carrera (Elacqua et al. 2017).

Pese a las condiciones de desprestigio de la carrera docente –y por efectos de la presión por la cobertura– se han incrementado las alternativas para su formación inicial. Aquello se aprecia especialmente en la oferta de instituciones privadas, como en el caso de Perú (Elacqua et al. 2017). La presión por más docentes y las respuestas mediante cursos de formación inicial a distancia debilitaron aún más la calidad de la formación, como en el caso de Brasil: “En 2015, un 38 % de la matrícula en la carrera de educación correspondía a una formación impartida por educación a distancia” (Elacqua et al. 2017), mientras que en otras carreras profesionales fue del 13 %.

La formación de maestros y maestras constituye un ámbito de la política pública que presenta marcados desajustes y, a pesar de los esfuerzos realizados, está distante de las demandas de la labor docente en las aulas. Hay programas de capacitación que persisten sin mayor utilidad y la propia formulación de estrategias de formación de largo aliento no son, por ahora, prioridades de la política pública en buena parte de los países de ALC.

Las prioridades y los retos de la formación de docentes

La formación inicial de docentes suele abordarse como un paradigma o ideario a conseguirse en los discursos y documentos de los centros de formación de maestros y los ministerios de Educación. Por ser una política de largo plazo, la formación inicial docente se ha abordado en declaraciones que remarcan su importancia y relevancia para cambiar la educación.

Los sistemas educativos aún mantienen dos retos fundamentales. En primer lugar, asegurar una conexión necesaria entre la formación inicial docente y su formación continua tras integrarse al magisterio. En segundo lugar, articular las políticas y los programas de mejora de la calidad y los programas de formación docente. Ambos apuntan a una comprensión integral y progresiva de la carrera docente, desde el inicio del aprendizaje hasta la conclusión de actividades en el magisterio. Algo habitual es constatar, por ejemplo, la ausencia de planes de capacitación permanente de docentes en ejercicio que superen lo meramente coyuntural (demandas de un programa específico). Por consiguiente, ha habido una comprensión limitada de las relaciones y articulaciones que requieren asegurarse entre formación inicial y formación permanente de docentes.

En un contexto de cambios sociales vertiginosos y complejos, la formación de docentes requiere trascender los saberes esencialmente pedagógicos y didácticos y abordar tres cuestiones: 1) la importancia de la educación frente al desarrollo sustentable del planeta, 2) la valoración de las diversidades sociales, las expresiones culturales y la construcción de identidades e interculturalidad, y 3) las demandas frente a la equidad e igualdad de oportunidades.

A partir de las recomendaciones que plantea el estudio de OREALC/UNESCO que analiza de manera comparada los resultados de TERCE de 2015, se proponen cuatro criterios para fortalecer la formación inicial docente: 1) promoción de ingreso de estudiantes con excelentes antecedentes académicos, 2) mejoramiento de programas de formación docente en el manejo disciplinar, estrategias de aprendizaje y evaluación, 3) formación de docentes para la “enseñanza de grupos sociales desfavorecidos” y 4) regulación del conjunto de la oferta de formación (Delors 1996).

Un aspecto relevante son las recomendaciones sobre la importancia de la educación para la ciudadanía en la formación inicial de maestros/as que propone la Estrategia Regional sobre Políticas Docentes. A partir de un estudio comparado de los currículos de formación de docentes de seis países de la región, se destaca un crecimiento sostenido de los contenidos de Educación para la ciudadanía en los planes de estudio de buena parte de los sistemas escolares. No obstante, esta temática tiene un espacio marginal en la formación inicial de maestros (UNESCO-OREALC 2020a, 2017b).

En la siguiente tabla se resumen las principales orientaciones para la formación de docentes propuestas por UNESCO, a través de diversas iniciativas y recomendaciones de política pública.

Tabla 2.1. Las principales orientaciones de UNESCO sobre formación de docentes

Fuente	Recomendaciones
Estrategia regional sobre docentes	Para la formación docente inicial <ul style="list-style-type: none"> - Promoción de ingreso de los/as mejores postulantes - Formación diferenciada de maestros/as para la atención educativa en contextos complejos - Formación en educación para la ciudadanía - Fortalecimiento de la calidad de las y los formadores/as de docentes
	Para la formación docente en ejercicio <ul style="list-style-type: none"> - Diseño de políticas que fortalezcan el acompañamiento pedagógico a maestros/as - Desarrollo de comunidades de aprendizaje - Fomento del trabajo colaborativo
	Para la carrera docente <ul style="list-style-type: none"> - Promoción de buenas candidaturas - Valoración social de la profesión - Reconocimiento de diversas etapas de la formación en ejercicio de acuerdo a la experiencia docente - Estímulo al debate en colectivos docentes - Generación de estímulos para que docentes con alta capacitación atiendan a escuelas donde asisten los niños y las niñas de los hogares más pobres - Desarrollo de sistemas consensuados de evaluación del desempeño
Recomendaciones de políticas educativas	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de ingreso de estudiantes con excelentes antecedentes académicos - Mejoramiento de programas de formación docente para el manejo disciplinar, estrategias de aprendizaje y evaluación - Formación de docentes para la “enseñanza de grupos sociales desfavorecidos” - Regulación del conjunto de la oferta de formación
Declaración de Buenos Aires ODS	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de programas de formación docente inicial y continua - Planificación contextualizada de la oferta de formación - Revisión de los contenidos y planes de estudio - Preparación permanente de formadores/as de docentes

La gestión y la innovación educativa

El ámbito de la gestión educativa constituye, probablemente, el talón de Aquiles de la educación en la región. La retórica sobre los fines de la educación, los diseños curriculares y las propuestas de capacitación docente han encontrado sus límites y se han diluido en modelos de gestión que terminan por imponer procesos administrativos por sobre las prioridades educativas y de innovación de las escuelas y sus docentes.

Los modelos de gestión educativa: entre lo que se propone y lo que se hace

La gestión educativa se refiere a todo aquello que se encuentra entre la propuesta de política educativa y su concreción en el aula. Los modelos de gestión se refieren, por tanto, a las maneras con las que un sistema educativo se organiza, transfiere información, genera insumos, establece parámetros normativos y toma decisiones, con el fin de posibilitar que la política llegue al aula y se transforme en aprendizajes. La mayor o menor distancia entre la propuesta educativa y su realización en el aula caracterizan los modelos de gestión concentrada, desconcentrada o descentralizada de la educación.

Los modelos de gestión de la educación en la región han respondido –en mayor medida– a un “paradigma técnico – racionalista – lineal que nos orienta hacia una práctica de gestión educativa más dirigida hacia la eficiencia. Sin embargo, la eficiencia en sí es carente de sentido” (Casassus 2000, 24). Desde esta perspectiva, las dinámicas que la gestión educativa ha priorizado –en los hechos– se refieren a cumplir flujos y procedimientos administrativos y a revisar las evidencias del trabajo docente (planificaciones curriculares y resultados de evaluaciones). Aquellos han sido los aspectos centrales de preocupación por parte de los ministerios de Educación y sus distintos niveles.

Los mecanismos de gestión de los sistemas escolares que terminan por imponerse en la cotidianidad dan cuenta de procesos meramente administrativos y de control de cumplimiento de lo establecido en los lineamientos

curriculares, más allá del carácter orientativo con que suelen concebirse por parte de los ministerios de Educación. Parecería que en las estructuras de los sistemas escolares se tiende a relativizar o limitar la legitimidad con la cual los/as docentes deben asumir decisiones, frente a las condiciones de aprendizaje de sus alumnos/as.

El hecho concreto que ha vertebrado la gestión escolar ha sido el cumplimiento lineal de los programas curriculares. Esto ha generado una tensión permanente frente a aquello que los/as docentes definen o deciden en función de las realidades educativas que atienden. Un reto fundamental de los sistemas escolares es, precisamente, promover modelos de gestión escolar con aspectos pedagógicos y de innovación que no se subordinen a los requerimientos burocráticos de los sistemas escolares.

Las innovaciones y las buenas prácticas educativas

Las innovaciones educativas pueden ser entendidas como resultado del inmovilismo de los sistemas educativos a la hora de responder a situaciones y desafíos que emergen de los constantes cambios en la sociedad. Esta aparente paradoja constata los límites de los sistemas educativos por mutar, transformarse y adecuarse a condiciones y desafíos emergentes. Las innovaciones educativas son, por tanto, dispositivos que buscan generar transformaciones en el quehacer educativo, escalar a nivel de la política y acortar las distancias entre lo que oferta la educación y los desafíos que emanan de la vida social.

La innovación educativa es un concepto que se ha estudiado siguiendo múltiples comprensiones, desde la construcción de nuevos procesos organizacionales, la modificación de actitudes y valores y el desarrollo de nuevas alternativas para el aprendizaje en las aulas. En términos generales, la innovación educativa “constituye un cambio que incide en algún aspecto estructural de la educación para mejorar su calidad. Puede ocurrir a nivel de aula, de institución educativa y de sistema escolar” (Mogollón 2016, 14).

Si bien no hay consensos sobre el concepto de innovación, una acepción frecuente se refiere a una actuación deliberada para crear conocimiento que permita cambiar una realidad. La innovación educativa, por tanto,

tiene relación directa con la calidad, en la medida en que se refiere a los aprendizajes, y con la equidad en cuanto es una búsqueda de igualdad de oportunidades.

La innovación educativa en América Latina ha sido discutida por décadas, desde una acepción cercana al concepto de modernización y de cambio planificado en los años sesenta, hasta el desarrollo de propuestas de educación alternativa, como crítica al verticalismo de la educación formal en las décadas del setenta y ochenta. En los años noventa la innovación se refirió a la transformación de los sistemas escolares para volverlos más equitativos, y en el siglo actual ha estado asociada, fundamentalmente, al uso de la tecnología en el aprendizaje. La idea de innovación constituye una crítica implícita al sistema educativo, en la medida en que responde a la aseveración de que no es posible esperar que el sistema educativo cambie por sí solo (Ríos-Cabrera y Ruiz-Bolívar 2020).

Las innovaciones educativas pueden clasificarse en dos tipos: las que tienen que ver con nuevas miradas y metodologías de trabajo en aula, y las que irrumpen con nuevas formas de organización escolar y de capacitación docente. Estas últimas también se conocen como buenas prácticas. Ambos tipos persiguen escalar hacia el nivel de política pública.

Algunos ejemplos notorios y recurrentes son las innovaciones que integran el uso de la tecnología y el acceso a la información. Los avances y nuevos desafíos sociales en estos ámbitos han sido integrados a los sistemas escolares a través de innovaciones educativas diseñadas por docentes, instituciones educativas, investigadores/as, organizaciones privadas, entre otros.

En las dos primeras décadas del siglo XX ha emergido y se ha desarrollado una multiplicidad de innovaciones educativas que incorporan las nuevas tecnologías de la información y comunicación bajo el precepto del carácter innovador que tendría la incorporación de la tecnología en el aprendizaje de niños, niñas y adolescentes. En esta línea se destacan experiencias y proyectos como Puentes Educativos (Chile) que conjuga la participación de la empresa privada, entrega de tecnología a docentes y acceso a videos educativos; Transformemos (Colombia) que promueve una educación popular con nuevas tecnologías para alfabetización de jóvenes y adultos; Docentes Innovadores

(regional, de Argentina) que consiste en un portal participativo para compartir experiencias docentes; e Innova (Perú) con una propuesta de formación de competencias del siglo XXI a través de la incorporación de la tecnología (BID 2014).

Con respecto a las buenas prácticas educativas, se destacan diversas experiencias impulsadas en los sistemas escolares de la región. A modo de ejemplo se reseñan tres. El Programa de Secundaria Tutorial, de Perú, para promover la asistencia y permanencia escolar de poblaciones rurales dispersas, y dos iniciativas de desarrollo profesional docente. El Programa de Acompañamiento Pedagógico en Territorio (PAPT), de Ecuador, y el Programa Todos a Aprender, de Colombia.

a) El Programa de Secundaria Tutorial (Perú)

El ministerio de Educación de Perú implementó en 2014 el Programa de Secundaria Tutorial, como una

forma de atención diversificada, semi presencial, contextualizada y personalizada, que permite acortar brechas de acceso en la educación básica regular del ámbito rural. La población objetivo son estudiantes que han culminado sus estudios primarios, con un máximo de extraedad de 3 años; y que viven a una distancia mayor de 75 minutos a pie o 5 kilómetros de distancia de un servicio educativo secundario, ya sea público o privado (CARE-Perú 2018).

El modelo de secundaria tutorial atiende a jóvenes de zonas rurales que no tienen acceso a la educación por razones de distancia, porque ya son padres o madres, porque han abandonado la educación o se encuentran en riesgo de hacerlo. El servicio se implementa en cogestión con la comunidad responsable de la convocatoria y con motivación a los jóvenes y apoyo permanente a docentes. El programa está alineado a las políticas nacionales y legitimado por resolución ministerial; funciona en 32 núcleos educativos de las regiones de Huancavelica, Junín y Pasco, y entre 2012 y 2017 ha atendido a 800 jóvenes.

La secundaria tutorial se implementa en dos momentos: uno presencial, en el que estudiantes de diversas comunidades asisten a un núcleo previamente establecido; y otro a distancia, que incorpora materiales autónomos de aprendizaje. Los/as docentes visitan los diversos núcleos y atienden a los/as estudiantes a través de clases o visitas domiciliarias.

El modelo de secundaria tutorial se implementa en coordinación con comunidades rurales convertidas en núcleos educativos. Con este propósito, un equipo de docentes se traslada semanalmente para ejecutar actividades presenciales, a través del desarrollo de proyectos educativos que integran las áreas curriculares establecidas. Los/as jóvenes de diversas comunidades acuden al núcleo educativo los días de actividades presenciales, y las actividades autónomas se realizan en casa.

El modelo ha permitido que el ministerio de Educación de Perú cuente con otra estrategia de gestión educativa para atender a adolescentes que no tienen acceso a instituciones educativas de bachillerato, por la dispersión de comunidades en las distintas regiones del país. Constituye una alternativa de atención educativa a poblaciones rurales que no demanda infraestructura y en el que los docentes y las comunidades se articulan a favor de la escolaridad de los jóvenes. El modelo de secundaria tutorial ha recibido evaluaciones cualitativas con resultados muy positivos.

b) El PAPT (Ecuador)

Pese a los logros alcanzados por Ecuador en materia de cobertura de la educación básica y bachillerato entre 2007 y 2014, el sistema educativo no ha contado con estrategias permanentes para asegurar la mejora de la calidad de los aprendizajes, más allá de ofertas estandarizadas de capacitación docente. A nivel territorial, el sistema educativo no ha contado con capacidades locales para asesorar y fortalecer el desempeño pedagógico de docentes.

Frente a esta realidad el ministerio de Educación desarrolla el PAPT, desde el año 2017. El programa es una innovación de política de capacitación docente, cuya estrategia principal consiste en

implementar un sistema de mentoría en terreno para apoyar a los docentes de 1ro a 4to año de EGB, junto a otros procesos que contribuyen a sostener una mejora general en la oferta de los servicios educativos del territorio. Los mentores acompañan a los docentes con apoyo pedagógico, retroalimentación y demostraciones de métodos y prácticas en el aula (MINEDUC-Ecuador 2018, 12).

La mentoría consiste en actividades donde mentores/as demuestran en directo la eficacia y manejo de herramientas para el aprendizaje de la lectura y escritura, en el contexto de una relación docente-estudiante nutrida de vínculos pedagógicos. En este escenario, los/as docentes pueden aprender metodologías efectivas para la enseñanza de lectura y escritura y encontrar nuevos recursos para avanzar con los/as estudiantes, según sus condiciones y realidades.

En lugar de que los equipos docentes dejen el aula y salgan de la escuela para capacitarse, como tradicionalmente se ha hecho y con limitados resultados,

es el mentor quien llega a la escuela y trabaja junto al docente en el aula. El docente, no solo que no deja el aula para asistir a capacitaciones, sino que con sus estudiantes y en la misma aula se recrean oportunidades para que los unos mejoren profesionalmente, y los otros mejoren sus aprendizajes. De esta forma, el aula se convierte en el espacio privilegiado para suscitar y dar sentido a la formación permanente (MINEDUC-Ecuador 2018, 13).

El programa plantea que los estudiantes de primero a cuarto año de Educación General Básica alcancen una mejora en los aprendizajes de lectura y escritura; logren consolidar un nivel de rendimiento académico que les permita afianzar el proceso escolar y superar con éxito las circunstancias que se vinculan con el fracaso y rezago escolar.

El PAPT se implementó entre 2017 y 2020 con 350 mentores que, a su vez, brindaron acompañamiento pedagógico a 10 000 maestros y maestras que trabajan con 300 000 niños y niñas de primero a cuarto de educación básica. El PAPT es el único dispositivo de asesoría permanente para docentes que opera en el territorio y ha sido muy valorado por los maestros y maestras que participan. El programa no cuenta con una evaluación de impacto.

c) El Programa Todos a Aprender (Colombia)

El Programa Todos a Aprender es una iniciativa del ministerio de Educación de Colombia. Fue creado en el año 2012 con el objetivo de mejorar la calidad educativa a través del desarrollo de prácticas pedagógicas situadas con docentes de los niveles de transición y de educación básica primaria (MINEDU-Colombia 2020).

El programa incluye materiales educativos, acompañamiento pedagógico en el aula, mejoramiento de infraestructura y acompañamiento a docentes. El eje del programa es el acompañamiento a docentes en el desarrollo de estrategias de enseñanza de Matemática y Lenguaje. Se realiza tanto en aula como a través de encuentros de docentes o sesiones de trabajo, con la orientación de tutores/as previamente formados.

El programa ha seleccionado y atendido a más de 4000 instituciones educativas, con importantes necesidades de desarrollo pedagógico. Para ello ha formado a un número equivalente de tutores (docentes de las instituciones educativas) y 100 formadores/as de tutores.

El Programa Todos a Aprender ha sido objeto de tres estudios de evaluación de impacto, lo que ha permitido identificar sus obstáculos y fortalecer sus estrategias. La evaluación del año 2017 presentó resultados positivos en cuanto a logros de aprendizaje en Lengua y Matemática. Aquello evidenció dos situaciones: primero, los límites de las estrategias de capacitación reducidas a eventos; y segundo, las bondades del acompañamiento pedagógico en aula que implica, sobre todo, el desarrollo de capacidades pedagógicas institucionales.

Los sistemas escolares y la emergencia sanitaria: primeras lecturas

Pocas semanas después del inicio de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19, Naciones Unidas destacó que el cierre de las escuelas en más de 160 países significó que al menos 40 millones de niños y niñas en todo el mundo perdieran el año crítico del preescolar, o al menos tuvieran un ciclo por demás irregular. Además, subrayó la importancia

de la reapertura de las escuelas y el pronto retorno de los niños, niñas y adolescentes (Guterres 2020).

Desde el inicio de la pandemia, el esfuerzo que realizaron todos los países del planeta para impartir clases a través de radio, televisión y en línea evitó que muchos estudiantes se quedaran fuera de la educación y que los padres y madres tuvieran que asumir –de la noche a la mañana– la gran carga del cuidado y el aprendizaje de los niños y las niñas.

Los más afectados de esta crisis han sido los niños y las niñas menores de cinco años, estudiantes con discapacidades, con rezago educativo, en condición de movilidad humana o pertenecientes a grupos étnicos. Esto últimos, a su vez, han sufrido una doble exclusión al ser una población con pocas o nulas posibilidades de acceso a educación en línea. La pandemia no hizo más que visibilizar la crisis de aprendizaje, sobre todo en los países con menor crecimiento económico, como lo muestran los datos: 250 millones de niños y niñas en edad escolar no estaban escolarizados antes de marzo de 2020 y solo una cuarta parte de ellos –que terminaba la escuela secundaria– lo hacía con las habilidades básicas de aprendizaje logradas (Guterres 2020).

Con el paso del tiempo, en el consenso mundial se identificaron cuatro metas clave frente a la pandemia: 1) la reapertura de clases en condiciones de mayor seguridad posible; 2) la prioridad del financiamiento de la educación cuya brecha ha aumentado ostensiblemente con la pandemia, 3) la prioridad de la población más vulnerable buscando cerrar la brecha digital, y 4) la comprensión de la crisis sanitaria como una oportunidad para reinventar la educación (Guterres 2020).

El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) propuso implementar un “currículo de emergencia”. Esto sugiere –de manera transitoria– que se aborden temas de salud, de seguridad y de protección. Además, que se difundan cambios de comportamiento y tolerancia y la inclusión de aprendizajes experienciales y de habilidades para la vida, como objetivos fundamentales para enfrentar el COVID-19 desde los sistemas escolares (Custode 2020).

UNICEF, a través de una convocatoria para incorporar los lineamientos del currículo en emergencia, destacó la importancia de garantizar la continuidad educativa, la atención primordial al desarrollo de competencias básicas, el enfoque de derechos, interculturalidad e inclusión y la necesidad de

contextualización de los aprendizajes fundamentales (Custode 2020). Los esfuerzos que se realizaron en los países de la región para asegurar la continuidad educativa de la población en edad escolar se inscriben en este contexto.

El impacto de la pandemia y las primeras respuestas de los sistemas escolares

Si bien abundan pronunciamientos, reflexiones y análisis en la región sobre el impacto de la pandemia en los sistemas escolares, buena parte de ellos concentraron su atención en cuantificarlo en indicadores. Dichos indicadores incluyen la asistencia y la permanencia escolar, las condiciones y acceso a tecnología, los requerimientos de financiamiento y en situaciones medibles que se han presentado con la llegada de la pandemia. Hasta el momento se observan algunos elementos.

La deserción y el abandono escolar

En marzo de 2020 se produjo una ruptura en la continuidad de los sistemas escolares y, por tanto, de la escolaridad de niños, niñas y adolescentes de la región. El cambio abrupto de modalidad (presencial a virtual), la falta de conectividad y la ausencia de respuestas frente a poblaciones dispersas y rurales vulnerables, dejaron entrever que la pandemia afectó fundamentalmente la escolaridad de la población y, por ende, hubo un aumento en la deserción y un rezago educativo severo.

La realidad ha mostrado las tremendas limitaciones de acceso a internet que existe en nuestros países. De acuerdo a un estudio del BID, solo el 33 % de estudiantes de secundaria de los países de la región tiene acceso a internet con un ancho de banda necesario para el trabajo pedagógico (UNESCO-OREALC 2020).

La angustia y la tensión en los espacios familiares

El cambio drástico del rol de las familias frente a la educación de sus hijos/as, que estuvieron en casa durante meses desde marzo de 2020, desencadenó

angustia y tensión. El hecho de que la escuela haya entrado a los hogares, con distintas formas y maneras según el país, trajo consigo que las familias, especialmente las más vulnerables, presentaran situaciones emocionales que no favorecieron la continuidad del proceso educativo del estudiantado. Aquello se produjo, entre otras razones, por sus limitadas condiciones de conectividad y por un desconocimiento de cómo apoyar el trabajo escolar en casa.

El énfasis en la ampliación de la conectividad

La reacción inicial e inmediata de los sistemas educativos de la región se concentró probablemente en la ampliación de conectividad y acceso a internet. El énfasis en la conectividad que se observó en las respuestas de los ministerios de Educación, desde el inicio de la pandemia, devino en la construcción de imaginarios sociales donde el acceso a internet se igualó al acceso a aprendizajes. Se constató también la preocupación de maestros y maestras –en las diversas situaciones que han debido enfrentar– por desarrollar vínculos con las familias para favorecer el aprendizaje de los niños y las niñas, en el contexto actual en el que operan los servicios educativos.

La fatiga y cansancio de los equipos docentes

El proceso y la extensión temporal del confinamiento, además de un aprendizaje acelerado sobre la utilización de modalidades virtuales, provocaron cansancio y fatiga entre docentes. Aquello fue producto del paso –de manera abrupta– a modalidades educativas para las cuales no tenían preparación, para construir nuevas formas de relación con los/as estudiantes y sus familias. En algunos casos también soportaron la embestida normativa e instruccional de los ministerios de Educación de la región.⁵

⁵ “Desde el punto de vista social, el aumento del desempleo y la pobreza, sumado a mayores niveles de violencia doméstica y de problemas de salud física y mental, redundan en que todo el personal de las escuelas se vea enfrentado a las dificultades y tensiones que experimentan las familias, sin contar, en muchos casos, con los recursos materiales o profesionales necesarios para abordarlas. Esta situación genera desgaste emocional, agobio y estrés entre el personal docente” (CEPAL y UNESCO 2020, 11).

La incertidumbre sobre la “modalidad” del retorno progresivo a las aulas

Por último, se constató una falta de claridad acerca de los próximos escenarios en los que deberán desarrollarse los sistemas educativos, una vez que las condiciones sanitarias lo permitieran. Los planes y cronogramas establecidos sobre el retorno a clases han sido inciertos y han contribuido a forjar un ambiente de confusión frente a las maneras de organización y funcionamiento de los servicios educativos, y la asistencia y permanencia de los niños, niñas y adolescentes.

Las respuestas que se han desarrollado la mayoría de países de la región han presentado las siguientes características.

a) La producción de guías o fichas educativas estandarizadas

Buena parte de países optó por el diseño de guías o fichas pedagógicas para difundirlas entre la población escolar y asegurar la continuidad de sus estudios, frente a las limitaciones de la conectividad. Si bien se ha destacado la difusión de dichos materiales para enfrentar la crisis, su estandarización (difusión por igual a todos los niños, niñas y adolescentes escolarizados) ha devenido en serios problemas de implementación por la diversidad de situaciones y ritmos de aprendizaje de dicha población, de acuerdo con sus condiciones y contextos específicos.

Un aspecto que se destaca en declaraciones y documentos que circulan con respecto a la educación en el contexto de la pandemia, se refiere a la importancia de la autonomía de los niños y las niñas. El tipo de enunciado y lugar común en el debate y las reflexiones actuales suele ser que *el trabajo del niño y de la niña en casa debe ser autónomo y los padres deben apoyarle*. Al respecto, vale preguntarse sobre la distancia entre el espacio heterónimo de aprendizaje (la escuela) y el espacio autónomo que se pretende tenga lugar en el hogar. En otro sentido, subyace la pregunta acerca de cómo pasar de un modelo de aprendizaje directivo (que generalmente es el escolar) a otro en el que se valore la construcción autónoma del aprendizaje.

b) Las limitaciones en la adecuación curricular

Entre los cambios suscitados en los sistemas escolares se destaca la expresa delegación a los docentes de una adecuación curricular para responder a las particularidades de aprendizaje de niños, niñas y adolescentes. Esta medida trajo consigo un nudo complejo por resolver, pues una buena parte de docentes no ha sido capacitada para dicha adecuación curricular ni constituye su práctica cotidiana.

c) La nivelación y el reforzamiento ¿de qué?

Los ministerios de Educación han establecido diversas estrategias como la compactación y/o priorización curricular para alentar y facilitar la actividad escolar en modalidad virtual. Junto a ello, se ha propuesto diversas alternativas, mecanismos e instrumentos para impulsar procesos de nivelación de conocimientos frente a las tremendas dificultades que se han presentado y limitado la continuidad de la educación.

Una pregunta que surge tiene que ver con los alcances de la nivelación de los contenidos no trabajados desde marzo de 2020 o de aquellos que los niños, niñas y adolescentes acarrear desde que ingresaron a la escuela. De hecho, la pandemia ha visibilizado no solo los vacíos coyunturales en los aprendizajes, sino también aquellas falencias estructurales que tienen que ver con todo el recorrido escolar. Por ejemplo, las deficiencias en comprensión lectora no son el resultado de las condiciones de los sistemas escolares afectados por la pandemia y la emergencia sanitaria.

Los escenarios y los desafíos de la educación en el contexto de la pandemia

Las declaraciones, reflexiones y propuestas educativas que han emergido en el contexto de la pandemia destacan al menos tres prioridades y/o desafíos fundamentales que tendrían nuestros sistemas escolares.

El primero de ellos –y quizás el más reiterativo– se refiere a la importancia de garantizar la continuidad escolar de los niños, niñas y adolescentes.

Un segundo reto se refiere a la integración de protocolos y comportamientos requeridos por eventuales emergencias sanitarias en la cotidianidad y rutinas escolares, considerando las experiencias del retorno progresivo a la presencialidad. El tercero deja entrever el contexto de la pandemia y las maneras de organizar la atención escolar. Se refiere a la construcción de autonomía para las decisiones en los territorios. En realidad, la crisis sanitaria ha obligado y direccionado a los sistemas educativos a promover una mayor flexibilidad que facilite la concreción y adecuación curricular, de acuerdo con los contextos específicos de los/as estudiantes y de accesibilidad a internet.

Las condiciones y decisiones que se han adaptado para los sistemas escolares, de cara a convivir con la pandemia, permiten identificar algunas oportunidades y desafíos que tendría la educación en este contexto:

La construcción de nuevas formas de relación entre escuela y familia

En el contexto de la emergencia sanitaria, un cambio fundamental en los sistemas educativos fue la inclusión (por la fuerza de las circunstancias) de un nuevo actor en la cotidianidad escolar y en el desarrollo de los aprendizajes de los niños y adolescentes: los padres y madres de familia y/o representantes de los niños, niñas y adolescentes. Esto implica una oportunidad para articular la familia al proceso educativo, sin que implique trasladar la responsabilidad de los aprendizajes a las familias.

La reorganización del currículo

Una oportunidad para producir un currículo menos prescriptivo y más adecuado a las necesidades diferenciadas de los niños, niñas y adolescentes se presentó en el contexto de la pandemia. Aquello consiste en avanzar hacia una mayor flexibilización y un fortalecimiento de las capacidades de las instituciones educativas para tomar decisiones.

La centralidad

En el contexto de la pandemia, el centro no fue el currículo en sí mismo, sino la construcción de condiciones de empatía y sostenimiento emocional

de los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, los/as docentes tienen el reto de construir lazos de confianza con sus estudiantes. Dicha situación tendría que prevalecer ante la aplicación de un currículo –aún cuando este se considere prioritario– con el que no se presta atención a las nuevas formas de relacionamiento, credibilidad y seguridad en las relaciones cotidianas con el alumnado.

Tal situación ha colocado a los países de la región frente a diversas disyuntivas y tomar decisiones con respecto al currículo, y a lo que es prioritario o requiere ajustarse. En esta situación, una alternativa ha sido

la lógica de la selección de aquellos contenidos más relevantes, que se priorizan sobre otros. Otra perspectiva ha sido integrar los contenidos y objetivos de aprendizaje en núcleos temáticos interdisciplinarios que hagan posible abordar diversas asignaturas a la vez, por medio de tópicos que resulten especialmente pertinentes y relevantes para el alumnado en el contexto actual, mediante la metodología de proyectos o investigaciones que permitan un abordaje integrado de los aprendizajes (CEPAL y UNESCO 2020).

La valoración y atención a los ritmos diferenciados de los niños, niñas y adolescentes en sus procesos de aprendizaje

Las experiencias sobre procesos de enseñanza en un nivel correcto, más allá del grado o curso del estudiante (Pratham Foundation 2020), constituyen pistas tanto para la adecuación curricular como para su implementación. Esto, en concordancia con los distintos ritmos de aprendizaje que se suscitan en grupos aparentemente homogéneos en un aula.

Con la pandemia se visibilizó un problema estructural de la educación, que consiste en la poca o ninguna atención a los procesos diferenciados que tienen los/as estudiantes frente al aprendizaje. Las acciones de adecuación curricular y de construcción de nuevas formas de relación educativa entre docentes y alumnado constituyen escenarios idóneos para forjar respuestas adecuadas a los diversos ritmos de aprendizaje .

La promoción de estrategias de apoyo escolar

Las limitadas o inexistentes condiciones de aprendizaje durante la pandemia para la inmensa mayoría de niños, niñas y adolescentes en la región, ha devenido en que no hayan adquirido los aprendizajes prescritos en el currículo, aun cuando ha habido una buena cantidad formal de matrícula en el sistema. La vuelta a clases presenciales demandó esfuerzos importantes de apoyo escolar a aquella población que fue promovida, sin que esto signifique que haya adquirido los aprendizajes correspondientes.

La priorización de la población más vulnerable

La emergencia sanitaria mostró la fragilidad de las condiciones educativas de buena parte de la población en edad escolar. Es fundamental, por tanto, establecer prioridades de atención educativa a niños, niñas y adolescentes de escuelas multigrado, en condición de rezago escolar que puede o no estar vinculada al trabajo infantil y juvenil. La atención a la primera infancia es indispensable en el contexto de una pandemia.

Conclusiones y reflexiones finales

A continuación, se presentan siete proposiciones que resumen las principales conclusiones de este capítulo. Se aborda 1) el currículo y la gestión escolar, 2) los logros en el aprendizaje, 3) las innovaciones y las buenas prácticas educativas, 4) la formación de docentes, 5) la formulación de políticas educativas en el contexto del COVID-19, 6) la participación en la formulación de políticas públicas educativas, y 7) una visión integral para la educación.

El currículo y la gestión escolar

La organización de los sistemas escolares corresponde a modelos de gestión de la educación que han priorizado la prescripción normativa del currículo

antes que las condiciones y necesidades de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes. Los enfoques y discursos sobre el currículo que recogen las políticas y lineamientos oficiales de los sistemas escolares en la región muestran una clara tendencia hacia el desarrollo de destrezas fundamentales en Lengua, en Matemática y en la comprensión de las ciencias. Es notable, por ejemplo, que todos los países de la región hayan establecido lineamientos curriculares para la enseñanza de la lengua que prioricen su uso social y la relevancia de la comprensión lectora.

Las orientaciones, preceptos y lineamientos del currículo escolar que han emergido en los sistemas escolares, sin embargo, conviven y se implementan a través de modelos de gestión que merman o limitan los alcances y propósitos de tales preceptos. En otro sentido, al momento de implementar los avances que se constatan en el discurso y la retórica curricular, estos entran en permanente tensión con los modelos y prácticas burocráticas de las propias estructuras organizacionales de los ministerios de Educación.

Los preceptos, contenidos y lineamientos curriculares que han emergido desde la década de los noventa (ideados desde las estructuras centrales de los ministerios de Educación) han enfatizado su naturaleza por ser *grandes orientaciones*. Aquello subraya la función de los/las docentes para adaptar y concretar en el aula a partir de las condiciones y requerimientos de alumnos y alumnas.

Este lugar común que se observa en los discursos y propuestas curriculares entra en tensión con las propias estructuras de gestión de la educación, en las que prevalecen prácticas de control sobre los/las docentes, alimentadas por esquemas normativos y verticales. En este sentido, la concreción estandarizada del currículo nacional en las aulas prevalece sobre consideraciones particulares de las escuelas, los/las maestros/as, estudiantes y las comunidades.

El conflicto entre currículo prescrito y currículo implementado no ha dejado de ser un rasgo distintivo que se observa en los sistemas escolares. Un desafío de las políticas públicas de educación consiste en acortar las distancias entre aquello que se propone y lo que realmente se consigue en el aprendizaje de los niños y las niñas.

La experiencia ha mostrado que tal desafío guarda relación directa con las maneras de concebir la gestión y la estructura decisional de los

sistemas escolares. Cuando los modelos de gestión educativa promueven más autonomía y menos directividad (y control) sobre los maestros y maestras es posible acortar las distancias entre la retórica curricular y su concreción en las aulas.

Los logros en el aprendizaje

Los aprendizajes de los niños, niñas y adolescentes en las aulas presentan avances escasos, en un contexto de ampliación sostenida de la cobertura educativa. Un sinnúmero de pruebas de medición de logros de aprendizaje ha emergido en años recientes a nivel nacional e internacional. Su importancia radica en que han aportado con evidencias *duras* sobre la situación de los aprendizajes fundamentales de los niños, niñas y adolescentes de los países de la región. La posibilidad de establecer comparaciones periódicas entre los resultados que se logran en los países, ha significado –al menos en teoría– contar con información imprescindible para orientar el desarrollo de estrategias y políticas educativas para el mediano y largo plazos.

Los resultados de las pruebas de logros de aprendizajes, con pocas excepciones, han mostrado las deficiencias de los sistemas escolares para asegurar las destrezas y saberes fundamentales que los propios instrumentos curriculares de los ministerios de Educación se han ocupado de prescribir.

Pese a los malos resultados de aprendizaje, los sistemas escolares mantienen el precepto de un currículo nacional, cuya adaptación y adecuación corresponde a los maestros y maestras y a las instituciones educativas. Esto tiende a diluirse –precisamente– por el peso que ejercen las estructuras normativas y los procedimientos burocráticos de gestión escolar sobre la práctica docente.

Las propuestas curriculares de sistemas educativos no han incorporado plenamente estrategias y dispositivos para responder a la diversidad de situaciones académicas que conviven dentro de un mismo nivel o grado escolar, sobre todo entre la población de mayor vulnerabilidad, cuya permanencia escolar se encuentra amenazada.

La ausencia de capacidades de comprensión lectora, por ejemplo, ha sido un rasgo distintivo en todos los niveles de la educación primaria y

secundaria en la mayoría de países de la región; así lo muestran de manera reiterada los resultados de las pruebas de evaluación de aprendizajes. Si bien tal evidencia cuestiona de raíz la calidad de los sistemas educativos, las políticas educativas persisten en modelos curriculares que dosifican saberes y competencias en los distintos años escolares, cuando la situación de aprendizaje de los niños y las niñas de una misma aula puede ser muy diversa, más allá de la edad y el año de escolaridad, sobre todo en escuelas vulnerables.

Las pruebas de evaluación de aprendizaje que se han aplicado en los últimos años, muestran que la mayor acumulación de resultados deficientes recae entre la población más vulnerable. La falta de oportunidades educativas de calidad para todas las personas ha aumentado, en la medida en que los sistemas escolares han apostado por el precepto de un currículo único que requiere adecuarse a las realidades particulares. Parecería que esta consideración conceptual y metodológica está agotada.

Las innovaciones y las buenas prácticas educativas

Las innovaciones educativas que se gestan en las escuelas entran en tensión con la dinámica que imprimen los propios sistemas escolares. Una diversidad de innovaciones educativas se gesta de manera cotidiana en las escuelas, a través de estrategias y propuestas pedagógicas y didácticas impulsadas por los/las docentes, con la finalidad de forjar nuevas maneras pertinentes y significativas de trabajo pedagógico en las aulas y demás espacios educativos donde se desenvuelven y conviven los niños y las niñas.

Las innovaciones educativas que se promueven desde las aulas apelan a la importancia de la autonomía escolar, es decir, se crean, promueven e implementan desde las propias condiciones y necesidades que tienen los niños y las niñas en las escuelas. Las innovaciones corresponden y se erigen desde la realidad y cotidianidad, a partir de la observación y motivación del/la docente por promover experiencias de aprendizaje novedosas.

Los modelos de gestión escolar que generan pautas, normas y decisiones de manera unidireccional, desde el centro hacia la escuela, tienden a desconocer la innovación. La experiencia de los sistemas escolares ha

mostrado que mientras más directivo es un sistema educativo, tiene menos capacidad de generar innovaciones. Para consolidarse, las innovaciones requieren escalar su ámbito de influencia y convertirse en política institucional, local o nacional. Esto es factible en la medida que el modelo de gestión de un sistema educativo las aliente.

El desafío de disponer de políticas públicas de educación que promuevan la innovación demanda superar la mera prescripción de metodologías, formatos o instrucciones para formular o planificar una innovación. En las escuelas se requiere alentar capacidades autónomas de conducción de sus propios procesos de desarrollo pedagógico. La innovación educativa demanda de estructuras institucionales y procedimientos de toma de decisiones altamente participativos por parte de docentes.

La formación de docentes

La formación de docentes permanece distante de las demandas sociales por una educación de calidad. La necesidad de establecer relaciones y articulaciones entre la formación inicial y permanente de docentes y las demandas sociales por una educación de calidad constituye un tema prioritario de las políticas públicas.

Las maneras en las que se ha abordado la cuestión de los y las docentes en los sistemas educativos evidencia la tremenda distancia entre los imaginarios que prevalecen en su formación inicial y la realidad educativa en la que se desenvolverán posteriormente.

Es preciso impulsar condiciones en la región mediante políticas públicas para alinear la formación inicial y permanente de docentes a las demandas sociales y a los cambios que se producen en el entorno social.

En el marco de lo señalado, se proponen seis ámbitos que habrían de integrarse al desarrollo de políticas públicas sobre formación de docentes: mejoramiento del perfil de ingreso a la carrera docente; formación de maestros/as para atender población en contextos de vulnerabilidad, escolaridad inconclusa, rezago escolar, diversidad; fortalecimiento de la calidad de formadores/as de docentes; énfasis en acompañamiento pedagógico y trabajo colaborativo como estrategias de la formación de docentes en servicio; énfasis en la

formación de docentes para una educación en ciudadanía; y desarrollo de sistemas consensuados de evaluación del desempeño.

Las políticas educativas en el contexto del COVID-19

Enfrentar el impacto de la pandemia en la escolaridad de los niños y las niñas constituye el desafío fundamental de las políticas públicas en los próximos años. Las respuestas de los sistemas escolares en América Latina frente a la emergencia sanitaria y el confinamiento de 2020 presentaron algunas similitudes: un drástico acondicionamiento de alternativas virtuales (internet, radio, televisión), el desarrollo de materiales educativos estandarizados para la población sin acceso a internet y la convocatoria a la familia como un actor clave y obligado por las circunstancias a participar (y responsabilizarse) en los aprendizajes de los niños y las niñas.

Súbitamente, en los sistemas escolares se suspendió el uso del espacio histórico del aprendizaje (las aulas), se generaron alternativas emergentes ante la evidencia de una inmensa población sin acceso a medios virtuales, y se apeló a las familias para que se transformen en educadoras. Estos cambios radicales de paradigmas, en principio, no tuvieron mayor cuestionamiento y se opacaron por la dimensión de la tragedia social y económica – sobre todo de la población más vulnerable– que trajo consigo la pandemia ocasionada por el COVID-19.

Tras el escenario de transformaciones radicales en la cotidianidad escolar de niños, niñas y adolescentes (y sus familias), se han gestado de manera paralela diversos imaginarios alimentados por el propio discurso público sobre el impacto de la pandemia en los sistemas educativos.

En efecto, el discurso oficial en varios países se ha reducido a evidenciar todo aquello que sucedió desde el inicio del confinamiento, como si antes de la pandemia en los sistemas escolares no se hubiesen presentado problemas estructurales. Los imaginarios contruïdos han reducido los problemas de la educación a la falta de conectividad o acceso a internet.

Las respuestas de política pública para fortalecer el vínculo (virtual) entre docentes y estudiantes se han reducido a promocionar a un docente que asume todo el peso del desafío: una conexión permanente con sus

alumnos/as y las familias, la nivelación de aprendizajes y el desarrollo de contenidos adecuados y adaptados a partir de la compactación curricular que han emprendido los ministerios de Educación. En otro sentido, los sistemas escolares se inclinaron por encargar a los maestros y maestras de una nueva y emergente arquitectura del servicio educativo.

El saldo dramático que dejó la emergencia sanitaria se expresa en un abandono silencioso de la escolaridad, desde marzo de 2020, por parte de los niños, las niñas y adolescentes más vulnerables de la región.

Las políticas públicas que emerjan en este contexto tendrán como desafío fundamental priorizar respuestas de atención para asegurar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema escolar.

La participación en la formulación de políticas públicas educativas

La formulación de políticas educativas desde el aula promueve un mayor compromiso en las escuelas y por parte de sus maestros/as. La importancia de participar en la construcción de las políticas públicas no es nueva ni emerge del contexto actual de la emergencia sanitaria. Su relevancia ha sido propuesta e impulsada desde hace varios años, especialmente por organizaciones de la sociedad civil, docentes y movimientos sociales.

Una diversidad de mecanismos y alternativas de participación social en educación han sido impulsadas en varios países. La experiencia de los últimos años muestra la relevancia de pensar y acordar la política educativa desde el aula hacia las estructuras ministeriales, desde la experiencia docente hacia la formulación de normas y lineamientos, desde el aprendizaje de los niños y las niñas hacia los modelos de gestión.

Si bien en el discurso de las políticas públicas se enfatiza la centralidad de los niños y las niñas en el aprendizaje, su implementación genera desconfianza entre docentes. Si consideramos la confianza como un aspecto fundamental en el aprendizaje de niños/as y jóvenes, con mayor razón los sistemas escolares requieren de modelos de gestión estructurados bajo el precepto de la confianza en los maestros y las maestras.

La formulación de políticas educativas requiere partir del aula, es decir, de las condiciones fundamentales que exige el aprendizaje de los niños y las niñas. Tales condiciones requieren protegerse y fortalecerse a través de los modelos de gestión, estructura organizacional y normativa de los sistemas escolares. Si el proceso clave del acto pedagógico está en manos del docente, el conjunto del sistema escolar requiere confiar en su desempeño, asegurando la autonomía necesaria para la toma de decisiones pedagógicas y de gestión en el aula y en su propia institución educativa.

Una visión integral para la educación

En las políticas educativas se requiere una visión integral de la población y su formulación demanda fortalecerla en su conjunto. Las prioridades de la política pública incluyen un vínculo entre la educación formal y no formal, el establecimiento de respuestas adecuadas a las necesidades específicas de la población (el rezago, la movilidad migratoria, una vinculación al empleo, entre otras) y la promoción de las articulaciones necesarias entre primera infancia, educación inicial, básica, bachillerato y superior.

Un desafío en las políticas educativas consiste en forjar vínculos entre las prácticas educativas no formales a las que accede la población con aquellas que se producen en los espacios de educación formal. Con el propósito de facilitar y alentar cambios cualitativos en los espacios educativos formales –las escuelas y colegios– se requiere valorar los aprendizajes no formales que niños, niñas y jóvenes adquieren en diversas experiencias de su cotidianidad.

Finalmente, el desarrollo de políticas educativas que articulen objetivos, contenidos y metas en los diversos niveles educativos (escuela, colegio, universidad) genera sostenibilidad de la política en el largo plazo, cuestiona el sentido terminal de cada nivel y exige generar alternativas educativas que respondan a las condiciones particulares y necesidades de cada grupo poblacional (los niños y las niñas, adolescentes, jóvenes) durante todo su recorrido educativo.

Referencias

- Aguerrondo, Inés, Cecilia Braslavsky, Daniel Filmus, Graciela Frigerio y Adriana Puiggrós. 1993. *Para qué sirve la escuela*. Buenos Aires: Norma.
- Amadio Massimo, Renato Opertti y Juan C. Tedesco. 2015. *El currículo en los debates y en las reformas educativas al horizonte 2030: para una agenda curricular del Siglo XXI*. Ginebra: UNESCO.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2014. *Escalando la nueva educación: innovaciones inspiradoras masivas en América Latina*. Nueva York: BID.
- CARE-Perú (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere). 2018. “Evaluación externa de la implementación del modelo educativo secundaria tutorial (MSE - ST) en 16 núcleos educativos”. Documento inédito.
- Casassus, Juan. 2000. “Problemas de la gestión educativa en América Latina (La tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)”. Documento inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2019. *Informe del avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL, y UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2020. “La educación en tiempos de la pandemia Covid19”. Documento público. <https://bit.ly/3W51lqf>
- Corte, Erik de. 2016. “Avances históricos en el entendimiento del aprendizaje”. En *La naturaleza del aprendizaje: usando la investigación para inspirar la práctica*, editado por Hanna Dumont, David Istance y Francisco Benavides, 32- 61. París, Ginebra, Panamá: OECD / UNESCO / UNICEF.
- Custode, Ruth. 2020. “Lineamientos de educación en emergencia”. Presentación expuesta en el webinar n° 16 “América Latina: La priorización curricular en el contexto de la respuesta a la Covid19, desafíos y oportunidades”, Santiago, 13 de agosto de 2020.
- Delors, Jacques. 1996. *La educación encierra un tesoro*. Madrid: Santillana.

- Dumont, Hanna, y David Istance. 2016. “Análisis y diseño de ambientes de aprendizaje para el siglo XXI”. En *La naturaleza del aprendizaje: usando la investigación para inspirar la práctica*, editado por Hanna Dumont, David Istance y Francisco Benavides, 16-31. París, Ginebra, Panamá: OECD / UNESCO / UNICEF.
- Dumont, Hanna, David Istance y Francisco Benavides, eds. 2016. *La naturaleza del aprendizaje: usando la investigación para inspirar la práctica*. París, Ginebra, Panamá: OECD / UNESCO / UNICEF.
- Edwards, Verónica. 1991. *El concepto de calidad de la educación*. Quito: Instituto Frónesis.
- Elacqua, Gregory, Diana Hincapié, Emiliana Vegas, Mariana Alfonso, Verónica Montalva y Diana Paredes. 2017. *Profesión: profesor en América Latina ¿por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* Washington D.C.: BID. <https://bit.ly/2WJOSZX>
- Guterres, António. 2020. “Education During Covid19-The Future of Education is Here”. Documento público. <https://www.un.org/en/coronavirus/future-education-here>
- MINEDUC-Ecuador (Ministerio de Educación de Ecuador). 2018. “Programa de acompañamiento pedagógico en territorio”. Documento inédito.
- MINEDU-Colombia (Ministerio de Educación de Colombia). 2020. “La Unesco seleccionó al Programa Todos a Aprender (PTA) del Ministerio de Educación como uno de los diez finalistas del Premio Hamdan bin Rashid Al-Maktoum”. Documento público.
- Mogollón, Luciano. 2016. *Texto 1. Innovación educativa*. Lima: UNESCO.
- OEI. 2010. *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: CEPAL / OEI / SGI.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2017. Declaración de Buenos Aires. Reunión regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. ONU.
- 2020. “Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Documento público. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/o/>
- Pratham Foundation. 2020. “Teaching at the right level”. Documento público. <https://bit.ly/3wSLBeZ>

- Ríos-Cabrera, Pablo, y Carlos Ruiz-Bolívar. 2020. “La innovación educativa en América Latina: lineamientos para la formulación de políticas públicas”. *Revista Innovaciones Educativas* 22 (32): 199-212.
<https://doi.org/10.22458/ie.v22i32.2828>
- Rodríguez, Ernesto. 2010. “Políticas públicas de juventud en América Latina. Experiencias adquiridas y desafíos a encarar”. *Debates SHS* 1 (mayo): 7-81.
- Scheker, Ancell. 2020. “Calidad y equidad de la educación dominicana”. En *La Educación Dominicana al 2021: reflexiones, planteamientos y experiencias*, editado por Catalina Andújar y Minerva Vincent, 17-38. Santo Domingo: OEI.
- Sen, Amartya. 2001. *Development as Freedom*. Nueva York: Anchor Books.
- SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina). 2013. *Resumen de la escolarización en América Latina*. Buenos Aires: OEI / UNESCO-IIPE.
- Tedesco, Juan Carlos. 2003. “Los pilares de la educación del futuro”. Ponencia presentada en el ciclo Debates de Educación, Barcelona el 20 de octubre de 2003. <http://www.uoc.edu/dt/20367/index.html>
- Tiana, Alejandro. 2009. “Calidad, evaluación, y estándares: algunas lecciones de las reformas recientes”. En *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, coordinado por Álvaro Marchesi, Juan Carlos Tedesco y César Coll. 113-124. Madrid: Santillana.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2019. “Estudio Regional Comparativo y Explicativo” (ERCE). <https://www.unesco.org/es/articulos/estudio-regional-comparativo-y-explicativo-erce-2019>
- 2020a. *El enfoque del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Implicaciones y para la política educativa en América Latina y el Caribe*. París: UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373632_spa
- 2020b. “Análisis curricular. Estudio comparativo y explicativo (ERCE 2019)”. Documento público.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373976>

- UNESCO-OREALC (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe). 2017a. *La formación inicial de docentes en educación para la ciudadanía en América Latina*. Santiago: UNESCO / OREALC.
- 2017b. *Perspectivas sobre políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO / OREALC.
- 2020. “Aportes para una respuesta educativa frente al Covid-19 en América Latina: análisis de la evidencia del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)”. Documento de trabajo.

Foros mundiales sobre educación

- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2015.
- Declaración mundial sobre educación para todos. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Jomtiem, Tailandia, 5 al 9 de marzo, 1990.
- Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Foro Mundial de Educación para Todos. Dakar, Senegal, 26 al 28 de abril, 2000.