

La mejora sistémica de la educación

Casos de estudio
en América Latina

Axel Rivas
y equipo



Fundación **Santillana**



La mejora sistémica de la educación

Casos de estudio en América Latina

Axel Rivas
y equipo



© CIAESA, Instituto Natura y Universidad de San Andrés
© Fundación Santillana, 2021, para esta edición

Director del proyecto: Axel Rivas

Coordinador de estadísticas educativas: Martín Scasso

Asistentes generales del proyecto: M.^a Emilia Larsen e Ignacio Barrenechea

Procesamiento de datos: Mariano Jaureguizar

Equipo de investigadores/as:

Argentina: Belén Sánchez

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

Chile: Cristian Bellei, Gonzalo Muñoz y Mariana Contreras

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

México: Juan Cruz Olmeda y Valentina Sifuentes

Perú: María Balarin

Dirección y coordinación editorial: Pía Paraja, Nilda Palacios

Diseño e infografía: Visual Thinking Comunicación y Creatividad

Primera edición: octubre 2021

ISBN digital: ISBN 978-950-46-6685-1



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

Cómo citar este libro: Rivas, A. et al. (2021): *La mejora sistémica de la educación. Casos de estudio en América Latina*, Fundación Santillana, Madrid.

Índice

Introducción: La mejora sistémica de la educación. Casos de estudio en América Latina	7
1. Mejora educativa provincial en el escenario federal argentino: los casos de Córdoba y Río Negro	13
Introducción: selección de casos.....	13
Continuidad y gobierno pedagógico: el caso de Córdoba.....	16
El sistema formador, ¿motor silencioso de la mejora? El caso de Río Negro.....	56
Federalismo y mejora educativa: lecciones comparadas.....	87
2. Superando las adversidades: cómo Ceará y Pernambuco se convirtieron en una referencia de las políticas educativas de Brasil	95
Introducción.....	95
Cooperación con los municipios, determinación de las políticas educativas y <i>accountability</i> : el éxito del PAIC en Ceará.....	102
Educación de jornada completa, reforma curricular, gestión por resultados e infraestructura escolar: el éxito de la enseñanza media en Pernambuco.....	120
Conclusiones generales.....	140
3. Mejoramiento educacional desde el nivel intermedio en Chile: los casos de las comunas Loncoche y San Nicolás	147
Introducción: el estudio de sistemas locales de educación pública que mejoran.....	147
Loncoche: el valor de la confianza en los educadores.....	150
San Nicolás: educación pública de vanguardia para la justicia social en el mundo rural.....	163
Conclusiones sobre la gestión educativa local y su mejoramiento.....	180
4. Buscando una calidad integral de la educación en Colombia. Estudios de casos de Boyacá y Bogotá	189
Introducción.....	189
Educación en Boyacá en los últimos quince años.....	190
Bogotá, pionera en la implementación de políticas educativas con impacto nacional.....	218
¿Qué ha impulsado el cambio educativo en Boyacá y en Bogotá? Hipótesis del estudio.....	247
Reflexión final: ¿una lógica de reforma diferente?.....	252
5. Mejoras educativas en los estados mexicanos: los casos de Puebla y Guanajuato	257
Introducción.....	257
El caso de Puebla: mejora acelerada sin sustentabilidad.....	260
El caso de Guanajuato: innovación en la gestión educativa local.....	279
Conclusiones.....	304
6. Paradojas de la mejora educativa en los niveles subnacionales de gobierno: los casos de San Martín y Ayacucho	313
Introducción y justificación de los casos seleccionados.....	313
San Martín: armando para desarmar las capacidades de gestión educativa regional.....	315
Ayacucho: entre el impulso de las políticas nacionales y el rol de la sociedad civil como motores de la mejora educativa.....	330
Una mirada comparada a los dos casos subnacionales.....	347

INTRODUCCIÓN

La mejora sistémica de la educación. Casos de estudio en América Latina

Comprender los procesos de mejora sistémica de la educación es la meca de la investigación educativa. La mejora sistémica implica decodificar aquello que puede cambiar las vidas de toda una población. Para hacerlo es necesario descifrar los secretos más profundos de los sistemas educativos: la caja negra de su dinámica interna de distribución y regulación de aprendizajes. Se trata de un objetivo que tiene consecuencias prácticas inevitables: usar ese saber para aplicarlo en las ideas de planificación de la política educativa y lograr que la investigación aporte soluciones de escala masiva e integral.

Pero, como toda meca, alcanzarla implica un trabajo ambicioso y riesgoso: los sistemas educativos son extremadamente complejos y casi siempre se cae en simplificaciones cuando se analizan sus números. Las pruebas estandarizadas nos han permitido medir

la mejora de los aprendizajes, pero también nos han traído una falsa meca: suponen que basta comparar de un año a otro los resultados para encontrar los casos de éxito. O asumen que los resultados son «translúcidos», como si se pudiese reflejar en una cifra la inmensa maraña de aprendizajes y vivencias que porta un sistema completo.

Nuestro objetivo fue estudiar las dos caras de los sistemas educativos. Por un lado, la cara visible que se ha ampliado a partir de la existencia de las evaluaciones estandarizadas de la calidad. En esta cara podemos observar ciertas variables ajustadas a instrumentos estadísticos, podemos verificar la evolución en el tiempo y analizar la comparación geográfica (por países o sistemas subnacionales). Por otro lado, la cara oculta de los sistemas está en su cultura, su historia y sus contextos. Esa cara es más sinuosa, esquiva y multifacética. Es la cara que muchas tribus de investigación evitan porque no tiene evidencias contundentes, traducibles a cifras. Pero es también la cara más profunda, sin la cual los verdaderos comparativistas jamás intentarían comprender un sistema educativo.

Este libro es uno de los resultados del proyecto de investigación *Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*. Allí intentamos analizar las dos caras de los sistemas educativos. Se trató de un gigantesco proyecto realizado por 19 investigadores de los seis países estudiados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Con la coordinación general del Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (CIAESA) y el apoyo de Instituto Natura, el proyecto se propuso indagar en la comparación de los sistemas educativos subnacionales que lograron mejoras sostenidas en el tiempo.

El primer libro del proyecto¹ relata la investigación central. Allí analizamos las grandes teóricas de la mejora sistémica y los antecedentes empíricos. Luego situamos la historia reciente de la política educativa en los seis países estudiados y mapeamos las atribuciones de poder de los sistemas educativos subnacionales: las 346 comunas de Chile, las 24 jurisdicciones de Argentina (23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires), los 26 estados y el Distrito Federal de Brasil, los 24 departamentos y la provincia constitucional de Perú y las 32 entidades federativas de México. En total estudiamos 486 sistemas educativos subnacionales.²

La investigación sistematizó toda la información disponible sobre indicadores de acceso a la educación, trayectoria de los alumnos/as (promoción, sobreedad, repitencia, abandono) y calidad de los aprendizajes medidos por las evaluaciones estandarizadas

1. El libro puede descargarse de la página web del proyecto: <https://www.llavesdelaeducacion.org/>
2. En una segunda ronda de sistematización de la información analizamos las 96 entidades territoriales certificadas de Colombia. No llegamos a analizar un universo aparte e inmenso: los 5570 municipios de Brasil, que tienen a cargo las escuelas de nivel inicial y la mayoría de la enseñanza fundamental (1.º a 9.º años).

durante el período 2004-2019 para el nivel primario y secundario. Fue un largo y complejo trabajo de sistematización y análisis estadístico. Elaboramos un modelo teórico que integró estos indicadores en un índice sintético de la mejora educativa. Buscamos casos de mejora en cada país que contengan varios indicadores y que se hayan sostenido durante un largo período de tiempo (al menos cinco años).

En paralelo, realizamos una consulta con 49 especialistas de la educación en el conjunto de los seis países estudiados para relevar casos de mejora de sistemas educativos subnacionales más allá de las estadísticas disponibles.

Gracias a estas dos fuentes combinadas de relevamientos cuali y cuantitativos, encontramos diversos casos de mejora y situaciones muy distintas en cada país. Esto lo reflejamos en el primer libro, en el que presentamos los doce casos seleccionados, dos por país. En esa primera parte de la investigación nos concentramos en presentar los hallazgos centrales de la investigación comparada. Allí analizamos las claves de la mejora sistémica que conforman los hallazgos centrales de nuestro estudio.

Encontramos que los casos estudiados tenían grandes diferencias, pero ciertos ejes compartidos. A esos ejes los llamamos «llaves» y se concentran en los modos de gobernar la educación más que en el contenido de las políticas prioritarias. Las llaves se combinan entre sí en lo que llamamos «la plataforma de gobierno de la educación». La plataforma integra las siguientes llaves, presentes en mayor o menor medida en los doce casos estudiados:

1. Otorgar una verdadera prioridad política a la educación y blindarla del corto plazo.
2. Escuchar las voces de alumnos/as y docentes; buscar consensos profundos.
3. Diseñar un proyecto educativo y consolidar una búsqueda multifocal de mejora con una clara teoría del cambio.
4. Priorizar la legitimidad frente a las tentaciones de los atajos, ampliar el paraguas de confianza, solidez y seriedad colectiva de las políticas.
5. Encontrar y/o potenciar un liderazgo reflexivo, decidido pero autocrítico, creíble y consistente.
6. Potenciar la burocracia estatal con una selección meritocrática de los cargos claves y unas condiciones adecuadas para crear un horizonte de estabilidad en el tiempo.
7. Analizar y evaluar el sistema con distintos ojos y rigurosidad científica.

8. Articular el proyecto educativo con otros actores políticos en diversas esferas.
9. Lograr equilibrio entre tensiones, generar la flotación de las políticas educativas, crear una identidad compartida del camino que hay que construir.
10. Convertir los canales de política educativa en dispositivos, usar los recursos para lograr resultados.

La historia detrás de estas llaves está en los doce casos de mejora sistémica de la educación a nivel subnacional en América Latina. Este es el objetivo del presente libro, que puede considerarse un segundo tomo del mismo proyecto *Las llaves de la educación*. Cada caso es muy distinto y solo puede comprenderse en su contexto, su cultura y sus relaciones de poder con los distintos actores. No solo lograron procesos de mejora diversos, que intentamos reflejar en una tipología en el primer libro, también expresan proyectos político-educativos dispares. Los sistemas educativos no son asépticos, no intentan mejorar los aprendizajes libres de toda ideología. No funciona así la educación: siempre hay ideales, visiones y prioridades que se ponen en juego en cada contexto. Esto se verá mucho más claramente en este libro que en el primero.

Aquí se reflejan las historias completas de los casos de mejora sistémica de la educación en América Latina. Hemos analizados casos muy distintos y fascinantes, que serán sin duda una oportunidad de reflexión para los planificadores y analistas de política educativa en la región.

En Brasil, Filipe Recch, Vinícius Baptista Soares Lopes y Lucas Fernandes Hoogerbrugge analizan los casos de Ceará y Pernambuco. En el caso de Ceará se observa mucho foco en alfabetización en primer grado, un fuerte blindaje político, articulación con municipios, formación de funcionarios, mucha continuidad, seriedad y foco en aprendizajes. En Pernambuco encontrarán un extraordinario modelo de escuelas de tiempo integral para nivel medio, una fuerte matriz curricular y también una clara prioridad política a la educación y una gestión basada en resultados con mucho apoyo a las escuelas para entender cómo mejorar.

En Chile, Cristian Bellei, Gonzalo Muñoz y Mariana Contreras cuentan los casos de dos pequeños municipios en tamaño, pero gigantes en sus resultados: San Nicolás y Loncoche. San Nicolás es una comuna con mejoras notables que logró garantizar la educación pública con una oferta innovadora, mucha confianza y diálogo en red con las escuelas y un clima de mejora constante. Loncoche logró aumentar la matrícula pública (a contramano del país) y mejorar la calidad educativa en el largo plazo con una apuesta centrada en profesionalizar a docentes y directivos y en dotar de más recursos a las escuelas vulnerables.

En México, Juan Cruz Olmeda y Valentina Sifuentes García cuentan los casos de Puebla y Guanajuato. El caso de Puebla se destaca por su foco en la medición de resultados con apoyo a cada escuela con el modelo APA (Asistencia, Permanencia y Aprendizaje), la creación de una coalición de múltiples actores para concertar esfuerzos en la mejora y una clara teoría del cambio educativo. En Guanajuato se logró una mejora sobresaliente en los indicadores de inclusión y trayectoria educativa de los alumnos/as con distintas capas de consolidación en el tiempo de políticas.

En Argentina, Belén Sánchez y Axel Rivas relatan los casos de Córdoba y Río Negro. Córdoba fue la provincia argentina más destacada con un liderazgo reflexivo y consolidado, alta calidad de producción curricular, una escuela de formación de directores y una fuerte política de jornada extendida en primaria, entre otras acciones que fueron logrando iteraciones constantes de mayor sentido e impacto. Río Negro tuvo distintas gestiones muy sólidas, capas acumuladas de políticas, mejoras pronunciadas en el nivel primario, una apuesta por la reforma integral de nivel secundario y un interesante ecosistema con instituciones formadoras de docentes.

En Perú, María Balarin analiza dos casos muy disímiles. Por un lado, San Martín fue el único caso seleccionado en el que no hubo mejoras por encima del país, pero fue elegido ante la falta de casos de mejora porque los expertos consultados destacaron su planificación, articulación y calidad de gestión en un contexto muy adverso. El caso de Ayacucho es a la inversa: tuvo una mejora muy destacada, pero sin evidencia de explicaciones políticas. La hipótesis central es que la mejora social del Perú y las políticas nacionales fueron más marcadas en su capacidad de impacto para explicar esa mejora.

En Colombia, Jorge Baxter, Mónica Cristina León Cadavid y Luis Alejandro Baquero Garzón analizan los casos de Bogotá y Boyacá. El Distrito Capital del país, Bogotá, es un caso de mejoras por encima del promedio, con una mirada más amplia de la calidad educativa, como modelo de ciudad educadora con múltiples contactos entre la cultura, la educación y la ciudadanía, aprovechando un ecosistema de actores diverso. Boyacá es un departamento con mucha historia educativa, con entidades territoriales destacadas como Tunja y Sogamoso y una lograda articulación territorial.

Cada caso refleja una historia muy particular de procesos de mejora sistémica con resultados también diversos. Esta diversidad es la contracara de las recetas universales de mejora que están presentes en estudios previos y que desconocen la cultura de los sistemas educativos. Los casos comparten muchas facetas y políticas, como hemos visto en el primer libro. Aquí podemos conocer sus historias completas, abriendo el mapa de las posibilidades y limitaciones que nos llevan a la meca de la mejora sistémica.

Mejora educativa provincial en el escenario federal argentino: los casos de Córdoba y Río Negro

Belén Sánchez

Introducción: selección de casos

En Argentina, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires poseen amplias facultades para definir las políticas educativas. Desde la década de los noventa administran las escuelas de educación básica y superior no universitaria, tras un proceso de descentralización que comenzó en los años sesenta y que, tras una historia de oscilaciones, dejó el péndulo federal del lado de las provincias en lo que respecta a las atribuciones formales. Pero el movimiento pendular no cesaría allí: si bien la administración de las escuelas quedó a cargo de las provincias, el Estado nacional conservó –no sin vaivenes– el mando del timón de las reformas educativas y la gestión de programas que complementaron las iniciativas de las provincias, cuyo gasto en salarios promedia el 90%.

En un escenario federal marcado por fuertes desigualdades en materia de desarrollo económico, recursos fiscales y capacidades técnicas ministeriales, este estudio buscó identificar y analizar casos subnacionales que se destacaran por presentar trayectos de mejora educativa sostenida. Para ello, se recurrió a una estrategia que combinó el análisis de los indicadores de contexto, procesos y resultados educativos durante el período 2004-2019³ con una serie de entrevistas realizadas a expertos en políticas educativas conocedores de las gestiones educativas provinciales.

Las tendencias que se observaron en las distintas jurisdicciones no permitieron hallar casos de mejoras destacadas en el conjunto de los indicadores analizados que permitieran hablar de una mejora integral y sostenida. Sin embargo, los casos de Córdoba y Río Negro sobresalieron por una combinación de evidencia cuantitativa y cualitativa que los respaldó como candidatos a ser estudiados en profundidad como parte de esta investigación: presentaron evidencias de mejora en algunos de sus indicadores y los especialistas entrevistados destacaron especialmente sus gestiones educativas.

Córdoba se ubicó en la segunda posición más favorable en un *ranking* de provincias realizado a partir de un índice sintético de mejora que analiza las tendencias en todos los indicadores. Mejoró sistemáticamente los niveles de promoción, tanto en la escuela secundaria como en la escuela primaria; en este último nivel llegó a superar los valores medios nacionales, tras iniciar el período situándose muy por debajo de ellos, y, al mismo tiempo, registró una disminución en los índices de sobreedad. A la par de estas mejoras, Córdoba ocupó las posiciones más altas en el *ranking* interprovincial de resultados de aprendizaje medido por las pruebas Aprender, dimensión en la que también mejoró respecto de años anteriores.

Río Negro, por su parte, registra una mejora concentrada en el nivel primario. Allí mejoró la promoción y, como consecuencia, cayó la sobreedad. Al mismo tiempo, la provincia mejoró su posición relativa en las evaluaciones nacionales: al comienzo se situaba en una posición intermedia, y en los últimos años llegó a estar entre las cinco provincias con mejores resultados. En el nivel secundario, en cambio, no se registran tendencias claras de mejora.

En ambos casos, la selección terminó de definirse a partir del aporte que hicieron los 10 especialistas consultados, quienes se refirieron a estas provincias como casos que combinan agendas proactivas y sustantivas de política educativa con equipos técnicos calificados y estables, en escenarios de continuidad política de los ministros o partidos políticos en el poder. Sobre el carácter destacado de Córdoba existió consenso entre todos los informantes, quienes reconocieron la presencia de un notorio liderazgo y de un equipo de gestión sostenido en el tiempo que ha logrado formular y consolidar políticas

3. Véanse Rivas, Scasso et al. (2020) y <http://llavesdelaeducacion.org> para mayor detalle sobre la metodología de selección de casos a partir de indicadores educativos.

sustantivas preocupándose, además, por construirlas a través del diálogo con el cuerpo docente. Río Negro fue destacada casi unánimemente. Fue valorada especialmente por la tradición pedagógica de la provincia, evidente tanto en la fortaleza de su sistema formador como en la trayectoria de innovación educativa en el nivel secundario. A su vez, varios analistas destacaron la reforma del nivel secundario que la provincia aplicó en los últimos años en todas sus escuelas de gestión estatal.

Partiendo de la identificación de Córdoba y Río Negro como exponentes de trayectorias destacadas en el escenario federal argentino, en este capítulo se analizan ambos casos. Tras una descripción general de cada contexto provincial, se describe en detalle la mejora a partir de un análisis de la evolución de los indicadores educativos durante el período 2004-2019. A continuación, se recorre sus agendas político-educativas durante este período, identificando las claves explicativas de la mejora en cada caso, con el propósito de extraer aprendizajes para comprender y promover procesos de mejora educativa desde el nivel nacional en Argentina y en América Latina. Para ello, nos hemos servido del análisis de indicadores educativos, de la sistematización de documentos que oficializan las políticas implementadas en el período y de la realización de entrevistas con los principales funcionarios de cada una de las carteras educativas. En Córdoba se realizaron 22 entrevistas y en Río Negro fueron 17. A su vez, el análisis se complementa, en ambos casos, con referencias a los testimonios de directivos y docentes recogidos en un trabajo de campo de una semana de duración que se llevó a cabo en seis escuelas de nivel primario de cada una de las capitales provinciales, con el fin de tomar la temperatura de los cambios en el nivel escolar y de complementar los relatos oficiales con una mirada de la política educativa más cercana a las prácticas.

Continuidad y gobierno pedagógico: el caso de Córdoba⁴

Panorama demográfico, socioeconómico y político

Con 3 308 876 habitantes, un 8,2% de la población total de Argentina, la provincia de Córdoba es la segunda más poblada del país. Cerca de un 90% de su población es urbana. Su extensión de 165 321 km² la coloca en el quinto lugar en lo que respecta a superficie territorial, tras provincias de mayor tamaño como Buenos Aires, Santa Cruz, Chubut y Río Negro. Su territorio se divide en 26 departamentos políticos y 248 municipios, que cuentan con autonomía política, económica, financiera e institucional.

Se trata de una jurisdicción de peso económico en el escenario federal. Su producto bruto geográfico (PBG) la colocaba en el tercer lugar tras la provincia y la Ciudad de Buenos Aires en 2011. En cuanto a la composición de la economía provincial, el sector terciario constituye un 64,7% del PBG, cercano al porcentaje nacional. El sector industrial compone un 25,54% del producto, destacándose las industrias alimentaria y automotriz (Córdoba es el epicentro nacional de esta última). El sector primario, por su parte, representa el 9,89% del PBG, con un predominio de los cultivos oleaginosos y de los cereales. Las características del desarrollo económico cordobés explican su clasificación dentro del grupo de provincias «avanzadas» junto con Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe en una tipología propuesta por el Consejo Federal de Inversiones (Rivas, 2009).

En el primer semestre de 2019, el 36,6% de las personas del aglomerado Gran Córdoba eran pobres, y el 33,5% de las de Río Cuarto⁵ estaban en la misma situación.⁶ Esto coloca a Córdoba muy cerca del índice de pobreza general en el total de aglomerados urbanos, del 35,4% en el mismo período. Asimismo, la tasa de desocupación del aglomerado Gran Córdoba era del 13,1%⁷, algo superior a la correspondiente al total de aglomerados urbanos para el mismo período (10,6%).⁸

4. Agradecemos a todos los funcionarios, directivos y docentes entrevistados su tiempo y generosidad a la hora de compartir su trabajo con el equipo de investigación. En particular, extendemos un especial agradecimiento a Walter Grahovac y Delia Provinciali, por abrir las puertas de su gestión con excelente predisposición; y a la profesora Nancy Alonso, por su colaboración para organizar el trabajo de campo realizado en la provincia.
5. Se trata de un aglomerado urbano importante en la provincia de Córdoba.
6. Fuente: EPH (INDEC).
7. Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Coordinación de la Provincia de Córdoba, sobre la base de EPH (INDEC).
8. Fuente: EPH (INDEC).

En materia de desarrollo humano, la provincia ocupó el octavo lugar entre las 24 jurisdicciones en 2015,⁹ pero perdió posiciones en 2016, cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pasó a medir el Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP) combinando indicadores de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental. En esta ocasión, Córdoba se ubicó en el decimocuarto lugar en el *ranking* provincial, por lo que se la puede considerar una provincia intermedia desde una mirada multidimensional sobre el desarrollo, con valores particularmente bajos en materia de inclusión social¹⁰.

La idiosincrasia cordobesa puede definirse a través de dos perfiles bien distintos: por un lado, encontramos un conservadurismo ligado al poder eclesiástico y militar en la provincia; y, por otro, un perfil laico e intelectual, heredero de la reforma universitaria de 1918 y el Cordobazo. En cualquier caso, siempre ha sido una provincia con altos niveles de autonomía económica, política y cultural, cuya sociedad reivindica orgullosamente su origen (Veleda, 2003).

Desde el retorno de la democracia en 1983 hasta 1999, la provincia de Córdoba fue gobernada por el radicalismo. Entre 1983 y 1995 ocupó la gobernación Eduardo Angeloz, quien lideró la restauración democrática en la provincia a partir de la búsqueda de consensos. En 1995, tras la salida anticipada de Angeloz, Ramón Mestre ocupa el cargo de gobernador en el contexto de una profunda crisis política y económica provocada por el «efecto tequila». En 1999, tras un mandato gubernamental caracterizado por el ajuste y una fuerte conflictividad social, el peronista José Manuel de la Sota triunfó en las elecciones y marcó el quiebre de la hegemonía radical en la provincia. Desde entonces, De la Sota y su compañero de fórmula Juan Schiaretti se han ido alternando en la gobernación hasta la actualidad.

En lo relativo a la política educativa, interesa recuperar la historia reciente por su relevancia para interpretar el período estudiado. Durante los doce años que Eduardo Angeloz ocupó la gobernación, en la cartera educativa primaron la continuidad, la coherencia y la solidez técnica de los equipos ministeriales. Estos atributos ubicaron a la provincia entre las más fortalecidas en cuanto a su capacidad para desarrollar políticas educativas de manera autónoma (Veleda, 2003: 31). Hacia el final de la gestión angelocista, en el contexto de una fuerte crisis económica, la provincia entró en un caos financiero que derivó en que el pago de los salarios de los docentes se retrasara durante meses y en la pérdida de dos meses de clase debido a los paros.

9. Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2016 (PNUD).

10. Fuente: PNUD (2017). Para determinar el componente «Inclusión social» del índice, se toman datos de pobreza relativa, tasa de empleo, tasa de empleo no registrado, mortalidad infantil y porcentaje de población de 14 a 18 años escolarizada. Cabe aclarar que en el aglomerado Gran Córdoba se registraron tasas de pobreza muy altas en 2016.

Ramón Mestre asumió la gobernación en ese escenario y desplegó una severa política de ajuste, con un fuerte correlato en el sector educativo. Para contener el gasto sectorial, Mestre ordenó el cierre de las salas de 4 años y de buena parte de las escuelas rurales, la fusión de grados y la modificación del régimen de suplencias, entre otras medidas muy controvertidas. También en el mismo período se avanzó en la implementación «por shock» de la Ley Federal de Educación, que ordenó, sin la participación de los docentes ni de otros actores educativos, la implementación en bloque de la secundarización del séptimo año del nivel primario de un año a otro (Veleda, 2003).

Esto generó un descalabro administrativo y sembró importantes dosis de descontento e incertidumbre en los equipos docentes y directivos. Tuvo efectos preocupantes en los indicadores de trayectorias y equidad educativa, hasta el punto de que la provincia finalizó el siglo con tendencias significativamente peores que la media nacional. Entre 1996 y 1999, el abandono en la secundaria baja disminuyó solamente un 1,2%, mientras que la reducción promedio nacional fue cercana al 40%; y la sobreedad creció un 64,6%, mientras que en la media nacional solo subió un 20%. En la secundaria alta, los indicadores se comportaron de forma alarmante: el abandono creció un 44%, mientras que en el promedio del país bajó un 10%; y la tasa de egreso bajó en Córdoba (15,4%), pero subió en la media nacional (6%) (Veleda, 2003).

Con De la Sota vendría una nueva etapa en el estilo de gestión de la política educativa. El primer gobierno peronista de la era democrática inauguró su gestión con un Pacto de Calidad Educativa que convocó a todos los gremios con representación en la provincia y a otros actores de peso, y prometió revertir todas las medidas de ajuste instrumentadas durante la gestión mestrista. También cambió el perfil de los funcionarios que condujeron la cartera educativa, pues se tendió a incorporar aquellos perfiles que tenían una trayectoria dentro del sistema educativo.

Tras ganar las elecciones, De la Sota ofreció el cargo de ministro de Educación a Walter Grahovac, en ese entonces dirigente del sindicato docente mayoritario. Sin embargo, Grahovac tuvo que recharzar la oferta, al no haber obtenido el aval del gremio. Así, los primeros ocho años del gobierno de De la Sota vieron cuatro ministros de Educación distintos. Juan Carlos Maqueda se convirtió en ministro de Educación de la provincia en 1999; Evelynna Feraudo, en 2002; y Amelia López, en 2003. En 2006, cuando López dejó el Ministerio de Educación para cubrir la vacante del exdiputado nacional Jorge Montoya, fue reemplazada por Eduardo Mundet. En 2007, con la llegada de Schiaretti al poder, lo asumió Walter Grahovac, quien aún hoy está al frente de la cartera educativa provincial. Esto lo convierte en el ministro de mayor antigüedad en el Consejo Federal de Educación.

El gobierno de la educación en Córdoba implica la gestión del segundo mayor sistema educativo del país, con más de 900 000 estudiantes y 70 000 docentes.

Cuadro 1 - Gobernadores y ministros/as de Educación de la provincia de Córdoba, 2003-2020

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gobernador	José Manuel de la Sota				Juan Schiaretti				José Manuel de la Sota				Juan Schiaretti					
Ministro/a	Amelia López		Eduardo Mundet		Walter Grahovac													

La mejora educativa cordobesa en cifras

En 2019, en la provincia de Córdoba funcionaban 4967 establecimientos educativos de nivel inicial, primario, secundario y superior no universitario. A ellos asistían 911 432 estudiantes, lo que convierte al sistema educativo cordobés en el segundo más grande del país, luego de la provincia de Buenos Aires. El 33% de ellos asistían a establecimientos de gestión privada.

Un análisis de la evolución de los principales indicadores educativos en Córdoba en los últimos quince años muestra que la provincia se ubica en una posición destacada dentro del conjunto de jurisdicciones subnacionales argentinas, en particular si analizamos comparativamente las mejoras producidas a lo largo del período.

En lo respectivo a la cobertura en los niveles inicial y secundario, Córdoba registra una tendencia claramente creciente en ambos, a la par de la tendencia nacional (gráficos 1, 2 y 3).

Gráfico 1 - Tasa específica de matrícula por edad. Población de 3 a 5 años. Provincia de Córdoba y total país, 2001-2015

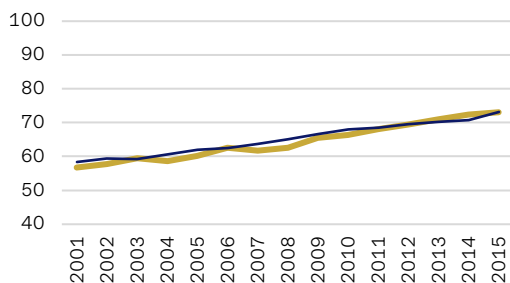


Gráfico 2 - Tasa específica de matrícula por edad. Población de 12 a 14 años. Provincia de Córdoba y total país, 2003-2018

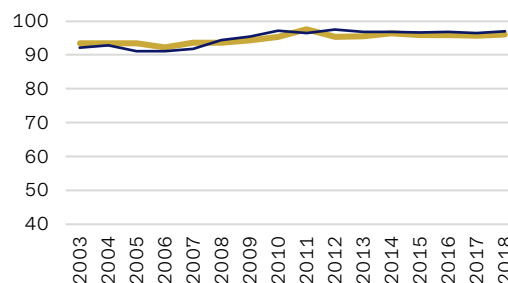
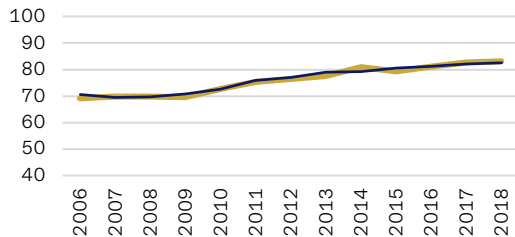


Gráfico 3 - Tasa específica de matrícula por edad. Población de 15 a 17 años. Provincia de Córdoba y total país, 2006-2018



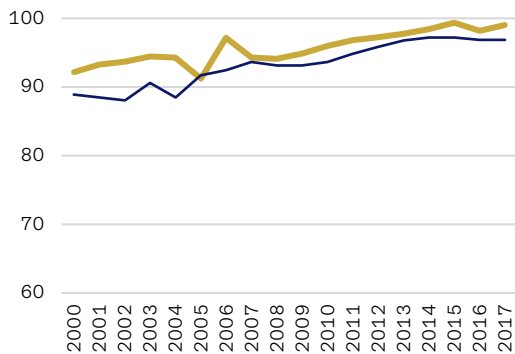
— Córdoba — Total país

Nota. Las estimaciones de población en edad escolar se realizaron en base a proyecciones simples de cohortes de matrícula en edad escolar para las edades con cobertura universal, ajustadas a partir de la reconstrucción de cohortes de población en base al total de nacidos vivos por año.

Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base del Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos años 2010-2018 (Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación) y datos de Estadísticas Vitales (DEIS-MSal) años 2001-2012.

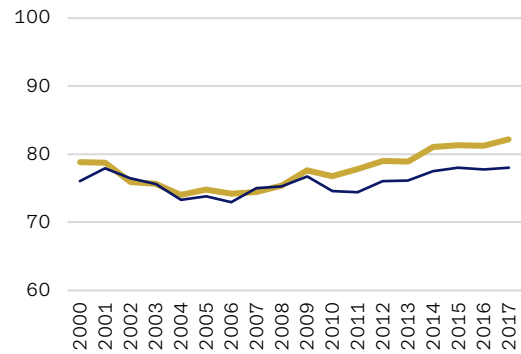
Córdoba ha mejorado sistemáticamente las tasas de promoción. En primaria siguieron una trayectoria de ascenso sostenido desde 2008. En secundaria, los niveles de promoción han crecido a un ritmo similar, aunque partiendo de pisos más bajos. En este punto se despega de la tendencia nacional y muestra mejoras superiores en materia de promoción, lo que la destaca como caso (gráficos 4 y 5).

Gráfico 4 - Porcentaje de promovidos. Nivel primario. Provincia de Córdoba y total país, 2000-2017



— Córdoba — Total país

Gráfico 5 - Porcentaje de promovidos. Nivel secundario. Provincia de Córdoba y total país, 2000-2017



Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base del Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos años 2000-2018 (Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación).

Algo similar sucede con la sobreedad: tanto en primaria como en secundaria sigue una trayectoria firme de descenso, por debajo de los niveles nacionales en ambos casos. En primaria, 2012 vuelve a aparecer como un año clave en el que la mejora comienza a pronunciarse. Esto resulta coherente con la mejora en las tasas de aprobación, puesto que la acumulación de sobreedad en los estudiantes se produce cuando estos tienen dificultades para aprobar los grados. Resulta auspicioso que la disminución de la sobreedad haya aumentado su ritmo desde 2012 y que resulte inferior al 5% en 2018, lo que representa una mejora muy significativa respecto de los valores del indicador al comienzo de la década del 2000.

Como correlato de esta evolución favorable, los datos muestran mejoras en las tasas de sobreedad en ambos niveles. En el nivel secundario, la sobreedad experimentó una trayectoria de ascenso durante una parte del período, pero en 2012 comenzó a descender hasta recuperar los valores de 2005 y superarlos en 5 puntos porcentuales hacia 2018 (gráficos 6 y 7).

Gráfico 6 - Porcentaje de alumnos/as con sobreedad. Nivel primario. Provincia de Córdoba y total país, 2000-2018

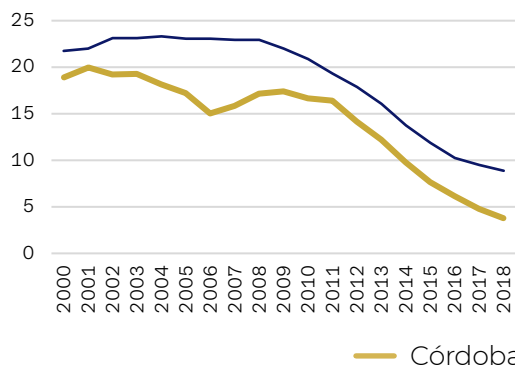
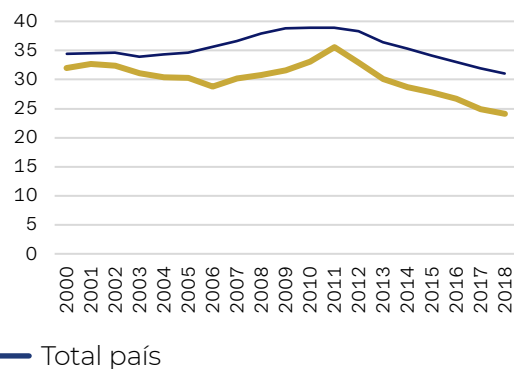


Gráfico 7 - Porcentaje de alumnos/as con sobreedad. Nivel secundario. Provincia de Córdoba y total país, 2000-2018



Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base del Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos años 2000-2018 (Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación).

Los desafíos son mayores en lo relativo al abandono interanual. Sus niveles son muy bajos en el nivel primario, donde ha tenido una trayectoria de descenso en el período estudiado (gráfico 8). En el nivel secundario, donde la permanencia de los estudiantes constituye un desafío irresuelto, la provincia registra un descenso del abandono en la secundaria baja (grados 7 a 9) entre 2011 y 2014 que luego se pierde por una recuperación de 2 puntos porcentuales en 2015-2016 (gráfico 9). En la secundaria alta, por su parte, Córdoba muestra una tendencia de descenso muy leve (gráfico 10). La relativa estabilidad del abandono en la secundaria da cuenta de un desafío persistente, tanto para el ciclo básico como para el orientado.

Gráfico 8 - Tasa de abandono interanual. Grados 1 a 6 (nivel primario). Provincia de Córdoba y total país, 2000-2017

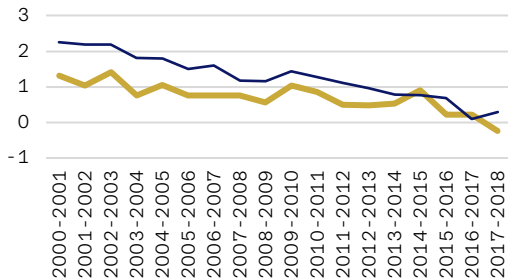


Gráfico 9 - Tasa de abandono interanual. Grados 7 a 9 (nivel secundario inferior). Provincia de Córdoba y total país, 2000-2018

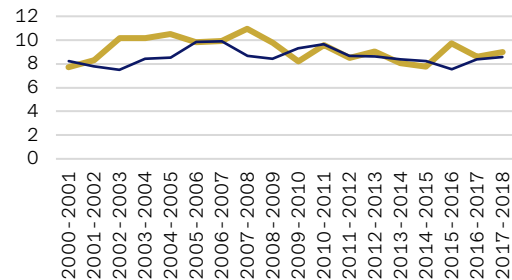
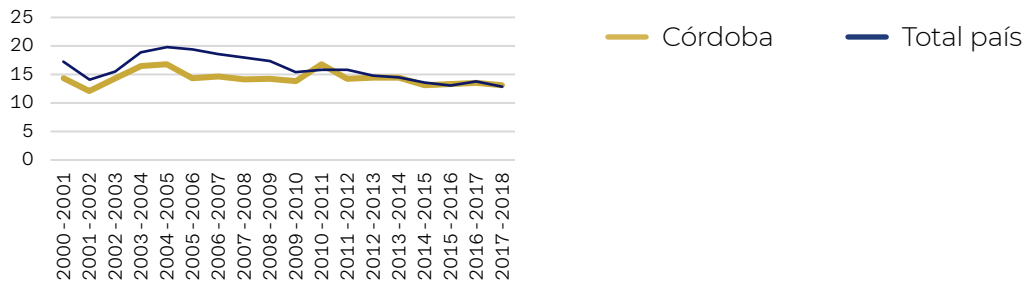


Gráfico 10 - Tasa de abandono interanual. Grados 10 a 12 (nivel secundario superior). Provincia de Córdoba y total país, 2000-2018

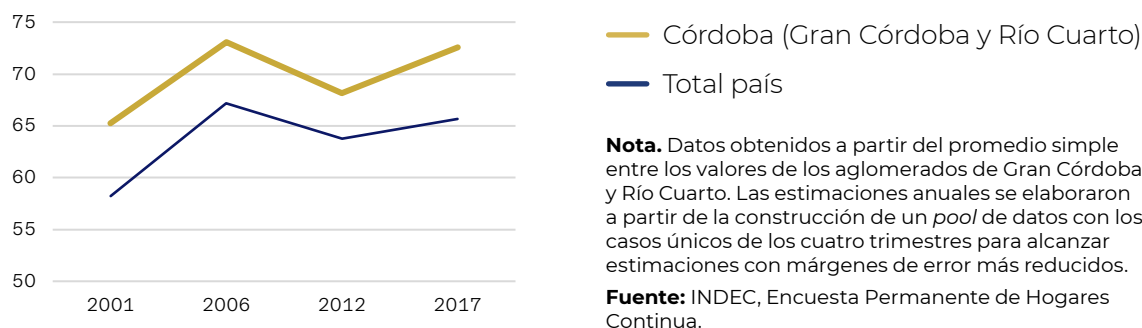


Nota. Los valores 2000-2015 corresponden a los indicadores oficiales publicados por la DIIE. Al haberse discontinuado la publicación de las series con esta estructura de niveles, los valores 2016-2017 y 2017-2018 fueron calculados con estimaciones propias.

Fuente: Indicadores de Eficiencia Interna (Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación) 2000-2015. Para los valores 2016-2017 y 2017-2018, cálculos de Universidad de San Andrés- CIAESA sobre la base de datos del Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos años 2016-2018 (Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación).

En lo que respecta a los indicadores de resultados, a lo largo del período Córdoba supera la tendencia nacional. En cuanto a la terminalidad del nivel secundario, con porcentajes de población de entre 20 y 22 años con secundaria completa unos 5 puntos porcentuales superiores a los valores nacionales, la provincia siguió una trayectoria similar al resto del país. En el período 2012-2017 la mejora cordobesa fue más pronunciada que la registrada a nivel nacional. Sin embargo, el hecho de que los porcentajes de 2017 sean similares a los de 2006 revela que, en el nivel secundario, los desafíos relativos al egreso de los estudiantes en tiempo y forma permanecen irresueltos (gráfico 11).

Gráfico 11 - Porcentaje de población de 20 a 22 años con secundaria completa. Córdoba (solo aglomerados urbanos), años seleccionados



En relación con los resultados en las evaluaciones estandarizadas, Córdoba evidencia una mejora sostenida tanto en primaria como en secundaria. Tras una caída en la evaluación nacional de 2013, las últimas dos aplicaciones de Aprender la ubican en los primeros puestos del *ranking* interprovincial, dimensión en la que mejoró en comparación con ediciones anteriores de las pruebas (cuadros 2 y 3). Ambas mejoras se dan en paralelo a unas tendencias estables o positivas en materia de inclusión (acceso y trayectorias), tal y como observamos en los gráficos anteriores.

Cuadro 2 - Porcentaje de estudiantes con desempeño satisfactorio, según tipo y año de operativo de evaluación. Córdoba, total país y posición relativa de Córdoba en el ranking de provincias. Lengua y Matemática. Sexto grado del nivel primario

	Sexto grado primaria											
	Lengua						Matemática					
	One 2005	One 2007	One 2010	One 2013 ajustado	Aprender 2016	Aprender 2018	One 2005	One 2007	One 2010	One 2013 ajustado	Aprender 2016	Aprender 2018
Córdoba	66,3	72,3	76,8	55,9	74,4	82,7	57,9	70,0	71,2	48,7	67,7	68,2
País	70,3	66,3	72,3	58,2	66,8	75,3	59,6	63,8	64,3	51,7	58,6	57,4
Posición en el ranking	16	7	6	13	2	4	13	7	3	13	3	3

Cuadro 3 - Porcentaje de estudiantes con desempeño satisfactorio, según tipo y año de operativo de evaluación. Córdoba, total país y posición relativa de Córdoba en el ranking de provincias. Lengua y Matemática. Sexto año del nivel secundario

	Sexto año secundaria											
	Lengua						Matemática					
	One 2005	One 2007	One 2010	One 2013 ajustado	Aprender 2016	Aprender 2017	One 2005	One 2007	One 2010	One 2013 ajustado	Aprender 2016	Aprender 2017
Córdoba	65,4	87,6	77,5	52,8	61,9	70,3	57,8	66,8	75,2	40,5	39,3	42,3
País	61,6	78,9	73,7	50,5	53,6	62,5	48,2	55,3	70,1	35,3	29,8	31,2
Posición en el ranking	7	4	8	11	1	2	4	4	8	7	3	2

Fuente: Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación.

La indagación cualitativa que complementó el análisis estadístico convalidó la pertinencia de la selección del caso cordobés para el presente estudio. Todos los referentes académicos y políticos entrevistados coincidieron en destacar la continuidad de la gestión educativa cordobesa como un atributo clave para la formulación de políticas educativas con impacto en la calidad educativa, a la par que varios referentes identificaron en las figuras del ministro y del viceministro un liderazgo basado en el diálogo con los docentes y el respeto hacia ellos, cualidad también asociada al éxito de las iniciativas político-educativas implementadas bajo su gestión.

Por otro lado, algunas políticas educativas fueron valoradas puntualmente, en general por los rasgos innovadores que las han hecho conocidas en el espacio federal. Entre ellas cabe destacar la propuesta de las escuelas PROA (Programa Avanzado de Educación Secundaria con énfasis en las tecnologías de la información y de la comunicación [TIC]), que ha llamado la atención a nivel nacional por tratarse de un formato alternativo de escuela secundaria pública de alta calidad orientado al desarrollo de *software* y construido en diálogo con sectores gremiales e incluso productivos de la provincia. También se valoró el desempeño de la provincia en lo referido a los cambios en el régimen académico del nivel secundario (que serán abordados más adelante).

De estos rasgos destacados, la combinación de una visión político-educativa clara y consciente de la importancia de coconstruir los cambios de la mano de la comunidad educativa con la continuidad política como condición de posibilidad brinda pistas sobre las llaves de la mejora cordobesa.

A continuación, abordaremos la agenda de políticas educativas que se llevó a cabo en la provincia intentando trazar las hipótesis que explican la trayectoria de mejora evidenciada en la evolución de los indicadores. El período estudiado abarca los doce años transcurridos entre 2007 y 2019, recortado por el inicio de la etapa ministerial de Walter Grahovac, cuya gestión de gobierno ocupó la mayor parte del período 2004-2019, en el que parece que se encuentran las explicaciones de la mejora registrada.

La agenda de política educativa en Córdoba (2007-2019)

Estudiar una gestión educativa excepcionalmente longeva en el escenario federal argentino exige comenzar por poner en valor la continuidad política como condición de posibilidad, éxito y profundización de las políticas educativas. Con más de doce años al frente del Ministerio de Educación, el equipo conducido por Walter Grahovac reconoce que la estabilidad ha favorecido el desarrollo de una agenda que tuvo tiempo y espacio para desplegarse en distintas direcciones: tanto en materia de políticas de expansión de derechos y oportunidades como de políticas estratégicas, pensadas para la mejora educativa a medio y largo plazo, y de innovaciones disruptivas implementadas a pequeña escala.

Este apartado propone un recorrido por la profusa agenda de políticas educativas que se desplegó entre 2007 y 2019 en la provincia de Córdoba para identificar las claves de su mejora educativa. Busca documentar la gestión desde una mirada analítica sostenida por la pregunta acerca de la mejora evidenciada en la evolución de los indicadores analizados en el apartado anterior.

Para ello, se organiza en secciones definidas a la luz de los que hemos identificado como los principales ejes de la gestión educativa cordobesa durante el período: 1) la construcción de instrumentos y espacios institucionales que oficiaron de marco normativo y político de la gestión estudiada; 2) las políticas de expansión de oportunidades mediante la creación de escuelas y la ampliación de la jornada escolar; 3) las políticas pedagógico-curriculares, orientadas a la mejora de la enseñanza; 4) las políticas para la docencia; 5) las políticas de reforma en el nivel secundario; y 6) las políticas de información, evaluación y planeamiento educativos.

El marco político-institucional

Una doble agenda de institucionalización y de ampliación de oportunidades marcó los primeros años de la gestión estudiada. Respecto a la institucionalización, se crearon condiciones, nuevos espacios e instrumentos para el gobierno de la educación. Continuando con la impronta dialogante que había caracterizado las políticas educativas del gobierno de De la Sota, Grahovac impulsó en 2008 la creación del Consejo Provincial de Políticas Educativas (Decreto 1359/08). De composición plural –con representantes de los ministerios de Educación y Ciencia y Tecnología, de las universidades, de las entidades gremiales,

del poder legislativo y del judicial, de las agrupaciones estudiantiles y familiares, y de las principales fuerzas políticas provinciales–, constituye un órgano consultivo (no autónomo) cuya función es la de asesorar al Ministerio de Educación provincial realizando propuestas, sugiriendo modificaciones a las políticas vigentes e impulsando acciones de monitoreo y evaluación de las políticas implementadas. Así, institucionaliza un espacio de participación cuya composición multisectorial ayuda a legitimar las políticas educativas.

Una de las primeras labores encargadas al Consejo Provincial de Políticas Educativas fue la adecuación del marco normativo cordobés a la Ley de Educación Nacional aprobada en 2006. Se trabajó con el borrador de una nueva Ley de Educación Provincial que luego se debatió con los docentes y con la comunidad educativa en general. Aprobada en 2010 (Ley 9870), sigue vigente como principal instrumento regulatorio del sistema educativo cordobés. Entre sus definiciones más importantes se destacan, además de la readecuación de la estructura de niveles y la reafirmación de la educación como un derecho personal y social garantizado por el Estado, la universalización de la jornada extendida en el nivel primario (art. 36), la obligatoriedad de la sala de 4 años y la meta de universalizar la sala de 3 años con prioridad para los sectores más vulnerables (art. 27), y la fijación de un porcentaje mínimo del presupuesto provincial para el sector educativo (art. 109).

En torno a este último punto, la Ley de Educación Provincial estableció que, como mínimo, un 35 % del presupuesto provincial se destinaría a educación. Esto significó un aumento de 10 puntos porcentuales respecto del 25 % que había sido fijado por la anterior ley sectorial. Para lograr el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley y orientar este incremento de la inversión educativa –en particular, en lo referido a la obligatoriedad escolar y a la jornada extendida– se definieron metas cuantitativas a medio plazo, delineando un estilo de gestión, que se sostendría a lo largo del período y en todo el Ministerio, orientado a resultados y con procesos constantes de monitoreo de las políticas en marcha.

La garantía de este piso de recursos, reforzado por las transferencias nacionales, y la fijación de metas crearían las condiciones e impulsarían un esfuerzo de gestión para volver más eficiente el manejo presupuestario:

La llegada de mayores recursos a las provincias nos fue llevando a tener que mejorar nuestro manejo del presupuesto. Junto a ello, Córdoba ha ido incorporando una mejora de las herramientas tecnológicas para el manejo del presupuesto que no es virtud del Ministerio, sino de la política provincial. Nos ha permitido tener más precisiones. (Entrevista con Walter Grahovac)

El apoyo político desde la gobernación (cuyos titulares han ido alternándose a lo largo del período) merece ser señalado como otro de los elementos del marco político-institucional de esta gestión. Los entrevistados lo han identificado como una condición fundamental para el despliegue de las distintas políticas educativas, y así lo señala el propio ministro:

Hemos tenido gestiones de gobernadores que realmente entendieron que había que respaldar, que si queremos tener alguna perspectiva de justicia social, de cohesión social. Gobernadores que han sabido entender la prioridad. Esto no se trata solo de equipos. Los equipos en educación son importantes, porque si hay un gobernador que quiere hacer, y si el equipo no entiende la oportunidad de hacer, puede desperdiciarse. Pero el mejor equipo de educación, sin un gobernador que lo ponga como prioridad, puede hacer algún maquillaje, pero no mucho más. (Entrevista con Walter Grahovac).

Así, Córdoba transitó el período 2007-2019 de políticas educativas con un instrumento legal orientador que cuantificó metas y garantizó un piso presupuestario, con un espacio institucionalizado de consulta y discusión intersectorial de políticas educativas, y con el respaldo político del más alto nivel para ampliar las oportunidades educativas. Este marco político-institucional creó condiciones favorables para el diseño y la implementación de políticas educativas con impacto.

Un sistema en expansión: más espacios y tiempos educativos

Las metas establecidas en la Ley de Educación Provincial marcaron el rumbo de unos primeros años de gestión que, en palabras de sus protagonistas, estarían signados por la ampliación de oportunidades. Fueron tiempos de expansión del sistema educativo, en los que aumentaron tanto los espacios como los tiempos educativos.

Los datos sobre la evolución de la oferta educativa lo confirman. El nivel inicial fue uno de los grandes focos de expansión. Entre 2007 y 2019 fueron creados 1252 cargos docentes y la matrícula pasó de 104 000 a 134 000 alumnos/as. Impulsado por la legislación provincial, el mayor crecimiento se dio en la sala de 3 años: tras una primera definición plasmada en la Ley de Educación Provincial de 2010, donde se estableció que se tendería a la universalización de la cobertura, en 2016 fue aprobada la Ley 10438, que fijó metas anuales de construcción de salas entre 2017 y 2021. Entre 2007 y 2019, la matrícula de 3 años pasó de 297 a 15 041 alumnos/as. Esta ley también fijó metas para alcanzar el cumplimiento total de la obligatoriedad en las salas de 4 años: tras haber sido el blanco de la política de ajuste de Mestre a finales de los años noventa, entre 2007 y 2019 pasaron de 405¹¹ a 1465. Los primeros años de la política de expansión del nivel inicial se ven reflejados en la evolución de la cobertura registrada, que ha ido en ascenso hasta 2015 (último dato disponible).

11. Cantidad de secciones de nivel inicial (segundo ciclo). Fuente: Relevamiento Anual 2007, DIIE, Ministerio de Educación de la Nación.

En el nivel primario, la expansión se dio en la dimensión del tiempo escolar. Orientados por lo dispuesto en la Ley de Educación Nacional y reafirmado en la Ley de Educación Provincial, Córdoba puso en marcha en 2009 su política de extensión de la jornada escolar para el nivel primario. El Programa Provincial de Jornada Extendida añade dos horas de clase diarias, durante las cuales los alumnos/as asisten a talleres obligatorios en cinco campos formativos pensados como espacios que amplían el horizonte cultural de los estudiantes: Ciencias, Literatura y TIC, Educación Física, Inglés y Expresiones Artístico-culturales.¹² El programa se empezó a aplicar en el segundo ciclo del nivel primario (grados cuarto, quinto y sexto), y después se sumaron escuelas con el primer ciclo. La implementación avanzó con paso firme desde su lanzamiento, lo que expresa una contundente voluntad política, pues se trata de una iniciativa de alta demanda presupuestaria que exige importantes erogaciones en infraestructura, comedores escolares y cargos docentes. Pero el avance se llevó a cabo con cautela: se comenzó por las escuelas en las que había espacios, para recoger aprendizajes al respecto, y después de eso se empezaron a construir aulas en las escuelas que las necesitaban.

En 2019 alcanzaba a la totalidad de las escuelas urbanas en segundo ciclo, a 255 escuelas urbanas vulnerables con jornada extendida para ambos ciclos y a 149 escuelas rurales graduadas al programa. La cobertura total en escuelas urbanas contrasta con las cifras para el total del país, donde en 2018 solo el 22% de los establecimientos de nivel primario (tanto urbanos como rurales) contaba con jornada extendida o completa.¹³ Así, Córdoba es de las pocas provincias que han realizado un avance significativo hacia el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Educación Nacional, que establece que las escuelas primarias deben ser de jornada extendida o completa.

El nivel secundario también experimentó un importante crecimiento. Con la promulgación de la obligatoriedad de todo el nivel en la legislación nacional en 2006, y su incorporación a la normativa nacional con la ley provincial de 2010, se fueron incorporando progresivamente nuevos públicos. Entre 2007 y 2017 se sumaron 37 811 alumnos/as al sistema. Una parte importante del crecimiento se dio en las secundarias rurales: en ese ámbito, la matrícula del nivel secundario creció un 125% en esa década, debido a que se avanzó en la apertura de ciclos orientados en las 128 escuelas rurales que solo ofrecían los primeros años del nivel y en la creación de 19 nuevas escuelas secundarias rurales entre 2008 y la actualidad, con el respectivo aumento de las supervisiones que eso implicó.

12. La inclusión de la política de extensión de la jornada escolar dentro de este apartado no pretende reducirla a una acción incrementalista. En efecto, se trata de una política con un fuerte sentido pedagógico que constituye uno de los focos de las «prioridades pedagógicas» definidas en la provincia. Estos elementos serán retomados en el apartado sobre políticas pedagógico-curriculares.

13. Fuente: Ministerio de Educación de la Nación. Anuario estadístico 2018.

Asimismo, las políticas de reforma del nivel secundario (véase «Reforma universal y laboratorio de innovaciones: una estrategia de doble vía para el nivel secundario») implicaron el incremento de horas institucionales para las escuelas, que también crecieron al mismo tiempo que la matrícula. Junto con las modificaciones administrativas, esto favoreció la concentración horaria de los docentes en una misma escuela. En la actualidad, el 95 % de los docentes de escuelas secundarias estatales trabaja en una o dos escuelas,¹⁴ según la Dirección General de Educación Secundaria. El crecimiento de la oferta educativa en el nivel secundario puede verse reflejado en la mejora de los indicadores de cobertura que se registra a partir de 2010, año en el que comenzó una tendencia creciente que a 2017 registraba más de 10 puntos porcentuales de crecimiento.

En materia de infraestructura, entre 2007 y 2017 se registran avances significativos.¹⁵ Además, para financiar la expansión del sistema educativo, y en particular la del nivel inicial, el gobierno provincial lanzó en 2016 el Plan Aurora para la construcción de aulas y escuelas. Con una inversión de 3500 millones de pesos, prioriza la ampliación de espacios para salas de 3 y 4 años, y para la extensión de la jornada escolar; pero también financia obras de infraestructura en otros niveles educativos según las necesidades.

Una usina pedagógico-curricular en el corazón del Ministerio

Los esfuerzos por expandir el sistema educativo no se dieron en detrimento de la atención a la dimensión pedagógico-curricular. En el período estudiado, Córdoba encaró reformas curriculares en todos los niveles del sistema educativo e implementó diversas iniciativas en nombre de la mejora de la enseñanza y el aprendizaje.

Entre 2009 y 2010 se pusieron en marcha procesos de elaboración de nuevos diseños curriculares para los niveles inicial, primario, secundario y la formación docente. Hacia 2011, todos estos niveles contaban con nuevos diseños y estaban en marcha las revisiones de las propuestas curriculares de las distintas modalidades, basadas en los diseños de nivel, pero adecuadas a la especificidad de los distintos públicos o contextos.

Este nivel de productividad en materia de nuevos diseños se explica por la existencia de una unidad que funciona como una verdadera «usina» de desarrollo curricular en el

14. Esto supone un progreso respecto de una situación muy común en Argentina conocida como el fenómeno de los «profesores-taxi». Al estar designados por horas y no por cargos, es frecuente que los docentes de nivel secundario se desempeñen en varias escuelas a la vez y que, por ello, buena parte de sus días transcurra en el traslado de una escuela a otra.

15. En ese período se construyeron 181 edificios nuevos, 1188 aulas, 525 salas, 126 salones de usos múltiples, 280 núcleos sanitarios, 80 centros de recursos multimedia, 212 talleres de usos múltiples, 53 salas de informática y 62 laboratorios, según lo reportado en el informe de gestión de la provincia.

seno del Ministerio de Educación: la Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa (SPIyCE)¹⁶. Allí se desempeñan equipos estables de curricularistas formados por especialistas en las distintas disciplinas escolares y por docentes con experiencia en los distintos niveles del sistema educativo especializados en didácticas específicas¹⁷. En todos los casos, los procesos de desarrollo curricular siguieron una lógica participativa y su implementación se dio de forma escalonada, formas de trabajo que, como veremos más adelante, se replican más allá de la esfera curricular.

El valor que tiene para la provincia la política curricular puede verse también en el hecho de que se tiene muy claro el enfoque curricular que se quiere sostener tanto en general como en las didácticas específicas. Ya en 2002-2003 Córdoba había adoptado el currículum por capacidades y había definido cuatro fundamentales: oralidad y lectoescritura, resolución de problemas, trabajo con otros y pensamiento crítico y creativo. A partir de acuerdos federales recientes, fueron añadidas otras dos: aprender a aprender y compromiso y responsabilidad. Estas capacidades fueron mencionadas explícitamente por los funcionarios entrevistados a cargo de distintas áreas, lo que da cuenta de una cierta coherencia entre los equipos que potencia la implementación del enfoque.

La estabilidad de los equipos curriculares permite que desde la SPIyCE tenga lugar una irrigación constante hacia el sistema educativo de acciones de renovación y de apoyo a la implementación del currículum. En lo que hace a la renovación, en 2016-2017 se decidió prorrogar la vigencia inicial de cinco años de los diseños curriculares y se elaboraron documentos suplementarios que indicaban adiciones o modificaciones a los diseños en los casos en los que se juzgó necesario. En materia de apoyo a la enseñanza del currículum, la SPIyCE centraliza las acciones provinciales en dos de los principales instrumentos de regulación curricular (Gvirtz y Beech, 2005): los materiales de apoyo a la enseñanza y la formación docente continua.

16. En 2020, año que excede los límites del presente estudio, la SPIyCE pasó a denominarse Dirección General de Desarrollo Curricular, Capacitación y Acompañamiento Institucional, lo que confirma el lugar central que la cuestión curricular ocupa entre sus funciones.

17. En la actualidad, la SPIyCE cuenta con equipos de Matemática, Tecnología e Informática; Ciencias Sociales y Humanidades; Ciencias Naturales; Educación Artística; Lenguajes y Comunicaciones, y Educación Física.

Entre los primeros cabe mencionar la colección de fascículos «Prioridades pedagógicas»¹⁸. Basándose en las evaluaciones, investigaciones y relevamientos realizados, el Ministerio de Educación definió un conjunto de prioridades pedagógicas para el período 2014-2019: mejora de los aprendizajes en Lengua, Matemática y Ciencias; mayor tiempo en la escuela y en el aula en situación de aprendizaje; buen clima institucional que favorezca los procesos de enseñanza y aprendizaje; y más confianza en las posibilidades de aprendizaje de los estudiantes. Para favorecer el trabajo en estas direcciones prioritarias, la SPIyCE desarrolló una serie de documentos con orientaciones conceptuales y prácticas para las escuelas. Veintidós fascículos abordan la primera prioridad, la más propiamente curricular, acercando a los docentes reflexiones conceptuales y recomendaciones didácticas para la planificación, la enseñanza y la evaluación en Lengua, Matemática y Ciencias. Otros tres pares de documentos abordan el resto de las prioridades.

De la SPIyCE también depende buena parte de las acciones provinciales de formación docente continua: los cursos de capacitación y las acciones que desarrolla el Programa Nacional de Formación Situada¹⁹. Respecto a los primeros, el Ministerio define la oferta y diseña las propuestas desde la propia Subsecretaría de acuerdo con las prioridades pedagógicas previamente fijadas. Esta función creció y cobró protagonismo en el total de la oferta durante el período estudiado: en 2007, solo el 40% de la formación docente continua era estatal, y en la actualidad lo es el 80%. Se trata, en un 70%, de cursos semi-presenciales dictados a lo largo de todo el territorio provincial.

Por otro lado, desde el Programa Nacional de Formación Situada se llevan a cabo acciones de formación docente continua universales, situadas y en servicio. Su principal dispositivo son las jornadas institucionales, en las que, simultáneamente en toda la provincia, los docentes de cada escuela comparten una jornada de formación a partir de materiales orientadores confeccionados por la provincia y previamente trabajados por

18. En el mismo grupo puede ubicarse la colección «Pensar la enseñanza, tomar decisiones», con secuencias didácticas para acompañar la implementación del diseño curricular en la jornada extendida. También la serie «Palabra tomada», elaborada para el trabajo en el marco del Plan de Lectura, y el documento «Aprendizajes y contenidos fundamentales», que la SPIyCE elaboró ante las dificultades de los docentes para seleccionar contenidos innegociables hacia el final de los años lectivos. Los materiales subidos regularmente al portal Recursos en Línea conforman otro conjunto de recursos para apoyar la enseñanza. En este caso, se trata en su mayoría de propuestas didácticas elaboradas por docentes de la provincia y curadas por un equipo central que publica las que resultan adecuadas. Cabe aclarar que la provincia no compra ni distribuye libros de texto para las escuelas: en este aspecto, la provisión depende del caudal de distribución definido desde el nivel nacional.

19. El Programa Nacional de Formación Situada, lanzado en 2014 con el nombre de Programa Nacional de Formación Permanente «Nuestra Escuela», ofrece formación docente continua gratuita, universal y en servicio a todos los docentes del país a través de una variedad de dispositivos, entre los que destacan las jornadas de trabajo institucionales de formación situada en la escuela.

los directores en los Círculos de Directores, coordinados por capacitadores de la SPIyCE. En 2019 se realizaron cinco jornadas.

Si bien el Instituto Nacional de Formación Docente²⁰ elabora guías de trabajo con los contenidos que se van a trabajar en las jornadas, la provincia de Córdoba optó por reivindicar su histórica posición de relativa autonomía en materia de política educativa redefiniendo a nivel provincial la agenda de trabajo y elaborando sus propios materiales. Así, en estos espacios se trabajaron las mencionadas prioridades pedagógicas, los resultados de la autoevaluación institucional que realizó cada escuela y los aprendizajes y contenidos fundamentales, entre otras cuestiones. En 2019, la elaboración de la agenda fue responsabilidad de las escuelas, aunque se definieron temas «no negociables»: 1) ¿Cómo aprende el que aprende y cómo enseña el que enseña?; 2) Capacidades fundamentales; 3) Acuerdos didácticos institucionales; y 4) Recorridos de lectura.

En todos los casos se trata de temas cuyo abordaje no acaba en el marco de la formación situada, sino que pueden tratarse en los cursos de capacitación, en los materiales impresos elaborados por el Ministerio y, en general, en el discurso de los funcionarios. Al sostenerse los equipos de curricularistas y al existir acuerdos concretos en materia de enfoques disciplinares y didácticos, todos estos materiales y acciones de formación continua podrían estar reforzando la convergencia curricular (Valverde, 2014) verticalmente entre los niveles y horizontalmente entre las escuelas. Esto podría constituir una de las claves de la mejora registrada en la provincia.

En efecto, las visitas a las escuelas revelaron la existencia de unos marcos discursivos comunes entre los docentes respecto de algunos acuerdos didácticos promovidos desde el nivel central. Varios docentes hicieron referencia explícita al trabajo con secuencias didácticas como una práctica institucionalizada en los años recientes a partir de los lineamientos de las políticas educativas y a la necesidad de enfocar las acciones de selección curricular hacia la enseñanza de capacidades fundamentales, una de las prioridades pedagógicas definidas a nivel provincial. Algo similar sucedió con los materiales de uso cotidiano para la planificación de la enseñanza: la mención a los materiales producidos por la SPIyCE fue recurrente entre los docentes y directivos entrevistados, así como la valoración positiva de sus aportes. Una directora lo relataba así:

20. El Instituto Nacional de Formación Docente funciona en el ámbito del Ministerio de Educación Nacional. Creado en 2006 a partir de la Ley de Educación Nacional 26206 (art. 76), su principal función es la planificación y ejecución de políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua, en el contexto de un sistema federal en el que las instituciones formadoras de nivel terciario dependen de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Mirá, el diseño curricular es un primer elemento para poder trabajar. Segunda cuestión, como referente nosotros tenemos los cuadernillos [...]. El primero trabaja con las capacidades. Define las capacidades. Y después de allí van trabajando distintas temáticas. [...] Eso circula. Porque cuando armamos nuestras propuestas de trabajo da muchas herramientas. (Entrevista a Graciela Fara, directora de escuela primaria, Ciudad de Córdoba)

Las políticas más propiamente pedagógicas también ocuparon un lugar de peso en la gestión estudiada. Durante el período, además de la implementación de políticas acordadas a nivel federal, como la creación de la Unidad Pedagógica en los primeros dos años del nivel primario,²¹ desde Córdoba se formularon políticas orientadas a repensar y mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje en todo el sistema educativo.

Una modificación relevante en este sentido fue la introducción del Informe de Progreso Escolar (IPE) en los niveles inicial, primario y secundario. Se trata de una versión renovada de la libreta de calificaciones. Además de adecuarse a los nuevos diseños curriculares, este instrumento aprovecha la obligatoriedad de su uso para propiciar la revisión de las prácticas de calificación, retroalimentación y comunicación a las familias. Se eliminaron los ítems asociados a la «conducta» como componentes de la calificación y se promovió que los comentarios escritos se ciñeran a la descripción de los aprendizajes logrados y pendientes. Particularmente en el nivel inicial constituyó un cambio significativo:

En el nivel inicial, lo que se hacía antes era caracterizar al niño desde la perspectiva psicológica, adjetivarlo. Nada daba cuenta del aprendizaje. Queríamos construir de manera comunicable a los padres qué aprendió cada chico en términos de los distintos espacios curriculares. Tuvimos una respuesta de los padres. Esto generó una cuestión de altísima valoración del nivel y puso también otras expectativas en el nivel siguiente, en el nivel primario. (Entrevista a Delia Provinciali, secretaria de Educación de Córdoba)

También se dio continuidad al Programa de Fortalecimiento Pedagógico en Lengua, Ciencias y Matemática. Este programa, que surgió gracias a una iniciativa conjunta entre el Ministerio y el sindicato UEPC en el año 2000, incorpora una maestra de apoyo a las escuelas primarias con población más vulnerable que acompaña a las docentes de primer ciclo y los orienta en la planificación, la enseñanza y la evaluación. Según

21. La Unidad Pedagógica, acordada federalmente mediante la Resolución 174/12, surge a partir del reconocimiento de que los niños y niñas no siempre completan su proceso alfabetizador en un año lectivo, particularmente en los casos de bajos climas educativos en el hogar. La resolución elimina la repitencia en el primer grado y crea un bloque pedagógico entre el primer y segundo año del nivel primario, propiciando la continuidad del mismo docente con el fin de favorecer que todos los estudiantes puedan completar su proceso alfabetizador según sus ritmos, sin sacrificar un año de su trayectoria escolar.

registros oficiales, «en las 108 escuelas donde comenzó el Fortalecimiento, el índice de repitencia era del 7,8%. En 2016, descendió al 1,5%. El impacto también se observa en la problemática de la sobreedad, que en este grupo de escuelas era del 26%. En 2016 se redujo al 8,3% y en 2017 al 6,1%, según datos provisorios» (Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, 2017: 17).

La atención a lo pedagógico no se expresa solamente en políticas concretas, sino también en modos de trabajo cotidiano. En el ámbito de la Dirección General de Educación Primaria, por ejemplo, funciona un grupo de investigación participativa, integrado por 40 directores de escuela, que trabaja sobre la revisión de las prácticas de enseñanza y evaluación en las escuelas de nivel primario bajo el liderazgo de la directora provincial:

Comenzamos en 2016 con un grupo de estudios de 40 directores. Empezamos a problematizar la escuela de seis horas. No sabés la cantidad de IPE [Informes de Progreso Escolar] que hemos analizado. Vamos revisando nuestra propia práctica. Cuando llegamos a un punto donde nos queda un islote de certezas, llamamos a los inspectores y vamos comunicando. Cuando uno revisa su propia práctica, en algún lugar tiene que dejarlo anclado. (Stella Maris Adrover, directora provincial de Educación Primaria)

Estas formas de trabajo son alentadas por el ministro y la secretaria de Educación, Delia Provinciali, cuyo apoyo resulta muy valorado:

Una de las cosas importantes y relevantes también es que en estos tipos de trabajo hemos tenido el acompañamiento cercano de la secretaria de Educación. Ella nos ayuda a objetivar algunas cosas y a no cerrarnos endogámicamente. Ella tiene una mirada más técnica y crítica para que podamos mejorar nuestras prácticas. (Hugo Zanet, director general de Institutos Privados de Enseñanza)

Obtuve del Ministerio los permisos para que este grupo se reuniera mensualmente, para que hiciéramos observaciones y trabajo con los maestros. Este trabajo que hemos hecho con los directores demuestra que es posible que de abajo generen líneas de política educativa. Tenemos un ministro y una secretaria de Educación que tienen mucha apertura. (Stella Maris Adrover)

En efecto, prácticamente todos los funcionarios entrevistados destacan el acompañamiento que reciben por parte del ministro y de la secretaria de Educación. Los describen como líderes presentes, al tanto de todos los temas, dueños de visiones que saben transmitir a sus equipos y que generan una coherencia transversal en el Ministerio:

Con la secretaria de Educación tenemos un vínculo permanente, intenso. Es una figura fundamental para el trabajo porque no se le pierde nada. Creo que todo el trabajo que se ha podido hacer tiene que ver con el liderazgo marcado. Te da libertad, pero todo el tiempo te está acompañando. Te alerta de problemas que pueden surgir en virtud de lo que pasa en otras direcciones. (Equipo de la Dirección General de Educación Secundaria provincial)

De este modo, la formulación de políticas en materia pedagógica no queda circunscripta a la esfera de los equipos técnicos. El acompañamiento cercano y el involucramiento constante de unos líderes que poseen una sólida visión pedagógica parece potenciar el sentido, el impacto y la convergencia entre las distintas líneas de acción en materia de políticas para la mejora de la enseñanza y el aprendizaje.

A la vanguardia en políticas para la docencia

En materia de políticas para la formación docente inicial, Córdoba avanzó al ritmo de los acuerdos federales durante el período. En 2009 se pusieron en marcha nuevos planes de estudio para los profesados de nivel inicial y primario, adecuados a los lineamientos nacionales de 2007; y, en lo sucesivo, fueron implementándose iniciativas emanadas del Instituto Nacional de Formación Docente, como la aprobación de los Reglamentos Académicos Marco y los Reglamentos Organizacionales Marco e institucionales, o la introducción de la figura de los Coordinadores Institucionales de Políticas Estudiantiles (CIPE) en los institutos formadores.²²

En lo que respecta a otras líneas de trabajo en materia de políticas docentes, en particular a la carrera docente y a la formación docente continua, Córdoba dio pasos significativos que la colocan a la vanguardia en el escenario nacional. Uno de estos pasos fue la sanción de una nueva ley de concursos para cargos directivos y de inspección.

Aprobada en 2014, la Ley 10237 establece la continuidad de los concursos y los organiza por escuela o zona de supervisión: entre otros requisitos, los postulantes deben elaborar un diagnóstico y un proyecto de mejora para la escuela cuyo cargo concursan, y deben implementarlo en caso de acceder al cargo. Para darle cumplimiento, crea una Comisión Permanente de Concursos, un órgano colegiado de funcionamiento permanente conformado por docentes en actividad en el que están representadas todas las direcciones de nivel.

22. En Argentina, la formación docente inicial se ofrece en dos tipos de instituciones: los institutos superiores de formación docente, de nivel terciario, y las universidades. Los primeros concentran la mayor parte de la oferta formativa.

Los gremios docentes participaron activamente de la discusión de la ley, lo cual se tradujo en una mejora de las condiciones laborales docentes, al garantizar posibilidades de ascenso permanentes. Su inclusión en las mesas de discusión da cuenta de un estilo de gestión ministerial dialogante y que se preocupa por que los docentes avalen las medidas propuestas.

La modificación en los concursos responde a la intención de favorecer el compromiso con el proyecto educativo y la identidad de cada escuela, así como disminuir la rotación de los directivos. Los entrevistados lo juzgan como un sistema que supera al anterior, en el que la distribución de los directores concursados por orden de mérito promovía la presencia de los mejores directivos en las escuelas con mejores condiciones, expandiendo las brechas, y que no consideraba relevante la variable del compromiso con el proyecto institucional. A su vez, los directores concursados dan cuenta de la importancia de acceder a la escuela partiendo de un diagnóstico institucional riguroso:

Me pareció importante que yo había tomado el desafío de esta institución educativa. Hice una autoevaluación institucional, obviamente, con las cuatro dimensiones de análisis. Nos abocamos a trabajar en el equipo: dónde yo estaba enmarcada y cómo vamos a direccionarnos. Siempre desde la política educativa, las prioridades pedagógicas y las capacidades fundamentales. (Entrevista a Susana Obligado, directora de escuela primaria, Ciudad de Córdoba)

[Refiriéndose a la actual ley de concursos en comparación con la anterior] Tiene lógica, más contextualizada, elegís la escuela, concursás por escuela... El proyecto pedagógico es en función de la escuela, el plan de mejora. La problemática... O sea, tiene mucho más lógica. Y creo que eso no solamente legitima el cargo, sino que también tu equipo de gestión tiene una mirada a estas políticas. Cómo se traducen, cómo llevarlas a cabo. Y eso ayuda muchísimo. (Entrevista a Graciela Fara)

Los efectos de estos cambios no fueron ni unívocos ni inmediatos. Así lo evidencia este testimonio del equipo de la Dirección General de Educación Secundaria, que trae a escena la importancia de dar a los cambios educativos el tiempo necesario para asentarse, y permite poner aún más en valor la continuidad que acompañó a la gestión educativa que estudiamos:

La nueva ley de concursos, al ser tan seguidos, ha generado que los docentes vuelvan a las capacitaciones, que estén en formación permanente. Se perdió lo que pasó en los primeros concursos, que generaban un mal clima institucional. Ahora todos saben que todas las escuelas tienen que ingresar a concursos. Ahora todos saben que los directivos tienen que concursar. Se ha institucionalizado la figura del concurso. Ahora, como hay dos o tres concursos al año, ya todo el

mundo sabe que tiene otra posibilidad en el próximo concurso. (Entrevista al equipo de la Dirección General de Educación Secundaria)

Córdoba parece haber entendido que, lejos de tratarse de meros procedimientos administrativos, los concursos directivos tienen una gran potencia para promover cambios en múltiples direcciones y, así, incidir en la calidad de los procesos educativos. El estímulo de la formación continua, el fortalecimiento de los proyectos institucionales de las escuelas y la garantía de unas buenas condiciones laborales son algunos de ellos.

En efecto, los directores de escuela fueron sin duda uno de los focos estratégicos de la política educativa cordobesa durante la gestión de Grahovac. La provincia fue una de las pioneras en el diseño de instancias específicas de formación para este rol (Veleda, 2015). En 2009 se creó, dentro de la órbita de la SPIyCE, el Instituto Superior de Formación para la Gestión y Conducción Educativa²³, que a partir de 2010 comenzó a ofrecer un Postítulo en Conducción y Gestión Educativa. Esta instancia de formación estaba orientada a supervisores, directores o vicedirectores en ejercicio, y también a docentes aspirantes a cargos directivos que cumplieran los requisitos estatutarios para acceder a esos cargos. Hacia 2015, 280 supervisores y 1015 directores habían recorrido este trayecto de formación.

En 2016 la política cordobesa para la docencia recibió un nuevo impulso con la creación del Instituto Superior de Estudios Pedagógicos (ISEP), que absorbió la función de brindar formación específica para la conducción educativa. En este nuevo ámbito, se crearon ofertas diferenciadas para directores en ejercicio aspirantes a titularizar sus cargos, para docentes de grado aspirantes a ocupar cargos directivos y lo mismo para el caso de los supervisores. También se desarrolló una propuesta para formar a docentes de ramos especiales (asignaturas extracurriculares), quienes hasta entonces no podían aspirar a esos cargos.

Pero el rol del ISEP no se limitó a la formación para cargos jerárquicos: fue consolidándose como institución de referencia provincial en materia de formación docente postinicial, con un gran alcance territorial, un sólido equipo en términos de tamaño y capacidad técnica, y propuestas formativas de alta calidad, por lo que desde su creación ocupó un lugar prioritario en la agenda de política educativa. Los directivos destinatarios de sus programas de formación expresaron altos niveles de valoración de las propuestas del ISEP, calificándolo como una institución de excelencia. Así lo comentaba una directora de escuela:

A nivel capacitación, a nivel profesionalización del docente, el ISEP es un espacio imperdible. El ISEP con su aula virtual, que sea totalmente gratis, que tenga el nivel

23. Creado a través del Decreto Provincial 1081.

de profesionales que son los tutores y que acceden a los pedagogos de primera línea, cada uno su especialidad. Los tutores que tenemos tienen previamente formación con las personas que leemos. Que Flavia Terigi te esté dando una clase y que a su vez mi profesora la haya recibido, o que de pronto esté todo ese material en internet, y te manden los enlaces. No, no, es invaluable, invaluable [énfasis]. (Entrevista a Doris López, directora de escuela primaria, Ciudad de Córdoba)²⁴

El ISEP se dedica al diseño y a la implementación de propuestas formativas para docentes que responden a distintas definiciones de la política educativa provincial. Además de la formación específica para directivos y supervisores, desde allí se desarrolla la formación pedagógica para quienes enseñan en el nivel secundario sin título docente, la capacitación de perfiles específicos de las distintas políticas educativas (como los coordinadores de curso para el nivel secundario, los coordinadores de sede para el Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria y Formación Laboral [PIT]²⁵ o los docentes de las escuelas PROA) o los seminarios de formación en tecnologías digitales para estudiantes avanzados de la formación inicial que luego pueden completar otros módulos para adquirir un postítulo.

Con sede central en un edificio propio situado en la capital provincial, el ISEP funciona de forma capilar en buena parte del territorio cordobés a través de 11 institutos de formación docente asociados, donde se dictan las instancias presenciales de las distintas instancias formativas. Sus equipos se organizan en una sofisticada estructura de varias áreas, entre las que interesa destacar tres: el área académica, el área de producción de materiales y el área de gestión de cursada. El objetivo de la primera es velar por que las propuestas formativas cumplan los principios político-pedagógicos fundamentales del ISEP: la rigurosidad conceptual y la vinculación con la práctica. Por eso tiene a su cargo el diseño, el desarrollo, la revisión y la actualización de los planes de estudios de los postítulos y de otras ofertas formativas. Esto incluye acciones para investigar ofertas similares en otras instituciones de la provincia, el país o el mundo, y contactar con especialistas para elaborar las propuestas, entre otras responsabilidades.

El equipo de producción de materiales está formado por 45 personas –entre ellas, didactizadores, maquetadores, diseñadores, ilustradores y correctores de estilo– que se encargan, en diálogo con los docentes a cargo de cada curso, del diseño de las aulas virtuales y de todos los materiales de apoyo.

24. Los actores escolares entrevistados reciben en este informe nombres de fantasía, con el fin de preservar el anonimato de los entrevistados.

25. Véase «Reforma universal y laboratorio de innovaciones: una estrategia de doble vía para el nivel secundario».

El área de gestión de cursada, por su parte, es responsable de las acciones de monitoreo de la implementación de las propuestas. Realizan un seguimiento de la tarea de los tutores, a quienes apoyan con alertas y sugerencias para dinamizar las aulas virtuales. Al menos un miembro de esta área trabaja en las distintas carreras en articulación con integrantes del equipo de producción de materiales y con los tutores virtuales. «Esta área es como si fuera el tablero de control nuestro, es un apoyo», señalaba la directora del ISEP. Tiene a su cargo la formación de los tutores virtuales, para quienes el ISEP desarrolla una oferta formativa específica, reconociendo la especificidad y complejidad de este rol:

Lo que es interesante es cómo concebimos la tarea de lo que llamamos profesor-tutor. Por ejemplo, en conducción y gestión, los profesores que se hacen cargo de los módulos de las carreras acompañan, en la medida de lo posible si las condiciones se dan (personales y de desempeño), todo el cursado de la carrera. Es decir, no son tutores por módulos, sino que, a su vez, son profesores que se van especializando en la enseñanza de un objeto definido, como en este caso es el de la conducción, gestión y gobierno de las instituciones. Entonces, siempre decimos que la figura del tutor queda pequeña, en realidad hay una profesionalización de la idea que tenemos de un profesor-tutor. (Adriana Fontana y Ruth Gotthelf, directora y secretaria académica, respectivamente, del ISEP)

La estructura organizacional del ISEP y la profesionalidad de sus equipos de trabajo hacen de él un espacio institucional propicio para «incubar» algunos proyectos innovadores, pensados para luego imbricarse en el tejido más amplio de las políticas educativas provinciales. Se está trabajando, por ejemplo, en la elaboración de una plataforma que funcione como repositorio de secuencias didácticas:

Por ejemplo, una secuencia que tenga que ver con un contenido de nivel primario se trabaja en un equipo de producción donde ingresan docentes de educación primaria, docentes de la formación docente para la educación primaria y gente que está trabajando acá para armar secuencias didácticas que, a su vez, tienen un acompañamiento en términos de desarrollos conceptuales, didácticos, de manera tal que puedan usarse en diferentes niveles del sistema: en formación docente, en el mismo nivel obligatorio, etc. La idea es poder alojarlos en la propia plataforma, en eso se está trabajando. La gente que ponga en juego esas propuestas didácticas, con todos los márgenes de libertad, variabilidad y contextualización que supone el uso personal, pueda después intervenir, retroalimentar ese proceso. Inclusive se las usa en las propias especializaciones. (Adriana Fontana y Ruth Gotthelf)

En la misma línea podría inscribirse la iniciativa Nuevos Lugares Docentes. El ISEP abrió una convocatoria para los docentes que quisieran ocupar «nuevos lugares» en

la profesión, participando como asesores pedagógicos de colegas en otras escuelas. Para ello, se generó una instancia de formación específica, diseñada por referentes en temas de asesoramiento pedagógico y de carrera docente, orientada por una visión muy comprometida con la calidad del asesoramiento que se buscaba. Si bien se trata de un proyecto aún en desarrollo, ejemplifica muy bien el papel que el ISEP está desempeñando en la política educativa provincial. Nuevos Lugares Docentes es un proyecto con un alto potencial de producir cambios en la carrera docente, probablemente hacia una carrera que desdoble la función de la enseñanza de la de la conducción. Con ello, el ISEP parece estar ocupando un lugar esencial en el desarrollo de iniciativas que, comenzando por los docentes, se imbrican con otras políticas y lo convierten en un nodo estratégico para la mejora del sistema educativo.

Reforma universal y laboratorio de innovaciones: una estrategia de doble vía para el nivel secundario

La sanción de la obligatoriedad del nivel secundario por ley nacional en 2006 (Ley de Educación Nacional 26206) lo convirtió en un nivel protagónico en las agendas de política educativa nacional y provinciales. Los preocupantes indicadores en materia de acceso, trayectorias y desempeño motivaron la elaboración de un diagnóstico ampliamente compartido acerca de la necesidad de modificar la matriz excluyente que había caracterizado históricamente a la escuela secundaria. Córdoba no fue la excepción: la cantidad y diversidad de políticas orientadas en esa dirección amerita un apartado exclusivo para ellas en este capítulo.

En Córdoba, los cambios en el nivel secundario comenzaron en 2009, cuando la obligatoriedad fue incorporada a la normativa provincial.²⁶ Al año siguiente, en consonancia con los acuerdos federales aprobados sobre la revisión de la propuesta educativa del nivel²⁷ y tras una instancia de consulta con equipos directivos en torno a los nuevos lineamientos federales, Córdoba aprobó la Propuesta de Nueva Organización de la Escuela Secundaria. Con el objetivo de ampliar las oportunidades de ingreso, permanencia y egreso de los jóvenes al nivel, introdujo el nuevo diseño curricular, que añadió nuevos espacios (Formación para la Vida y el Trabajo; Ciudadanía y Participación), redujo la cantidad total de asignaturas e incorporó una flexibilidad curricular al abrir opciones para el cursado de la Educación Artística.

Además, introdujo cambios en el régimen de evaluación, acreditación y promoción, estableciendo la posibilidad de que los alumnos/as aprobaran el año incluso con una tercera

26. La obligatoriedad de la totalidad del nivel fue establecida por el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial 125/09, y luego por el art. 26 de la Ley de Educación Provincial 9870 de 2010.

27. Res. CFE 84/09 y 93/09, entre otras.

materia pendiente, para la cual debía elaborarse un plan de trabajo que se tendría que cumplir en el año siguiente a la desaprobación. También creó nuevos roles y funciones: la tutoría, espacios de acompañamiento al aprendizaje ofrecidos fuera del horario escolar o de los espacios regulares de dictado de clases, así como la figura del coordinador de curso.

Los coordinadores de curso se constituyen en referentes de los cursos y cumplen las siguientes funciones: 1) apoyo y acompañamiento de la trayectoria escolar de los estudiantes; 2) acompañamiento del curso en tanto grupo de aprendizaje y socialización; 3) coordinación y articulación pedagógica; y 4) trabajo con las familias de los estudiantes. Las evaluaciones que desde la provincia se han realizado sobre la introducción de esta figura la muestran como una incorporación positiva, valorada por estudiantes, docentes y directivos (Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, 2015). También los funcionarios entrevistados dieron cuenta de esta valoración:

Vino a traer una imagen nueva, una cosa muy distinta. Es un cargo que no existía, no tenía vicio institucional, generalmente son personas que vienen con otro perfil. Son muy potentes, con alto conocimiento pedagógico, de escucha con los estudiantes, ubicándose acompañando al vice y a la dirección. Tienen muy en claro que la obligatoriedad no se discute. Tienen todas las lógicas de la nueva secundaria. Son figuras muy visibles para los estudiantes. Conocen mucho de lo que pasa con los pibes en las escuelas. También tiene buen nexo con los profes. Se ha ido mejorando. (Entrevista con el equipo de la Dirección General de Educación Secundaria)

A partir de 2010 los indicadores de promoción en el nivel secundario comenzaron a despegarse de la tendencia nacional, superándola. Desde entonces, la provincia ha registrado niveles crecientes de aprobación de cursos en la secundaria que, a partir de 2012, comenzaron a reflejarse en los porcentajes de estudiantes con sobreedad. En consonancia con esto, las políticas orientadas a mejorar la inclusión tampoco se han detenido allí.

Más allá de estas modificaciones en la organización de la escuela secundaria común, Córdoba avanzó en la creación de nuevos recorridos formativos, alternativos a la propuesta de la secundaria común, para atender a la diversidad de situaciones que atraviesan los jóvenes en esta edad escolar. En 2010 lanzó el PIT, dirigido a jóvenes de 14 a 17 años que hubieran abandonado al menos un año la escuela secundaria. Se trata de una propuesta formativa con un diseño institucional y curricular más flexible que en el caso de la secundaria regular: los estudiantes construyen sus propios recorridos y avanzan para obtener el título de secundaria mediante un esquema de correlatividades entre asignaturas, y no por año.

El programa reconoce los recorridos previos de los estudiantes en el sistema escolar, de modo que solo deben recuperar aquellos espacios curriculares no aprobados. Agrupados

en pluricursos²⁸, los estudiantes cursan una jornada escolar de cuatro horas, entre las que se incluyen tutorías y talleres de formación laboral. Para garantizar perfiles docentes orientados al trabajo socioeducativo, la designación del personal para este programa es excepcional:

El ingreso en la secundaria común se hace a través de una lista de orden de mérito. En el PIT, a partir de algunos acuerdos gremiales, se sostuvo la diferenciación del acceso al cargo. Se toma la lista de orden de mérito y el puntaje, pero, a su vez, el docente presenta un proyecto para trabajar; ese proyecto se evalúa en una especie de antecedente y oposición. Se entiende que, en función de las características de los estudiantes que vienen de reiteradas experiencias de fracaso, no cualquier docente puede. (Entrevista con el equipo de la Dirección General de Educación Secundaria)

A fines de 2019 funcionaban 81 sedes del PIT en la provincia, a las que asistían alrededor de 6000 estudiantes. Aunque fuera pensado inicialmente como un programa a término que funcionaría solo unas pocas cohortes, la experiencia permitió advertir la necesidad de dar continuidad a este tipo de ofertas alternativas. En efecto, el PIT comenzó dependiendo directamente de la Secretaría de Educación, y, en el momento de realizarse esta investigación, los equipos de la Dirección General de Educación Secundaria trabajaban apoyando la coordinación del PIT para fortalecerlo sumando la participación de supervisores y, de esta forma, volverlo poco a poco más orgánico.

Pero la estrella entre las políticas cordobesas para el nivel secundario fueron sin duda las escuelas PROA. El programa fue lanzado en 2014, inspirado por las visitas del entonces gobernador a las escuelas NAVE de Río de Janeiro. Se trata de escuelas secundarias con énfasis en las nuevas tecnologías, creadas a partir de un diagnóstico sobre su potencial para conformar entornos educativos más cercanos a las culturas juveniles. En 2019, momento en el que se llevaba a cabo esta investigación, funcionaban 39 con orientación en desarrollo de *software*, y una de ellas, en biotecnología. Los planes de estudios fueron contruidos a través del diálogo entre empresas de ambos sectores y universidades con carreras afines.

Su propuesta curricular y organizacional resulta innovadora, al desafiar la malla curricular y el formato pedagógico vigentes en el común de las escuelas secundarias. Los estudiantes cursan ocho horas diarias: cinco de clases regulares, que incluyen materias de la orientación desde el primer año; dos de «clubes», o espacios de trabajo por proyectos, de ciencias, arte, deportes e inglés aplicado; y una de tutorías. El trabajo cotidiano se desarrolla en espacios de alta disposición tecnológica, con *netbooks*, pizarras digitales, televisores inteligentes y otros recursos que permiten a los estudiantes aprender a programar, entre

28. Cursos que reúnen a estudiantes que no necesariamente cursan el mismo año escolar.

otros saberes y habilidades. También funcionan con un régimen académico particular. Se cursa no por año, sino por ciclo, de modo que los estudiantes van cursando los espacios curriculares de forma gradual y son evaluados en función de sus logros y aprendizajes pendientes. Los acompaña el mismo docente durante al menos dos años en las asignaturas nucleares y en los espacios de formación especializada. Al finalizar el ciclo básico, deben acreditar el recorrido, tras lo cual se define si son promovidos al ciclo orientado.

Entre sus rasgos organizacionales más destacados está el hecho de que todas son escuelas de nueva creación y que, al igual que sucede con el PIT, las PROA funcionan con un esquema de designación docente *ad hoc*; esto significa que los postulantes deben presentar un proyecto de enseñanza o de conducción. A su vez, la figura de conducción no es la del director, sino la del coordinador de sede. La diferencia nominal busca traducirse en un perfil distinto, con una formación específica para las escuelas PROA (desarrollada por el ISEP), a cargo de planificar y coordinar con el equipo docente de la institución las propuestas de enseñanza. El hecho de que la función de capacitar a los perfiles docentes de programas insignia como PROA recaiga en el ISEP ilustra la forma en que este se va posicionando como un nodo conector de las políticas educativas a través del componente de la formación docente continua.

La excepcionalidad en el proceso de designación docente aparece como marca de los distintos proyectos de creación de nueva oferta educativa que Córdoba lanza de forma experimental o a escala piloto. Tal y como se ha descrito en la literatura reciente sobre transformaciones educativas (Steinberg, Tiramonti y Ziegler, 2019), este tipo de atajos al funcionamiento regular de la carrera docente es común más allá del caso cordobés, y podría estar hablando de la necesidad de revisar estos mecanismos a la hora de encarar las reformas educativas.

Desde la conducción del Ministerio siempre se consideró que PROA tenía un carácter experimental; estaba pensado para recuperar innovaciones nacionales e internacionales, escalar poco y alimentar al resto del sistema con sus aprendizajes. Algo de ese proceso se deja ver en la construcción del Nuevo Régimen Académico²⁹ (NRA), la apuesta más reciente del gobierno de Córdoba en materia de reforma del nivel secundario. En este sentido, PROA y otros programas de escala reducida pueden pensarse como instancias de «testeo» de innovaciones educativas cuyos aprendizajes podrían luego ser transferidos al resto del sistema.

29. Se denomina régimen académico al «instrumento de gestión que ordena, integra y articula las normas y las prácticas institucionales que regulan las trayectorias escolares continuas y completas de los estudiantes. [...] Abarca consideraciones acerca de la categoría de estudiante, trayectorias escolares, organización académica institucional, asistencia, evaluación, acreditación y promoción, orientaciones y regulaciones sobre la convivencia escolar y movilidad estudiantil» (Resolución del Ministerio de Educación de Córdoba 188/18, anexo II).

Partiendo de reconocer al estudiante como «el sujeto del derecho fundamental a la educación, es el centro de todo acto educativo, protagonista de un proceso de aprendizaje integral, inclusivo y de calidad» (Resolución Ministerial 168/18), el NRA propone cuatro grandes modificaciones a la gramática escolar del nivel secundario: 1) se elimina la pérdida de regularidad por inasistencias, creando la categoría de «trayectoria escolar asistida» para quienes acumulen una determinada cantidad; 2) en materia de evaluación, la calificación mínima pasa de 6 a 7 puntos (sobre un total de 10), y se incrementan las oportunidades de aprobación, con dos instancias de recuperatorio habilitadas por cada núcleo; 3) se sostiene la posibilidad de promocionar el año con hasta tres asignaturas pendientes, pero se flexibilizan las posibilidades de acreditación de la tercera materia, con la opción de cursarla a contraturno, mediante trabajos prácticos o acompañamiento virtual; y 4) se introducen las Jornadas Interdisciplinarias de Integración de Saberes (JIS): instancias de trabajo escolar colectivo alrededor de saberes emergentes o temáticas sociales relevantes desde múltiples perspectivas disciplinares a partir de los aportes de los distintos profesores de la escuela.

Para viabilizar estos cambios, la provincia incrementó las horas asignadas a los docentes para el trabajo institucional, favoreciendo la concentración de horas en una misma institución. Así lo explicaban desde la Dirección General de Educación Secundaria: «Nosotros llevamos diez años con los docentes con posibilidad de concentrar. El 95 % tiene hasta dos escuelas: una o dos nomás. Si tengo una vacante, primero veo quién quiere concentrar de la escuela. Son políticas que explican por qué Córdoba no toma el tema de los cargos en secundaria».

Como en el caso de otras iniciativas, se optó por una escalada progresiva en la implementación: el primer año, en 47 escuelas; en 2019 se incorporaron 36. A la hora de seleccionarlas se utilizaron criterios que pudieran favorecer una implementación exitosa. Según la Dirección General de Educación Secundaria: «Buscamos equipos directivos conformados, escuelas ordenadas, liderazgo pedagógico, instituciones chicas o medianas».

Así, el NRA constituye la propuesta cordobesa para reformar la escuela secundaria hacia un modelo más inclusivo y que contemple las trayectorias escolares reales de los estudiantes. Si bien llega en un contexto de renovado impulso nacional en esta dirección con la iniciativa Secundaria Federal 2030 (Resolución CFE 330/17)³⁰, desde la provincia se concibe como el resultado de un largo camino recorrido con relativa autonomía y respaldado por experiencias previas y por un proceso de construcción participativo:

30. La Resolución 330/17 del Consejo Federal de Educación aprobó la política Secundaria Federal 2030, que instó a las provincias a presentar un plan de transformación de su propuesta educativa para el nivel secundario que avanzara modificaciones en materia de concentración del trabajo docente, flexibilización de los regímenes académicos e integración curricular, entre otras.

Esto tiene que ver más con una decisión política que con la propuesta del gobierno nacional de Secundaria [Federal] 2030. Venimos desarrollando cuestiones previas que nos permiten poder hacer esto ahora. Todo esto de las reformas curriculares hace que el NRA no genere un rechazo ni gremial ni de los docentes. En general fue una opción voluntaria. Se participó mucho a los directores. Hubo partes que ellos no quisieron incorporar, como que la repitencia pasara a ser una decisión institucional, nos dijeron que no estaban preparados. (Equipo de la Dirección General de Educación Secundaria)

El hecho de que hubiera receptividad ante los reparos que expresaron los directores de escuela durante la formulación de la política se añade a la implementación gradual y a la recuperación de las lecciones aprendidas de experiencias previas como atributos que definen un estilo característico de la provincia de Córdoba a la hora de diseñar e implementar cambios educativos. En efecto, experiencias de menor escala como las PROA o el PIT parecen funcionar como parte de un laboratorio en el que se experimenta con innovaciones de las que se extraen lecciones que después se pueden generalizar. Así lo describían sus líderes:

Nos proponemos ideas, las probamos, damos un paso para atrás. El Nuevo Régimen Académico, que es probablemente nuestra última iniciativa, que ya hace dos años que la estamos trabajando. Estamos hablando de la gramática escolar: lo más duro que tiene el sistema. Por ejemplo, se recuperaron formas que las experimentamos en el PIT. El PIT, a su vez, había tomado formas que se experimentaron en educación rural. Miramos procesos que se hacen en el sistema universitario, cursado por correlatividad y no por año. Escuela PROA miró el PIT, y miró la escuela tradicional, de la cual no se aleja tanto en algunos formatos. El régimen académico pudo mirar la escuela secundaria rural, el PIT, las PROA. Eso también nos va dando un formato de régimen académico que va mezclando lo tradicional que nos sostiene, que nos da tranquilidad, e innovaciones que nos abren nuevas perspectivas. Cada paso que vamos dando se construye en meta que a la vez es parte del camino. (Entrevista con Walter Grahovac y Delia Provinciali)

En una muestra de organicidad y prioridades compartidas, las distintas áreas e iniciativas del Ministerio fueron aportando o adaptándose al NRA. Por ejemplo, desde la SPIyCE se desarrolla la formación para las JIS; y desde el área de Planeamiento se adaptó el sistema de información y gestión escolar a las nuevas normativas de evaluación y acreditación: «Se adaptó para el registro de saberes pendientes. Incluimos cuadros de texto para que pueda completarse al detalle. Cuando el chico rinde de nuevo, te quedan los saberes marcados en gris, los que habían quedado pendientes», explicaba Nicolás De Mori, subsecretario de Planeamiento, Evaluación y Modernización del Ministerio de Educación.

Así, la reforma del nivel secundario se ha abordado en Córdoba con una doble estrategia: experimentar con innovaciones disruptivas a escala reducida y en condiciones favorables (de presupuesto, infraestructura, esquemas de selección docente, perfiles profesionales) a modo de «laboratorio»; y, al mismo tiempo, diseñar propuestas de cambio a gran escala de la mano de la comunidad educativa y sirviéndose de las lecciones extraídas del «laboratorio».

La tendencia de mejora evidenciada en los indicadores de promoción en el nivel secundario podría estar respaldando la dirección en la que van estos cambios. Desde la provincia no se considera que la tarea esté cumplida, pero se expresa confianza en las iniciativas puestas en marcha y en las que vendrán:

Todavía hay que mejorar la tasa de egresados, mejorar el desgranamiento, mejorando los resultados Aprender. Nuestra dirección es muy contenedora: recibimos chicos que dejan escuelas privadas, escuelas técnicas, trabajamos con una masa de estudiantes de alta vulnerabilidad social. Nuestros desafíos son mucho más importantes. Ahí seguimos apuntando. Sostener la matrícula, que va aumentando entre 1000 y 2000 estudiantes por año. Seguir abriendo servicios en lugares donde no hay: zonas más pobres aún hay que pensar nueva oferta. Tenemos que tomar algunas cuestiones de los programas: PIT, PROA, CAJ [Centros de Actividades Juveniles]. Tenemos que ir repensándolos. Estamos dejando bases importantes. (Entrevista al equipo de la Dirección General de Educación Secundaria)

Planeamiento educativo: producción de evidencias para la gestión

Con un impacto menos visible en los resultados y de menor atractivo para los titulares, las políticas de información, evaluación e investigación educativa constituyeron una pieza central de la agenda político-educativa cordobesa. Fueron objeto de estrategias de fortalecimiento y modernización que potenciaron los circuitos de diagnóstico, formulación de políticas, intervención y evaluación en todos sus ámbitos.

Con un recorrido propio en materia de modernización administrativa, Córdoba inició el período con un piso sólido de equipos técnicos y herramientas informáticas. Ya en 1999 se había implementado META4, un paquete informático de administración de recursos humanos que permite detectar situaciones irregulares en las designaciones y pagos docentes.

Pero, a partir de 2012, el planeamiento educativo recibió un nuevo impulso. En ese año, la Dirección de Planeamiento Educativo fue separada administrativamente de la SPIyCE. En 2014 se puso en marcha una reingeniería de procesos orientada a fortalecer lo que debía ser el núcleo duro del área: la producción de evidencias para la toma de decisiones. Desde la conducción del Ministerio, se advierte un efecto de fortalecimiento

del planeamiento en todas las áreas a partir de estos cambios, que transversalizaron sus funciones:

La Secretaría de Educación tiene todas las direcciones a cargo. Pero haber separado el área técnica, de Planeamiento, y haberla puesto como Dirección General permitió no solo responder a las necesidades de los organismos técnicos, sino también del sistema en su conjunto, ponerlo al servicio del sistema y poner en marcha el sistema de gestión de estudiantes. Visibilizó tremendamente todo. (Entrevista con Walter Grahovac y Delia Provinciali)

Como parte de esta renovación, la agenda de investigación educativa fue reorientada hacia las necesidades de la política educativa. Para ello, se convocaron nuevos perfiles para engrosar los equipos y se aceptaron los circuitos de identificación de prioridades investigativas a partir del diálogo con las distintas áreas de gestión del Ministerio. Asimismo, los tiempos de producción de información estadística mejoraron, hasta el punto de que en 2016 se llegó al objetivo de que los datos del Relevamiento Anual³¹ estuvieran disponibles al semestre inmediatamente posterior a su recolección. También se refinó la estrategia de difusión de resultados mediante la diversificación de sus formatos de publicación.

El mayor hito en materia de información educativa fue la implementación del Sistema de Gestión de Estudiantes (SGE). Se trata de un sistema de información nominal de los estudiantes que, como tal, permite seguir individualmente sus trayectorias educativas. De esta forma, Córdoba pertenece al grupo de provincias que se ajustan a la normativa nacional sobre información educativa³². Su desarrollo comenzó en 2015, en 2016 se implementó de forma piloto y en 2017 se generalizó: la Resolución Ministerial 275/17 obliga a todas las escuelas a realizar por esa vía la inscripción de los estudiantes y a cargar todos los registros académicos.

31. El Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos (RA) es un operativo estadístico que se realiza anualmente en todas las escuelas argentinas en el marco de la Red Federal de Información Educativa. Produce información básica sobre establecimientos, matrícula, cargos docentes y eficiencia interna del sistema educativo.
32. La Resolución 134/11 del Consejo Federal de Educación ordena «implementar, de manera gradual, un sistema de información basado en el relevamiento nominal que permita contar con datos sobre la trayectoria educativa de los alumnos, el registro y seguimiento de su pasaje entre establecimientos, niveles, sectores de gestión y ámbitos educativos». Asimismo, la Resolución 174/11 establece la necesidad de que las jurisdicciones realicen el seguimiento de los alumnos/as en el pasaje entre niveles, constituyéndose un legajo único por alumno/a compartido con los niveles. Luego, la Resolución del Ministerio de Educación de la Nación 1041/12 creó el Sistema Integral de Información Digital Educativa para responder a estos requerimientos, y las jurisdicciones de todo el país lo aprobaron a través de la Resolución del Consejo Federal de Educación 215/14.

Se trata de un sistema modular: el módulo de estudiantes es el más completo y desarrollado, y alcanza un 95% de la matrícula. Al mismo tiempo se está trabajando en las funcionalidades del módulo de docentes, que integrará información sobre titulación y puntaje, y que en un futuro podría incorporar espacios para la planificación y otras tareas de enseñanza. También existe un módulo para la gestión de emergencias edilicias: «La escuela levanta el *ticket* y los inspectores o arquitectos asignan una empresa encargada de intervenir a partir de una foto que se sube al sistema; luego de eso, pasa al área de pagos», explica Nicolás De Mori. Los distintos módulos son objeto de un proceso de desarrollo y mejora constante, a partir de una espiral que alterna el despliegue y la retroalimentación con el sistema: «Vamos haciendo desarrollo y despliegue todo el tiempo. Vamos desplegando para ir teniendo el *feedback* del sistema. Está siempre subóptimo, pero está siempre mejorando», afirma De Mori.

El SGE no surge en el vacío, sino en el contexto de una provincia avanzada en materia de ciudadanía digital. Córdoba desarrolló la plataforma CIDI, que permite a todos los cordobeses acceder con una única cuenta a todos los trámites y servicios digitales gubernamentales. Así, por ejemplo, quienes se desempeñan como docentes pueden acceder al SGE desde la aplicación CIDI en sus teléfonos celulares. Desde el Ministerio se está trabajando en el desarrollo de una aplicación para padres que permita canalizar también la comunicación con la escuela.

Las entrevistas con otras áreas del Ministerio revelan el impacto positivo que tuvo la implementación del SGE tanto en la gestión cotidiana del sistema como en la planificación de políticas:

Vamos para todo a Gestión de Estudiantes. No es solamente el seguimiento de las notas que tienen los chicos en las materias, sino que tenemos cargada hasta la vacunación. Cada vez se agregan más módulos. Ahora se sumaron equivalencias y previas. Ahora en analíticos. Se escriben los aprendizajes pendientes. Si el estudiante tiene menos de 7, se abre una ventana para que el docente pueda cargar los aprendizajes pendientes. Ha venido a aclarar muchos números e indicadores. No te pueden mentir con matrícula. La rapidez de un pase ha cambiado muchísimo. Ahora todo se carga y se levanta rápido. Cuando viene un padre a pedir una vacante, vemos si la escuela tiene. (Equipo de la Dirección General de Educación Secundaria)

La capacidad de elaborar diagnósticos educativos precisos para la toma de decisiones se vio reforzada por las políticas de evaluación. Pueden distinguirse dos frentes distintos en esta materia: la autoevaluación institucional y las evaluaciones estandarizadas.

La autoevaluación institucional fue una de las primeras acciones que encaró la Dirección de Planeamiento Educativo tras constituirse como tal en 2012. Se convocó al Consejo

Provincial de Políticas Educativas para el diseño de una herramienta que permitiera a directivos y docentes evaluar la planificación de las clases, las propuestas de enseñanza, los criterios de evaluación, los tiempos institucionales y la formación, entre otras dimensiones de la realidad escolar. El instrumento está vigente desde 2013 y desde la Dirección de Planeamiento es valorado positivamente por el efecto de responsabilización que ha generado en las escuelas.

Respecto a la evaluación estandarizada de los logros de aprendizaje, entre 2016 y 2019 el ritmo lo marcó la política nacional con la introducción de la prueba Aprender. Este dispositivo reemplazó al anterior Operativo Nacional de Evaluación, proponiendo evaluaciones anuales y censales en el nivel primario y el secundario, y mejorando significativamente los tiempos y formatos de publicación de los resultados.

Córdoba abrazó la llegada de la evaluación y desplegó acciones complementarias para favorecer su buena implementación y el aprovechamiento de sus resultados. El Ministerio diseñó una estrategia de sensibilización, acompañamiento y aplicación que fue puesta a disposición de las escuelas en su página web, junto con materiales sobre el sentido y la metodología de la evaluación nacional. El desarrollo de materiales estuvo acompañado de un trabajo cercano con directores de escuela y supervisores, quienes fueron convocados para que trabajaran en el fortalecimiento de una cultura de la evaluación que permitiera a los estudiantes realizar las pruebas con compromiso y seguridad. Esto significó un cambio respecto al tipo de trabajo que se hacía con los operativos nacionales anteriores y se asocia, incluso, a la mejora de los resultados registrada a partir de 2016:

En las ONE 2013 fueron un desastre los resultados que tuvimos, que nos enteramos en 2015. Haciendo un análisis hacia atrás, lo que pasaba es que nadie se había hecho cargo de eso como algo propio, útil, necesario. Se superó la discusión sobre la utilidad de la evaluación estandarizada muy rápidamente. Yendo al consenso básico de que son necesarias, no son suficientes. Antes de que surgiera Aprender estábamos trabajando en una evaluación provincial, y seguimos trabajando. Cuando el gobierno plantea Aprender, lo recibimos. (Nicolás De Mori)

A su vez, los resultados de las evaluaciones fueron incorporados a la dinámica de trabajo de las direcciones de nivel, que vieron en ellos una oportunidad para diagnosticar mejor sus logros y dificultades, y, sobre esa base, poner en marcha estrategias de apoyo cercano a las escuelas:

Como prueba estandarizada no es un oráculo, pero sí nos permite hacernos preguntas en relación con nuestros propios resultados: es la planilla de calificaciones que nosotros llevamos. Esto lo hicimos con la Dirección de Planeamiento. La evaluación nos dio mucha oportunidad, una puerta enorme de entrada, también

para ver la práctica áulica. Cuando uno dice: «Estos chicos no resuelven problemas», y uno va al cuadernito del chico y ve, por ejemplo, una guía de Matemática donde la profesora pone como actividad inicial «Íbamos a comprar algo, éramos dos», pero después se escriben números, operaciones matemáticas. La pregunta es: ¿de qué me quedo tranquila yo con este «excelente»? El estudiante tiene un excelente porque se da cuenta de la operación matemática que es necesario aplicar. (Entrevista a Stella Maris Adrover)

Algo similar sucedió en las escuelas, según surge de las entrevistas a sus directivos en el nivel primario:

[Ante la pregunta de si habían recibido en la escuela los informes de la evaluación Aprender] Sí. Eso fue en la jornada número 4 y 5, que hicimos el análisis de las evaluaciones Aprender, pero no solo del 2018, sino que también lo hicimos del 2016. ¿Cómo habíamos avanzado?, ¿qué debilidades habían persistido?, ¿en qué espacio curricular? Y allí se pudo observar la Matemática. Razón por la cual, yo ya te voy anticipando, cosa que tengo que acordar con las maestras, que el año que viene quiero, en el plan de mejora institucional, trabajar sistemáticamente lo que tiene que ver con la Matemática aprovechando el insumo del plan nacional Aprender Matemática. (Entrevista a Susana Obligado)

Al mismo tiempo, la provincia había estado trabajando en el desarrollo de la prueba provincial de logros de aprendizaje Prisma. Se trata de un operativo de evaluación con ítems cerrados y abiertos, construido con la participación de docentes, supervisores y especialistas, de aplicación muestral. En 2013 se aplicó una prueba piloto, y luego se aplicó en 2015, 2017 y 2019. Con ella se busca obtener resultados más detallados acerca de los desempeños a partir de su aplicación muestral.

Así, el de Córdoba es un sistema educativo que se mira a sí mismo, que se conoce, que tiene herramientas de diagnóstico para actuar con precisión sobre sus problemas. Estos recursos técnicos se suman al conocimiento acumulado durante años en la gestión del sistema educativo. Así lo expresaban el ministro y la secretaria de Educación:

Los doce años nos han dado una habilidad, una precisión en el manejo que, probablemente, cuando las gestiones van cambiando se impiden. En lo que hemos acertado ha sido un beneficio. Eso también nos caracteriza como conocedores del terreno donde trabajamos, abiertos. La verdad es que, en estos últimos años, además, hemos vivido tantos cambios, tantas iniciativas de escuelas nuevas, cambios que tenían buenas intenciones, pero malos procedimientos que arruinaron las buenas intenciones, buenos procedimientos con ideas insustanciales. Como todo esto emerge a la hora de la gestión, de hacer política pública, estar

atentos, conocer el sistema nos permite poner una palabra más precisa y, a veces, a guardar prudentes silencios. (Entrevista con Walter Grahovac y Delia Provinciali)

La visión política, la continuidad, las herramientas para producir y usar evidencias y la solidez de los equipos técnicos se apilan así unas sobre otras como capas que van fortaleciendo una gestión que actúa en extensión y profundidad.

Los ejes combinados: balance del período

El recorrido por la profusa agenda de políticas educativas cordobesa deja claro que la mejora registrada en los indicadores educativos no es fortuita. Muchos de los esfuerzos de esta política convergen en trayectorias más fluidas y en el logro de mejores aprendizajes.

Córdoba supo construir políticas curriculares coherentes, respaldadas por claras visiones pedagógicas y sostenidas por equipos profesionales estables; se consiguió hacerlas llegar a las escuelas por varios canales al mismo tiempo y se fortalecieron los actores clave de los procesos de recepción y traducción de las políticas en el terreno escolar: los directivos escolares. Diseños curriculares actualizados, materiales impresos de apoyo curricular de alta calidad, instancias de formación docente continua construidas a partir de estos materiales, formación específica para aspirantes al cargo directivo y una ley que organiza los concursos por escuela y solicita la presentación de un proyecto institucional parecen configurar un círculo virtuoso con alta capacidad para llegar al corazón de los sistemas educativos: las prácticas de enseñanza. Con ello, la provincia estaría asegurando un cierto nivel esencial de coherencia y calidad en el circuito básico de la política educativa: la comunicación del currículum desde la esfera de las políticas a la de las prácticas.

Más allá de este circuito básico, la provincia buscó operar cambios en la matriz organizacional del nivel secundario. Para encarar tamaño desafío, llevó adelante una estrategia que permitió disminuir al mínimo el riesgo de fracaso. A la hora de definir el diseño de la reforma, se permitió ensayar distintas alternativas en condiciones favorables (como sucedió con PROA, el PIT y otros proyectos) para luego extraer lecciones que pudieran alimentar el diseño de una nueva escuela secundaria para todo el sistema. Después, las propuestas se llevaron a la comunidad educativa y se escuchó activamente la retroalimentación de los equipos docentes y directivos: los puntos más controvertidos fueron pospuestos. Finalmente, la propuesta definitiva fue implementada, según un esquema incrementalista, en unas pocas escuelas que se habían adherido voluntariamente. Y su escalamiento se realiza de manera progresiva, atendiendo constantemente a la retroalimentación cotidiana que se produce en la interacción con los actores escolares. Así, si bien se trata de una reforma reciente y particularmente desafiante, la evolución positiva de los indicadores de rezago podría estar indicando que se está avanzando en la dirección correcta.

Al mismo tiempo, el fortalecimiento de la función de producción de evidencias para la toma de decisiones revitalizó los procesos de diagnóstico, formulación de respuestas, intervención y monitoreo/evaluación realizados desde las distintas áreas del Ministerio. La posibilidad de acceder a diagnósticos fundamentados sobre las distintas dimensiones de la realidad educativa o de construirlos puede haber favorecido la precisión de las respuestas y, a su vez, haber propiciado la mejora.

Todo esto pudo darse en un escenario con unas condiciones básicas satisfechas, que también fue resultado de los esfuerzos dedicados a la política educativa. Un marco legal adecuado a la normativa nacional, un piso presupuestario asegurado y un fuerte avance en materia de acceso escolar a partir de la construcción de escuelas y salas permitieron que la agenda de políticas pudiera desplegarse en extensión y profundidad.

A estas se sumó una condición que no puede considerarse básica, pero sí muy favorable: la continuidad política. La permanencia en el tiempo de los equipos de gestión permite la planificación de políticas a medio e incluso largo plazo, y el sostenimiento de las distintas líneas de acción ofrece el tiempo necesario para la realización de pruebas piloto, la retroalimentación gracias al diálogo con los actores del sistema educativo y la sensibilización progresiva de la comunidad educativa de cada escuela; todos ellos, procesos que favorecen la institucionalización de los cambios, generan marcos de certidumbre y propician la coherencia de las políticas educativas.

Entre las múltiples y posibles formas de aprovechar la continuidad, la gestión estudiada se inclinó hacia una modalidad de trabajo incrementalista. Tras unos años traumáticos en la década de los noventa, cuando se implementó la reforma educativa «por *shock*» de manera vertiginosa e inconsulta, se opta por avanzar gradualmente en los cambios, comenzando allí donde existen condiciones para hacerlo, e ir recibiendo una retroalimentación constante por parte del sistema a medida que se avanza. Según Nicolás De Mori, se trata de «ir generando condiciones de posibilidad para construir las bases para ir avanzando». Para ello, señala, la continuidad en el tiempo es central: «El incrementalismo, si no tiene tiempo para desarrollarse, queda trunco o queda como experiencia frustrada. Nosotros tuvimos tiempo. Tuvimos posibilidades de que se vieran algunos resultados». Córdoba tuvo tiempo y supo aprovecharlo.

Hacia una hipótesis de mejora para el caso cordobés

Estos elementos nos brindan pistas claras para identificar las claves de la mejora cordobesa, centrada en el acceso al nivel inicial, en las trayectorias y aprendizajes en el nivel primario y en las trayectorias del nivel secundario, donde han mejorado los niveles de rezago sin sacrificarse los logros de aprendizaje. Córdoba siguió un doble camino hacia la mejora: el uso de los canales de la política educativa como dispositivos de regulación de las prácticas pedagógicas y la vía institucionalista.

Los canales de política educativa son aquellos mecanismos recurrentes, con lógicas propias de intervención, que conectan al Estado con las prácticas pedagógicas de forma relativamente estable y predecible. Son grandes sistemas de comunicación entre el Estado y las escuelas, muchos de los cuales funcionan como arterias de larga data en los sistemas educativos: los diseños curriculares, la supervisión escolar, la producción y distribución de materiales, la formación docente inicial y continua y las evaluaciones estandarizadas son algunos de ellos (Rivas, 2015a; Rivas, Veleda y Mezzadra, 2013). Los canales se convierten en dispositivos de política educativa cuando logran regular las prácticas, encauzar las acciones del sistema educativo y generar un cierto control sobre los resultados. Son aprovechados con objetivos claros, prácticas de retroalimentación constante y evaluación de sus resultados.

La mejora cordobesa parece haberse construido sobre un menú de dispositivos que se articulan en un engranaje puesto al servicio de un currículum por capacidades y unas prioridades pedagógicas definidas sobre la base de un diagnóstico riguroso y una visión clara de política educativa. Los dispositivos priorizados fueron el currículum, la producción de materiales, la formación docente continua, la evaluación y los concursos directivos.

El canal curricular tradicional se vio reforzado y complementado con la producción de materiales y la formación docente continua. Estos dispositivos están a cargo de los mismos equipos, estables en el Ministerio y jerarquizados en su organigrama, lo que permite dotar a los mensajes pedagógico-curriculares que circulan a través de ellos de coherencia, actualidad y pertinencia. La traducción de las políticas nacionales de formación docente continua al lenguaje de las prioridades pedagógicas provinciales también ayuda a consolidar esa coherencia, que llega a plasmarse en los discursos de los directivos escolares.

El canal de la formación docente continua se vio fortalecido gracias a la creación del ISEP, que pronto comenzó a posicionarse como nodo acelerador de las distintas transformaciones educativas provinciales. Su alta capacidad técnica combinada con su capilaridad territorial lo convierten en un caso interesantísimo de institución a medio camino entre la formación docente inicial y la formación docente continua que permita apuntalar la calidad de la formación esquivando los desafíos de gobernabilidad que encierran las transformaciones en el sistema de institutos de formación docente.

El canal de la evaluación también se ha puesto al servicio de la regulación de las prácticas: Córdoba ha sabido transformarlo en un dispositivo al instalar circuitos de análisis de los resultados y diseño de estrategias de mejora en el interior de las escuelas, aprovechando para ello los espacios de formación situada habilitados desde el canal de la formación docente continua.

La manera en que la provincia aprovechó el canal de los concursos directivos como dispositivo merece una mención especial. La transformación normativa de esta instancia permitió ir más allá de los concursos como ejercicio burocrático y convertirlos en un dispositivo de política educativa dirigido al claro objetivo de fortalecer las capacidades directivas y, con ellas, los proyectos institucionales de las escuelas.

En general, las acciones emanadas de la Dirección de Planeamiento Educativo han potenciado todos los dispositivos mencionados: la institucionalización de la autoevaluación como proceso en las instituciones de todos los niveles, la agilización de los mecanismos de monitoreo de los indicadores educativos por parte de los funcionarios ministeriales y de las escuelas y la mejora de la pertinencia de las investigaciones educativas realizadas desde el estado provincial son solo algunos de los mecanismos que potencian la orientación a resultados que se dio a cada uno de los canales de política educativa priorizados.

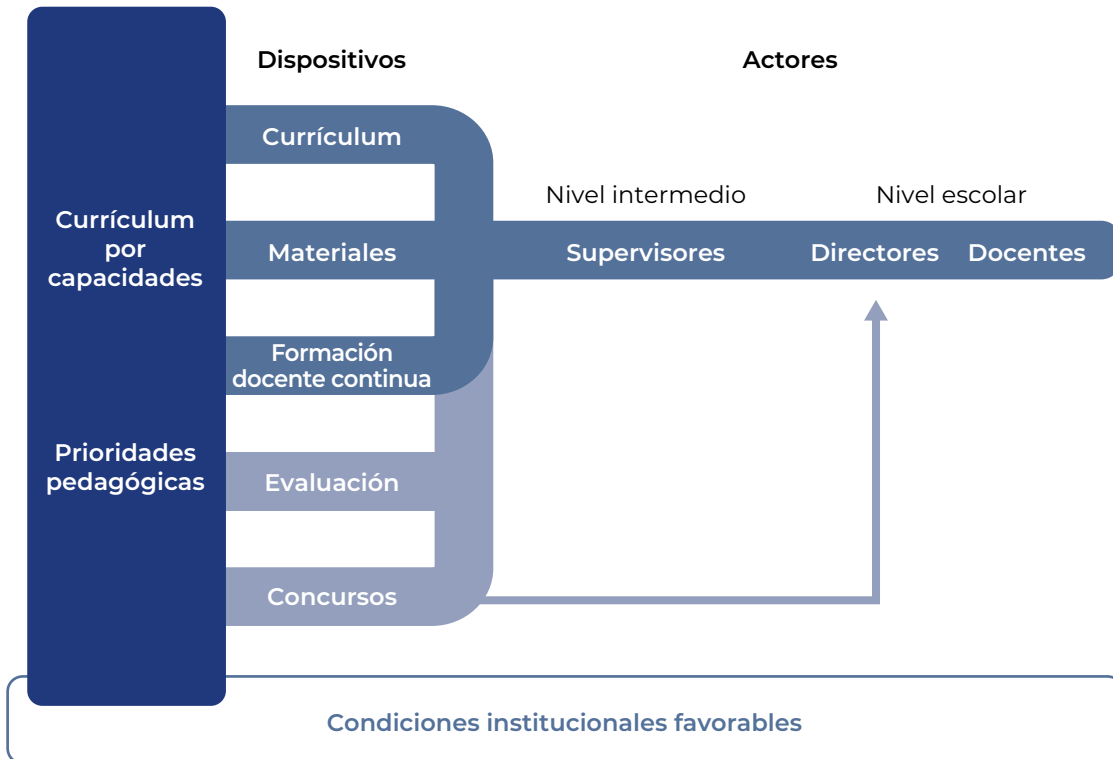
La hipótesis de mejora por la vía de los dispositivos requiere ser complementada con una hipótesis institucionalista de la mejora, la cual pone énfasis en el papel que desempeñan ciertas condiciones institucionales para posibilitar o potenciar los efectos de las políticas. Un conjunto de elementos merece ser destacado aquí: la prioridad dada al sector desde la gobernación, un marco legal actualizado y legitimado por la comunidad educativa, un consejo consultivo participativo para formular las políticas educativas y la garantía de un presupuesto educativo fijada por ley son algunos de ellos. A estos se suman un liderazgo ministerial fortalecido en su arista política y pedagógica, con una historia de continuidad excepcional en el país que ha brindado el tiempo necesario para que los cambios puedan asentarse, corregirse y perfeccionarse.

Sobre estas capas de institucionalización se montan procesos y estilos de gestión que las engrosan. El hecho de trabajar en el nivel secundario a partir de un modelo que combina la experimentación de cambios disruptivos con la generalización de cambios ensayados y «aprobados» es un claro ejemplo de esto, al igual que la modalidad incrementalista de implementación descrita anteriormente. También lo es la institucionalización de procesos de monitoreo, evaluación y respuesta que se generalizó en todos los niveles del sistema.

El diagrama 1 intenta ofrecer una síntesis visual de las hipótesis de mejora evidenciadas en el caso cordobés, en particular en lo que respecta a la política pedagógico-curricular. Partiendo de un horizonte claro de contenidos, capacidades y lineamientos pedagógicos definidos en el nivel central, una serie de dispositivos convergentes entre sí se combinan para alcanzar el nivel de las prácticas escolares. El tridente currículum-materiales-formación docente continua, a cargo de un mismo equipo central, demarca los dispositivos privilegiados. A ellos se suman la evaluación –que a su vez fortalece al resto motorizando procesos de diagnóstico y mejora– y los concursos, apuntados especialmente a

fortalecer la figura del directivo como pieza central del engranaje de transmisión y llegada de las políticas. Un piso de institucionalización asegura la fluidez de estos circuitos.

Diagrama 1 - Esquema de la doble hipótesis de la mejora cordobesa: dispositivos e institucionalización



La reelección de gobernador Schiaretti para el período 2019-2022 y la ratificación de Walter Grahovac al frente del Ministerio aseguran cuatro años más a esta gestión para dar continuidad a las líneas de trabajo. La agenda desplegada hasta el momento refleja una visión clara, equipos sólidos y cuotas interesantes de disrupción y prudencia a la hora de proponer cambios. Todos ellos, ingredientes que auguran una continuidad en la tendencia de mejora ya registrada.

El sistema formador, ¿motor silencioso de la mejora? El caso de Río Negro

Introducción

La provincia de Río Negro, situada en el extremo norte de la región patagónica, es la décima provincia menos poblada de Argentina. Con una población de 638 645 habitantes (2010)³³ distribuidos en 203 013 km² de superficie, es también la cuarta provincia argentina con menor densidad poblacional. En 2010 (año del último censo poblacional), el 87% de su población se concentraba en áreas urbanas y el 13% vivía en el ámbito rural. A su vez, el 7% se reconoce perteneciente o descendiente de pueblos originarios (mayoritariamente mapuches), lo que la convierte en la cuarta provincia del país con mayor participación de población originaria.

El territorio provincial se divide en 13 departamentos, subdivididos a su vez en 39 municipios y 37 comisiones de fomento rurales. No predomina en la provincia una ciudad monopólica en términos poblacionales o económicos, sino que coexisten regiones establecidas en torno a ciudades de similar tamaño que encabezan zonas productivas (Luci, 2003). Sus principales complejos productivos son la fruticultura, el turismo, la explotación de hidrocarburos, la minería, la pesca y la ganadería, con altos niveles de especialización por región.

En 2013, el PBG rionegrino era de 10 244 millones de pesos constantes, equivalente a un 1,4% del producto bruto interno (PBI) nacional; y el 69% correspondía al sector servicios. La tasa de desocupación era del 6,3% en 2010³⁴, y la brecha de ingresos medida en términos del coeficiente de Gini era de 0,42. Por su parte, en el segundo semestre de 2019, el 32,9% de la población del aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones se encontraba por debajo de la línea de pobreza.³⁵ Asimismo, se trata de una provincia intermedia en términos de desarrollo humano (en 2016 ocupaba el puesto decimotercero según el PNUD) y relativamente bien posicionada en materia de desarrollo sostenible. El Índice de Desarrollo Sostenible Provincial, elaborado por el PNUD en 2017, ubicaba a Río Negro en la octava posición dentro del escenario nacional.

33. Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010 (INDEC).

34. Último dato disponible para todo el territorio provincial. En el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones, la tasa de desocupación era de 1,2% en el tercer trimestre de 2019 (Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). Cabe aclarar que Viedma es la ciudad capital de Río Negro y que Carmen de Patagones pertenece a la provincia de Buenos Aires.

35. Los datos no deben tomarse como representativos de la realidad provincial.

Río Negro adquirió la condición plena de estado provincial en 1957, tras la jura de la primera Constitución. Estuvo gobernada ininterrumpidamente por el radicalismo desde la reapertura democrática en 1983 hasta el año 2011, cuando Carlos Soria fue electo gobernador por el peronismo. La era democrática se inauguró con el mandato de Osvaldo Álvarez Guerrero (1983-1987), cuya gestión estuvo marcada por ideales socialdemócratas que otorgaron relevancia a la dimensión educativa: durante su gestión creció la inversión en el sector y se gestó una ambiciosa reforma del nivel secundario a partir de la introducción del Ciclo Básico Unificado³⁶ (Oyola, 1998; Tobeña, 2018).

Horacio Massaccesi, electo gobernador en 1987, continuó con la línea de pensamiento progresista de su predecesor. En su segundo mandato, se abocó a amortiguar el impacto de las transformaciones neoliberales emanadas del nivel nacional mediante la defensa del «modelo rionegrino», asentado en la idea de proteger el bienestar de la provincia frente al embate de las políticas nacionales y en una defensa del federalismo (Camino Vela, 2014).

El modelo entró en crisis hacia mediados de los años noventa, cuando se produjo el colapso de los sistemas de justicia, salud y educación, además de la parálisis de la administración pública y una sucesión de episodios de violencia social. En 1995 asume la gobernación Pablo Verani, quien llevaría adelante una gestión con fuertes rasgos personalistas; de su mano llegaría, finalmente, el ajuste neoliberal tardío. A cambio del desahogo financiero por parte del Estado nacional, el gobierno de Verani accedió a un programa de reformas de corte neoliberal.

En 2003, el radical Miguel Saiz afrontó unas elecciones dificultadas por la caída de la Alianza en el gobierno nacional en 2001. Se consagró ganador mediante la estrategia de presentarse a las elecciones como partido provincial. Este alejamiento de la estructura partidaria nacional se vio profundizado en 2007, cuando Saiz estableció una alianza estratégica con Néstor Kirchner, entonces presidente y referente del peronismo, principal rival del partido radical a nivel nacional (Pérez, 2019).

En 2011 gana las elecciones el partido peronista en la provincia. Carlos Soria se convierte en gobernador por la Alianza Frente para la Victoria, integrada por el Partido Justicialista (representado por Soria) y el Frente Grande (representado por Alberto Weretilneck, su compañero de fórmula y luego vicegobernador). Tras el asesinato de Soria apenas

36. El Ciclo Básico Unificado fue una reforma del nivel secundario que introdujo la organización de los planteles docentes y del currículum en áreas; también creó talleres que propusieron nuevos agrupamientos y formatos pedagógicos, concebidos como espacios para canalizar la participación de estudiantes y docentes. Asimismo, supuso la contratación de docentes por cargo, modificaciones en los regímenes de evaluación y la introducción de espacios regulares de formación permanente entre docentes, propiciando la reflexión continua sobre la práctica cotidiana.

veinte días después de haber iniciado su mandato, Weretilneck se queda a cargo de la gobernación y se inicia una etapa de tensión política que llevaría a la escisión del gobierno provincial en dos facciones y a la expulsión de Weretilneck del Frente Grande en 2014. Marcelo Mango, que había sido ministro de Educación durante la primera etapa del gobierno de Weretilneck y que era un estandarte del Frente Grande, renuncia a su puesto ese mismo año.

Es entonces cuando Mónica Silva asume el cargo de ministra de Educación, cuya gestión constituye el foco de nuestro estudio. En 2015, Weretilneck es reelegido representante de Juntos Somos Río Negro, una alianza que reunió a Unidos por Río Negro, Redes, Partido de la Victoria Popular y el Movimiento Patagónico Popular. Silva permaneció en el cargo hasta el fin de la gestión de Weretilneck, en diciembre de 2019, tras lo cual fue reemplazada por Mercedes Jara Tracchia, quien había sido directora general de Educación durante la gestión de Silva.

Cuadro 4 - Gobernadores/as y ministros/as de Educación de la provincia de Río Negro, 2003-2020

	2003*	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gobernador/a	Miguel Saiz									CS	Alberto Weretilneck						Arabela Carreras	
Ministro/a	J. José Ruiz Rdgz.	LRF	César Barbeito				NN	Marcelo Mango		Mónica Silva				M. Jara				

* A partir de diciembre.

CS: Carlos Soria, LRF: Lady Romero Fernández, NN: Norma Nakandakare.

La política educativa al estilo rionegrino

Más allá de los vaivenes históricos, interesa destacar algunos rasgos propios de la cultura político-educativa rionegrina que trascienden los colores políticos. A lo largo de la historia provincial, la construcción participativa de las políticas educativas ha sido un rasgo sostenido, favorecido por el protagonismo temprano que la sociedad civil rionegrina ha tenido en la gestión de sus propias instituciones (Luci, 2003). El modelo de gobierno de la educación en la provincia así lo pone de manifiesto: hasta 1999, la educación rionegrina funcionó bajo el modelo de gobierno colegiado, con el Consejo Provincial de Educación

(CPE) (con representación gremial y docente) como organismo rector de la política educativa. En dicho año, la Ley de Ministerios 3229 creó el Ministerio de Educación como brazo del poder ejecutivo provincial a cargo de la planificación y de la regulación de los servicios educativos provinciales en todos sus niveles y modalidades. El CPE se mantuvo como organismo interviniente en la elaboración de políticas educativas, y se definió que el/la ministro/a de Educación sería su presidente.

En 2012, la Ley Orgánica de Educación en vigor incorporó la representación de las familias en el CPE, por lo que está formado por cinco miembros: el presidente, cargo ocupado por el/la ministro/a de Educación; dos vocales gubernamentales, designados por el/la ministro/a; un vocal docente; y un vocal en representación de padres, madres y tutores de los estudiantes. El propio espíritu de la ley busca expresar la construcción participativa como marca de identidad provincial ya desde su eslogan «La ley de todos: construcción colectiva».

Otra cualidad característica de la provincia radica en su relativa autonomía pedagógica y curricular. Uno de los primeros hitos en este sentido se remonta a los años ochenta, cuando Río Negro avanzó en una reforma de la escuela secundaria que no tenía precedentes (Oyola, 1998).

En efecto, el análisis que se hace desde la provincia en cuanto a la relación con las distintas administraciones nacionales durante la gestión de Mónica Silva es que se definió menos por los colores políticos de los gobernantes nacionales que por el margen de autonomía librado a la provincia y la receptividad a la iniciativa provincial mostrada en ámbitos de concertación entre la nación y las provincias:

En el Consejo Federal de Educación marcamos un rumbo. Y marcamos una discusión de que las políticas educativas no son necesariamente del país hacia la provincia. Todo lo contrario: las provincias tienen trayectorias que pueden generar caminos para otros. (Entrevista a Mónica Silva, ministra de Educación)

Esto se extiende también a los docentes, que se inscriben en una tradición de autonomía pedagógica que es reconocida, respetada y valorada por la administración central, y que guarda coherencia con la impronta participativa de construcción de las políticas educativas. Se trata de un rasgo que excede, incluso, las fronteras de lo educativo: a lo largo de la era democrática, los gobiernos rionegrinos –salvo contadas excepciones– han exhibido posturas de recepción crítica, o incluso de abierto rechazo, a las políticas nacionales, dando prioridad a los intereses provinciales aun en escenarios de colores políticos coincidentes.

Estos rasgos evidencian la inclinación rionegrina por la construcción de las políticas de abajo arriba, que seguramente se vea facilitada por la descentralización territorial de

algunas dimensiones de la política educativa a través de los consejos escolares. Del CPE dependen los 14 consejos escolares en los que se divide el territorio provincial. Se trata de órganos electivos que desempeñan funciones específicas relacionadas con el funcionamiento cotidiano de las escuelas, como la provisión de los servicios de alimentación y transporte escolar o las reparaciones menores.

La mejora rionegrina en cifras

El sistema educativo de Río Negro tiene 809 establecimientos que incluyen las instituciones de educación básica (nivel inicial, primario y secundario) y los institutos formadores del nivel superior no universitario. Es la decimocuarta provincia en cantidad de instituciones y la decimoquinta en cantidad de estudiantes, con 198 526 alumnos/as (año 2019). El 20% asiste a establecimientos de gestión privada.

Con 24 516 cargos docentes y 97 720 horas cátedra, la provincia es la décima en materia de cargos y la vigésima en materia de horas. Esta diferencia de posiciones sugiere un avance considerable en la contratación de docentes por cargo dentro del escenario federal.

Respecto a la cobertura educativa, Río Negro registra trayectorias de progreso tanto en el nivel inicial como en el secundario superior, los tramos del sistema que aún tienen por incorporar a porciones significativas de la infancia y la adolescencia en todo el país. Para la edad de 3 a 5 años, Río Negro experimentó una trayectoria de ascenso sostenido, igualándose con la cifra nacional en 2014 y 2015. Entre 2016 y 2018 se dio un amesetamiento que demarca una cierta desaceleración en la expansión del nivel (gráfico 12).

En la franja de 12 a 14 años, correspondiente al ciclo básico del nivel secundario, tanto la provincia como la nación registran una cobertura prácticamente completa y una trayectoria de estabilidad (gráfico 13). En la edad de 15 a 17 años, correspondiente al ciclo superior del nivel secundario, la trayectoria es amesetada entre 2006 (año de sanción de la obligatoriedad del nivel secundario mediante la Ley de Educación Nacional) y 2009; registra un crecimiento entre 2009 y 2012, y vuelve a estancarse hasta 2015, cuando asciende nuevamente hasta alcanzar un 86% de cobertura en 2017 (gráfico 14).

Gráfico 12 - Tasa específica de matrícula por edad. Población de 3 a 5 años. Provincia de Río Negro y total país, 2001-2018

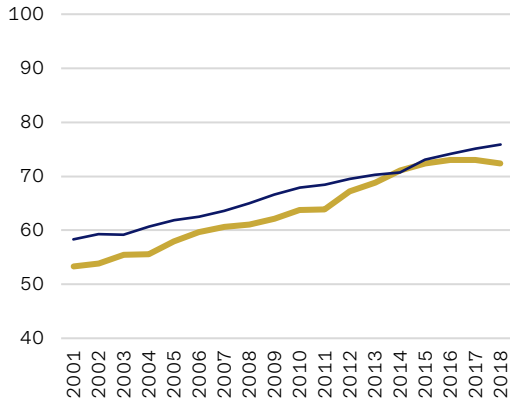


Gráfico 13 - Tasa específica de matrícula por edad. Población de 12 a 14 años. Provincia de Río Negro y total país, 2003-2017

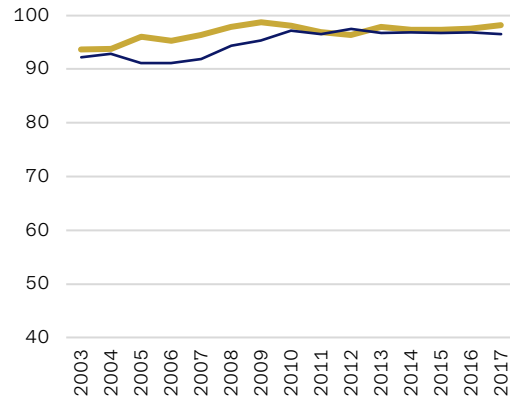
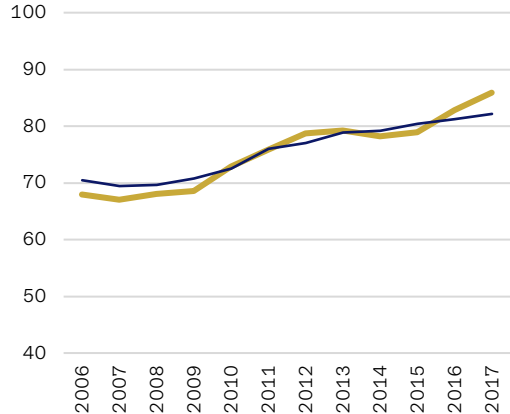


Gráfico 14 - Tasa específica de matrícula por edad. Población de 15 a 17 años. Provincia de Río Negro y total país, 2006-2017



— Río Negro — Total país

Nota. Las estimaciones de población en edad escolar se realizaron en base a proyecciones simples de cohortes de matrícula en edad escolar para las edades con cobertura universal, ajustadas a partir de la reconstrucción de cohortes de población en base al total de nacidos vivos por año.

Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base de datos de DIIE-MED, Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos años 2010-2018 y datos de Estadísticas Vitales (DEIS-MSal) años 2001-2012.

La mejora hallada en el caso de Río Negro se concentra en el nivel primario y atañe, en particular, a la dimensión de las trayectorias. En este nivel, la promoción se estabilizó en cifras muy cercanas al 100% desde 2012, situándose levemente por encima de la tendencia nacional. En 2017, la promoción efectiva en el nivel primario era del 99,6% (gráfico 15). En la secundaria, siguió una trayectoria oscilante, con caídas y mejoras interanuales por debajo de la tendencia nacional. En el último año, entre 2016 y 2017, se registra un interesante aumento de la promoción, tras el cual la provincia alcanzó su mejor posición desde el comienzo del siglo (76,5% de estudiantes promovidos) (gráfico 16).

Gráfico 15 - Porcentaje de promovidos. Nivel primario. Provincia de Río Negro y total país, 2000-2017

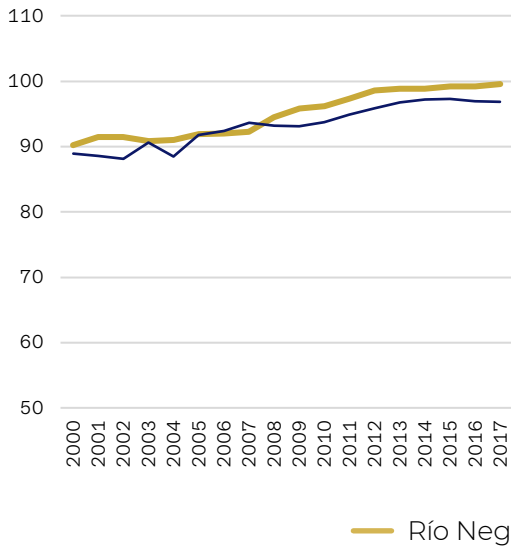
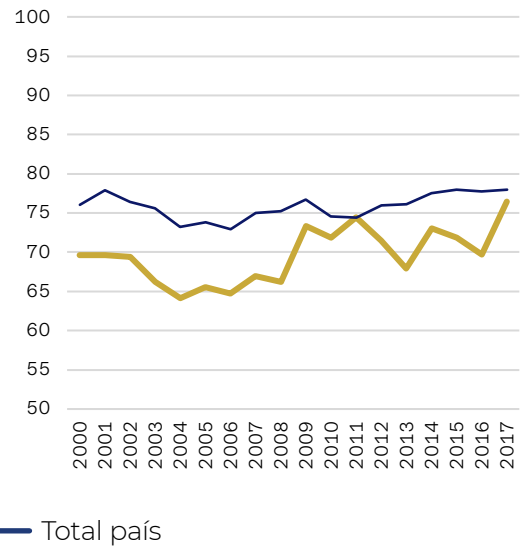


Gráfico 16 - Porcentaje de promovidos. Nivel secundario. Provincia de Río Negro y total país, 2000-2017



Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base del Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos años 2000-2018 (Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación).

El comportamiento de los indicadores de sobreedad es auspicioso en ambos niveles educativos. En primaria (gráfico 17), la sobreedad fue prácticamente eliminada durante el período analizado. El indicador, que a principios del siglo muestra cerca de un tercio de estudiantes mayores a la edad teórica correspondiente al grado que cursan, registra una caída sostenida, más profunda que la tendencia nacional a partir de 2011, que se ralentiza desde 2017. En 2018, solo un 3,7% de los alumnos/as del nivel primario permanece en condición de sobreedad. Estos datos son coherentes con el comportamiento del indicador de promoción, tras cuya mejora es esperable una reducción de la cantidad de estudiantes con sobreedad. Reflejan una conquista del período, más pronunciada que la producida en el nivel nacional.

En el nivel secundario, estas cifras también vienen descendiendo sostenidamente, aunque a un ritmo menor, y por encima de la tendencia nacional. A partir de 2014, la caída se ha vuelto más pronunciada, y en 2018 prácticamente se igualó la cifra nacional, con un 34,2% de los estudiantes con sobreedad (gráfico 18).

Gráfico 17 - Porcentaje de alumnos/as con sobreedad. Nivel primario. Provincia de Río Negro y total país, 2000-2018

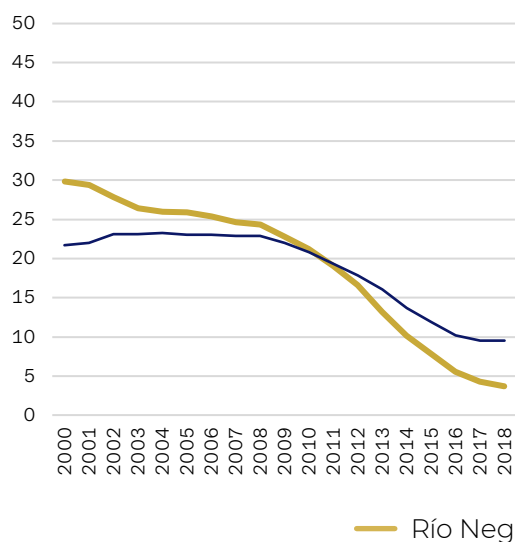
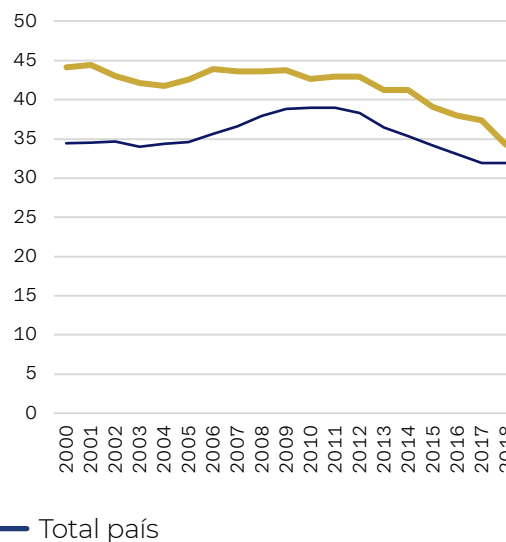


Gráfico 18 - Porcentaje de alumnos/as con sobreedad. Nivel secundario. Provincia de Río Negro y total país, 2000-2018



Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base del Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos años 2000-2018 (Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación).

Como forma de aproximarse a la capacidad del sistema educativo de retener a sus estudiantes se observaron indicadores de abandono interanual. El abandono en el nivel primario no resulta significativo ni en la provincia ni en el total del país. En Río Negro, con una tendencia a la baja, osciló entre valores muy bajos a lo largo del período (gráfico 19).

En los grados 7 a 9 (el primero de los cuales corresponde al nivel primario) el abandono se ha reducido a lo largo del período, llegando a equipararse con una tendencia nacional que se ha mostrado más estable. El año 2009 marca un quiebre importante: el abandono cae más de 2 puntos porcentuales y no vuelve a superar el 10%. Esto podría explicar la mejora de la cobertura registrada en el nivel. Otro movimiento interesante se produce en 2015-2016 (gráfico 20).

La tendencia también es a la baja en los últimos tres años del nivel secundario (grados 10 a 12), con algunas caídas interanuales auspiciosas (2007-2008 y 2012-2013) que luego se recuperan conformando una trayectoria oscilante (gráfico 21). Una mejora mucho más contundente se advierte en las cifras de terminalidad: el porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que completó la escuela secundaria creció significativamente, con un aumento de 30 puntos porcentuales entre 2006 y 2017 (gráfico 22).

Gráfico 19 - Tasa de abandono interanual. Grados 1 a 6 (nivel primario). Provincia de Río Negro y total país, 2000-2017

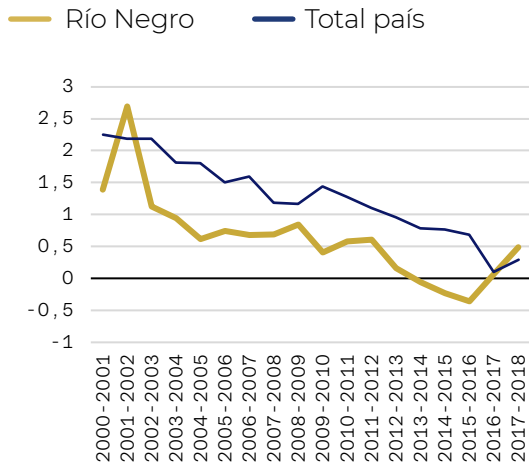
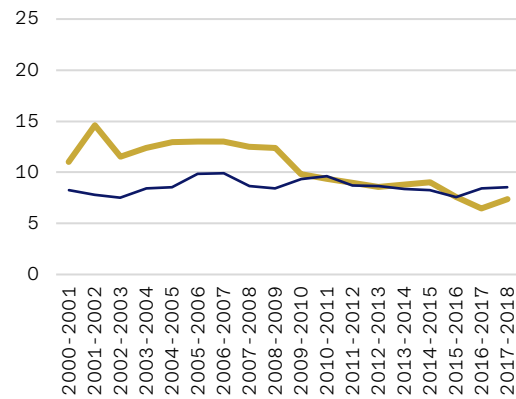
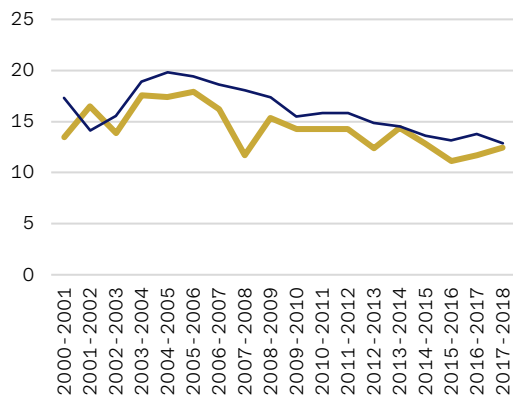


Gráfico 20 - Tasa de abandono interanual. Grados 7 a 9 (último año del nivel primario y dos primeros años del nivel secundario). Provincia de Río Negro y total país, 2000-2018



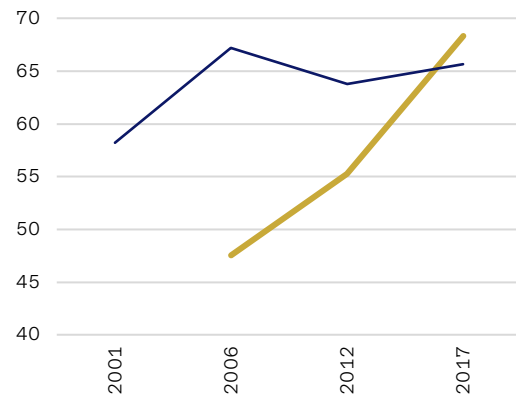
Fuente: Indicadores de Eficiencia Interna (Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación) 2000-2015. Para los valores 2016-2017 y 2017-2018, cálculos de Universidad de San Andrés-CIAESA sobre la base de datos del Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos años 2016-2018 (Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación).

Gráfico 21 - Tasa de abandono interanual. Grados 10 a 12 (nivel secundario superior). Provincia de Río Negro y total país, 2000-2018



Fuente: Indicadores de Eficiencia Interna (Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación) 2000-2015. Para los valores 2016-2017 y 2017-2018, cálculos de Universidad de San Andrés-CIAESA sobre la base de datos del Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos años 2016-2018 (Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación).

Gráfico 22 - Porcentaje de población de 20 a 22 años con secundaria completa (aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones)



Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

— Río Negro — Total país

En lo que respecta a los aprendizajes medidos por evaluaciones nacionales, la evolución de los resultados en el nivel primario completa el panorama de mejora integral en este nivel, dado que, a pesar de algunos vaivenes a lo largo del período, en general la mejora en la promoción no disminuye la calidad de los aprendizajes (cuadro 5). En efecto, se evidencian claras mejoras entre los períodos 2005-2010 y 2013-2018.

Cuadro 5 - Porcentaje de estudiantes con desempeño satisfactorio, según tipo y año de operativo de evaluación. Río Negro, total país y posición relativa de Río Negro en el ranking de provincias. Lengua y Matemática. Sexto grado del nivel primario

	Sexto grado primaria											
	Lengua						Matemática					
	One 2005	One 2007	One 2010	One 2013 comparable	Aprender 2016	Aprender 2018	One 2005	One 2007	One 2010	One 2013 comparable	Aprender 2016	Aprender 2018
Río Negro	73,1	71,7	72,6	66,3	68,5	78,8	66,0	69,0	68,5	62,0	60,8	62,2
País	70,3	66,3	72,3	58,2	66,8	75,3	59,6	63,8	64,3	51,7	58,6	57,4
Posición en el ranking	8	10	12	2	8	6	7	11	5	2	6	4

Cuadro 6 - Porcentaje de estudiantes con desempeño satisfactorio, según tipo y año de operativo de evaluación. Río Negro, total país y posición relativa de Río Negro en el ranking de provincias. Lengua y Matemática. Quinto año del nivel secundario

	Quinto año secundaria											
	Lengua						Matemática					
	One 2005	One 2007	One 2010	One 2013 comparable	Aprender 2016	Aprender 2017	One 2005	One 2007	One 2010	One 2013 comparable	Aprender 2016	Aprender 2017
Río Negro	73,6	87,5	82,1	61,5	53,7	68,0	62,2	65,9	81,8	46,9	33,5	36,1
País	61,6	78,9	73,7	50,5	53,6	62,5	48,2	55,3	70,1	35,3	29,8	31,2
Posición en el ranking	3	5	4	2	13	3	3	5	2	3	5	6

Fuente: Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación.

En el nivel secundario, los aprendizajes registran oscilaciones a lo largo del período, con mejoras en el último período interpruebas, luego de trayectorias de descenso (cuadro 6). Esto deja entrever una mejora más pronunciada en primaria que en secundaria.

En el próximo apartado abordaremos la agenda de políticas educativas de la provincia para intentar trazar las hipótesis que explican la trayectoria de mejora evidenciada en la evolución de los indicadores. El período estudiado abarca los quince años transcurridos entre 2004 y 2019. En el relato de las agendas, nos centraremos en la gestión de Mónica Silva, entre 2014 y 2019, cuya reconstrucción ha sido el objetivo del trabajo de campo realizado a propósito del presente proyecto. En las dimensiones en las que resultó posible, se intentó recuperar el derrotero previo de la agenda político-educativa a partir de la consulta a fuentes secundarias. En particular, se recurrió al informe de Veleda, Coria y Mezzadra (2012), que analiza en detalle la gestión de César Barbeito (2005-2011). La gestión intermedia de Marcelo Mango no fue indagada directamente, aunque intentamos reconstruirla de manera parcial a partir de los relatos de las personas que fueron entrevistadas en el trabajo de campo.

La agenda de políticas educativas

El período 2014-2019 fue profuso en materia de políticas educativas para todos los niveles. Antecedido por la aprobación de una nueva Ley de Educación Provincial en 2012, el rumbo de la gestión de Mónica Silva estuvo en parte marcado por el desafío de avanzar en su cumplimiento. Esta ley, que buscaba adecuar la legislación provincial a la Ley de Educación Nacional de 2006, instauró la universalización del nivel inicial, estableció que todas las escuelas primarias serían de jornada extendida o completa y declaró la obligatoriedad del nivel secundario. También garantizó un piso de esfuerzo presupuestario para educación, al disponer que el porcentaje del presupuesto invertido en el sector cada año no podría ser inferior al promedio del porcentaje invertido registrado en los últimos cinco años. A su vez, incorporó a un representante de las familias de los estudiantes en el CPE.

Como veremos, la gestión se movió en todas esas direcciones, pero puso un énfasis particular en las políticas para el nivel secundario. Con la creación de la Escuela Secundaria Río Negro (ESRN) como la política estrella de la gestión 2014-2019, este nivel ocupó un lugar predominante en la agenda del período y convirtió a Río Negro en una referencia nacional en la agenda compartida para transformarlo.

A continuación recorreremos la agenda del período, con referencias a lo sucedido en años anteriores cuando sea posible. Se presentan, primero, las políticas que respondieron a la especificidad de los desafíos de cada nivel educativo; luego, las políticas para la docencia, de impacto sistémico a través de todos los niveles; y, finalmente, una serie de políticas transversales a los niveles.

Nivel inicial: mayor cobertura y renovación curricular

El período 2014-2019 fue una etapa de expansión del nivel inicial, en continuidad tanto con las políticas previas en la provincia como con las iniciativas emanadas del nivel nacional. La Ley Orgánica de Educación que Río Negro sancionó en 2012 establecía la obligatoriedad de la sala de 4 años, lo que dio un impulso a la construcción de jardines de infantes en toda la provincia (según datos de la Dirección Provincial de Educación Inicial, se construyeron 29 entre 2012 y 2019).

También hubo iniciativas nacionales para mejorar la cobertura del nivel en este período. En 2016, el presidente de la nación anunció la construcción de 3000 jardines en todo el país, pero luego fue difícil concretar los proyectos por dificultades logísticas y procesos inflacionarios. Desde Río Negro se muestran orgullosos de haber podido dar continuidad a esos esfuerzos desde el nivel provincial. El impacto de estas iniciativas de ampliación del nivel se concentró, según los datos de cobertura mostrados en el gráfico 12, entre los años 2011 y 2015; después, el crecimiento de la cobertura del nivel inicial se desacelera en las salas de 3, 4 y 5 años.

Para la cobertura de franjas etarias menores, en 2007 la provincia había creado el programa de jardines maternos comunitarios (JMC), que estaba orientado a fortalecer y formalizar las instituciones de cuidado infantil existentes, ya fueran municipales o dependientes de otras carteras provinciales, en las que la atención a la primera infancia estaba a cargo de «madres cuidadoras»³⁷, convertidas en «promotoras comunitarias» a partir de este programa. En 2011 había 19 JMC en Río Negro, que atendían a más de 800 niños y niñas (Veleda, Coria y Mezzadra, 2012).

Este tipo de oferta no ha continuado creciendo desde entonces, puesto que en 2012 el nuevo gobierno se mostró más alineado con la crítica gremial que sostenía que estos jardines desvalorizaban el rol del docente al dejar la atención a la primera infancia a cargo de perfiles sin formación pedagógica. Ese mismo año se avanzó en nombrar al menos un docente titulado por cada JMC, y desde entonces se trabaja en reemplazar a cada promotor/a retirado por personal docente, en un paulatino proceso de reconversión de la oferta.

Más allá de la continuidad de las acciones de infraestructura, la política central para el nivel inicial durante la gestión 2014-2019 fue desarrollar un nuevo diseño curricular para el nivel, que reemplazó al anterior del año 1997. Aprobado en 2019 por la Resolución 2121 del CPE, el nuevo currículum se organiza en campos de experiencias, expresando un cambio de foco, que pasó de estar en el conocimiento a estar centrado en el niño/a. El

37. Este nombre es el que reciben las propias vecinas de la comunidad que están a cargo de los jardines. Se trata de perfiles sin formación docente, aunque sí receptoras de capacitación específica.

diseño, sostienen quienes lideraron su proceso de construcción desde la Dirección Provincial de Educación Inicial, recupera prácticas que se habían ido extendiendo en la provincia, pero que no tenían respaldo normativo, como las cuestiones relativas a la inclusión o a la educación sexual integral (ESI). En efecto, el diseño convirtió a Río Negro en una de las seis provincias que incorpora la ESI como pauta curricular para el nivel inicial, dentro de un panorama curricular heterogéneo a nivel federal (Cardini y Guevara, 2019).

Su proceso de construcción comenzó en 2015 por iniciativa ministerial,³⁸ y siguió un derrotero marcado por amplios niveles de participación, un estilo que es común en la provincia. Se creó una comisión curricular con participación gremial, se organizaron jornadas institucionales de revisión curricular en las instituciones de nivel inicial y se celebraron diversos encuentros con supervisores y directivos escolares. Para su redacción se constituyó un equipo que estuvo compuesto por referentes de los institutos de formación docente y que contó con la participación de especialistas reconocidos por su experticia en la didáctica del nivel inicial. Este proceso se apoyó fuertemente en el instituto de formación docente de la localidad de Bariloche, de larga tradición pedagógica en el nivel inicial y cuyo trabajo es reconocido incluso a nivel nacional. El primer encuentro del proceso de redacción curricular se desarrolló allí, donde los especialistas llegaron a un acuerdo inicial.

Para su implementación, se trabajó durante 2019 a través de unas jornadas de actualización curricular en las escuelas, lideradas por profesores de institutos de formación docente. Especialistas en el nivel también apoyaron el trabajo con la elaboración de «desarrollos curriculares», documentos que brindan orientaciones conceptuales y prácticas para la traducción del diseño curricular a la práctica de enseñanza.

En el momento en que se realizaba esta investigación, hacia finales de 2019, a las escuelas del nivel aún les quedaba un camino por andar para poder apropiarse del diseño curricular, tarea que restaría como legado de las autoridades entrantes en diciembre del mismo año.

Nivel primario: reorganización y continuidad

Atravesado por una multiplicidad de líneas programáticas transversales y de políticas puestas en marcha en períodos de gobierno anteriores, el nivel primario no fue objeto de una especial atención durante la gestión 2014-2019. Con un diseño curricular renovado pocos años antes (2011), mediante un proceso en el que participaron los gremios, las escuelas y los institutos de formación docente, y una gestión ministerial que priorizaba el nivel secundario, la agenda de políticas para el nivel primario del período se concentró

38. En Argentina no existen regulaciones nacionales acerca de la periodicidad con la que deben revisarse los diseños curriculares (Cardini y Guevara, 2019).

en la reorganización de la oferta de extensión de la jornada escolar, al tiempo que se dio continuidad a otras líneas de política previas.

Río Negro fue una de las provincias pioneras en la ampliación de la jornada escolar para el nivel primario. Ya en la década de los sesenta se había dado inicio al Programa de Escuelas de Jornada Completa, destinado a las escuelas del ámbito rural que necesitaran albergar durante más tiempo a sus alumnos/as. En 2006 dio comienzo el Programa Provincial de Jornada Extendida³⁹, que fue gestado incluso antes de que la Ley de Educación Nacional pusiera la jornada extendida como un mandato para todas las escuelas de nivel primario del país. Con el objetivo de ampliar el universo cultural de los estudiantes, democratizar el acceso a los contenidos fundamentales⁴⁰ y mejorar las trayectorias educativas, este programa acrecentó las horas de clase a un total de ocho horas diarias, incorporando espacios curriculares de Inglés y TIC, así como talleres que seleccionaban los directivos escolares de las propuestas que presentaban talleristas que podían pertenecer o no a la escuela y tener o no título docente. A este modelo se sumó en 2011 el Programa Una Hora Más, que permitió extender 45 minutos el tiempo de clase a las escuelas que lo solicitaran sin demandar cambios significativos en la organización institucional ni ampliaciones de espacio (Veleda, 2013; Veleda, Coria y Mezzadra, 2012).

El cambio de gobierno en 2012 trajo consigo una nueva mirada sobre la extensión de la jornada escolar, asociada a la preferencia por los perfiles docentes para estar al frente de los espacios curriculares adicionales y al reconocimiento de que el modelo de extensión de la jornada no es el que prefieren todas las familias ni resulta el más conveniente para la organización cotidiana familiar.⁴¹ En esta línea, a las propuestas vigentes de ampliación del tiempo escolar se sumó unos años después el modelo de jornada completa, que también extiende el tiempo escolar a ocho horas de clase diarias, pero mediante un modelo organizado a partir de cargos docentes de jornada completa, de modo que son los mismos docentes de la escuela quienes están a cargo de la enseñanza en ambos turnos.⁴²

39. Tanto en jornada completa como en jornada extendida, la jornada escolar es de ocho horas diarias.
40. En Argentina, los contenidos fundamentales están definidos en los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP), aprobados por el Consejo Federal de Educación entre los años 2004 y 2018 para las distintas áreas de conocimiento y años de estudio.
41. A través de algunas de las entrevistas realizadas a docentes y directivos escolares se pudo saber que algunas familias prefieren que sus hijos e hijas almuercen en sus casas y no consideran deseable el cursado de ocho horas diarias de clase.
42. Esto marca una diferencia con el funcionamiento del Programa Provincial de Jornada Extendida, en el que las horas del contraturno son tomadas por perfiles talleristas. Estos no son necesariamente docentes y se designan mediante una convocatoria pública para presentar propuestas pedagógicas de tres años de duración.

En 2015, la aprobación de la Resolución 2035 unificó la normativa para el nivel primario fijando sus lineamientos político-educativos y organizacionales, en un proceso en el que tuvo una gran influencia el sindicato provincial UNTER (Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro) a través de la Comisión de Discusión de Políticas Educativas, en la que participa junto con el gobierno. Mediante esta norma, que reconoce la coexistencia de tres modelos de ampliación del tiempo escolar (Jornada Extendida, Una Hora Más y Jornada Completa), se impulsó la transición progresiva al modelo de jornada completa en todas las escuelas, con el objetivo de universalizar esta oferta entre el cuarto y el séptimo grado del nivel primario.

La citada resolución establece los criterios de evaluación, acreditación, certificación y promoción, con lo que constituye el reglamento ordenador del nivel. Al hacerlo, institucionaliza la Unidad Pedagógica como modelo organizativo de las trayectorias escolares en el primer y segundo grado, fijando la promoción acompañada como estrategia de apoyo a las trayectorias escolares a partir del segundo grado. En este marco, la provincia desarrolla un programa de fortalecimiento de la alfabetización inicial, mediante el cual se elaboraron documentos para las escuelas, se implementaron espacios de formación virtual en la temática y se realizan recorridos territoriales desde la Dirección Provincial de Educación Primaria.

Otra línea de políticas significativa en la provincia, y desarrollada particularmente en el nivel primario, es la relativa al deporte y la recreación escolar, entendidos como medios para la construcción de ciudadanía. Este espíritu forma parte de los fundamentos de la ampliación de la jornada escolar, que entre sus objetivos busca ampliar el universo cultural de los estudiantes gracias a la participación en actividades deportivas, recreativas y artísticas. Desde la Dirección Provincial de Educación Física y Artística se trabaja articuladamente con la Dirección Provincial de Educación Primaria para nutrir los espacios curriculares de este tipo de actividades. Al mismo tiempo, para las escuelas a las que no han llegado los programas de extensión de la jornada escolar, la Dirección Provincial de Educación Primaria ha elaborado el Programa Clubes Escolares. Se trata de propuestas comunitarias de deporte, recreación, desarrollo artístico, e incluso de segundas lenguas, que se desarrollan a contraturno, fuera del horario escolar y que no son acreditables, pero sí curriculares. De este modo, el objetivo de ampliar las oportunidades de acceder a nuevos universos culturales se cumple un poco más allá de las escuelas con extensión de jornada.

La misma área lleva adelante el Programa Deporte Regional, que organiza eventos deportivos para estudiantes de nivel primario de toda la provincia y, de esta manera, fomenta la actividad propia de la geografía rionegrina para brindar acceso al patrimonio cultural de la provincia. Entre sus iniciativas se encuentran Montaña Escolar (los estudiantes de cuarto grado practican escalada) y Esquí Escolar (los estudiantes de quinto grado pasan una semana esquiendo en la zona andina de Río Negro), ambas con financiamiento provincial.

Un balance de las políticas para el nivel primario durante el período muestra un énfasis en la organización de su oferta pedagógica (principalmente mediante el ordenamiento de la oferta de extensión de la jornada escolar) y una preocupación por la alfabetización inicial en la Unidad Pedagógica. El nivel no experimentó grandes transformaciones, en parte porque desde la gestión se advirtió un comportamiento favorable de los indicadores sobre aprendizajes, y en parte porque durante el período se priorizó la transformación del nivel secundario. En palabras de Mercedes Jara, directora general de Educación y ministra desde 2019:

La Escuela Secundaria Río Negro fue la prioridad de la política. Ahora estamos haciendo el desarrollo con la modalidad de jóvenes y adultos. Ahora con primaria vamos a ir por otros caminos, que no han comenzado, pero lo harán pronto. Pero es cierto que primaria es menos preocupación. En las pruebas Aprender tenemos buenos indicadores.

Esto nos conduce a pensar que la hipótesis sobre la mejora educativa rionegrina, registrada con mayor fuerza en el nivel primario, no puede hallarse dentro de los límites de las políticas específicas para este nivel ni dentro del período estudiado. En lugar de ello, una relativa continuidad en las políticas implementadas en períodos anteriores y una historia de consolidación de dispositivos claves como la formación docente continua y el apoyo cercano a las escuelas podrían estar escondiendo las pistas de la trayectoria ascendente de los indicadores educativos en la primaria rionegrina. En los próximos apartados exploramos en mayor detalle algunas de estas ideas.

El foco de la gestión: la transformación del nivel secundario

La mayor apuesta de política educativa de la gestión 2014-2019 fue la creación de un nuevo modelo de escuela secundaria (la ESRN) y su implementación en el 100% de los bachilleratos⁴³ de la provincia. Esta propuesta se montó sobre una trayectoria provincial extensa en materia de innovación pedagógica y organizativa para el nivel. En los años ochenta, Río Negro había impulsado el Ciclo Básico Unificado, que introdujo el trabajo docente por cargo y el trabajo por espacios curriculares interdisciplinarios, atendiendo a las que ya por entonces se juzgaban las principales debilidades del nivel medio.⁴⁴ La reforma, que aspiraba a universalizarse, fue implementada en un porcentaje de escuelas, hasta que en 1996 se decretó su cierre definitivo (Tobeña, 2018).

43. En Argentina, la denominación «bachillerato» designa un tipo de escuela secundaria (el que concentra la mayor parte de la matrícula).

44. Entre ellas, la matriz curricular enciclopédica, la organización del conocimiento en compartimentos separados y la promoción en bloque.

Diez años más tarde, en 2006, el gobierno radical reeditó la intención de modificar la escuela secundaria y convocó una comisión de trabajo que integraron la UNTER, la Subsecretaría de Educación, la Dirección de Nivel Medio, la de Gestión Curricular y los miembros del CPE para consensuar un nuevo proceso de construcción curricular. Al mismo tiempo, se organizaron audiencias públicas abiertas a la comunidad con el fin de escuchar propuestas de distintos sectores y unas jornadas institucionales para la discusión entre docentes y entre estudiantes. Este proceso derivó en un nuevo diseño curricular para el Ciclo Básico en 2008 y otro para el Ciclo Orientado en 2010. Entre otros espacios curriculares novedosos, incorporaron horas de enseñanza interdisciplinaria y proyectos de investigación e inserción comunitaria, e introdujeron el formato de taller para buscar la transformación de las prácticas de enseñanza. También se introdujeron nuevas modalidades de evaluación y se previó la concentración horaria de los docentes para favorecer el trabajo en equipo y la consolidación de las identidades institucionales (Veleda, Coria y Mezzadra, 2012).

La transformación no fue obligatoria, sino que dependió de la adhesión voluntaria de las instituciones educativas. Los vaivenes políticos de ese entonces dificultaron que estos cambios se extendieran a todas las escuelas, y los esfuerzos fueron discontinuados con el cambio de gobierno en 2011.

Pero los esfuerzos para la transformación de la secundaria no fueron abandonados con el cambio de signo político. En efecto, la Ley Orgánica de Educación de 2012 estableció que la escuela secundaria debía organizarse siguiendo criterios semejantes a los promovidos en reformas anteriores: el trabajo docente por cargo, el trabajo pedagógico por áreas, la incorporación de nuevos formatos curriculares y modalidades de cursado, entre otros (art. 37). Esto sentó las bases para un proceso que la gestión de la ministra Silva, con el apoyo de la gobernación, retomaría en 2015 tras agotarse las prórrogas que el nivel nacional otorgaba para la readecuación del nivel secundario a los lineamientos aprobados por la Resolución 84/09 del Consejo Federal de Educación.

Ese año se creó una comisión integrada por representantes gubernamentales y gremiales, a la que se le encomendó pensar en los lineamientos curriculares y organizativos que sustentarían la nueva propuesta. A esta instancia le siguieron unas jornadas institucionales con actores escolares, relevamientos entre los estudiantes y análisis de diagnósticos estadísticos, que funcionaron como insumos para el diseño de una transformación que, esta vez, buscaría ser universal.

La ESRN cuestiona varios elementos constitutivos del formato escolar. Introduce modificaciones sustantivas en el régimen académico⁴⁵, en el puesto laboral docente, en el currículum y en la organización institucional del nivel secundario, y al mismo tiempo aborda buena parte de los ejes de una agenda de reformas para el nivel que reúne apoyos tanto en la literatura académica como en los acuerdos federales (Res. 84/09, 93/09, 330/17).

En lo relativo al régimen académico, la ESRN elimina la promoción en bloque, que conduce a la repitencia del año completo si no se acredita cierta cantidad de asignaturas. En cambio, los espacios curriculares se acreditan de forma independiente. Esto se corresponde con un modelo que tiene en cuenta las trayectorias «reales» de los estudiantes (Terigi, 2009), que adjudica a la escuela buena parte de la responsabilidad de diversificar las estrategias de enseñanza y acompañamiento para favorecer la construcción de los saberes en distintos tiempos y espacios. De acuerdo con esto, los primeros dos años del nivel conforman un bloque académico que concentra múltiples dispositivos de acompañamiento de las trayectorias. Solo tras el cuarto cuatrimestre se define la acreditación de los distintos espacios curriculares que lo componen.

Como parte de la reforma, se elaboró un nuevo diseño curricular para el nivel secundario que privilegia la organización por áreas e introduce espacios para la construcción de saberes disciplinares, interdisciplinarios y multidisciplinares. A su vez, se promueve la diversificación de los formatos pedagógicos de las unidades curriculares, habilitando la organización de talleres, foros, parlamentos y grupos de investigación, entre otros. Ante la necesidad de contemplar distintos ritmos de tránsito por el nivel, cada uno de los espacios curriculares es de duración cuatrimestral y se subdivide en etapas destinadas a la articulación y complementación de saberes previos, a la acreditación, a la construcción de saberes propiamente dichos y al fortalecimiento de las trayectorias.

En lo que respecta al trabajo docente, el modelo de designación por hora cátedra se deja atrás en favor de un modelo de contratación docente por cargo. Se crearon cargos de 9, 16 y 25 horas reloj para fortalecer la pertenencia institucional de los equipos docentes y para habilitar espacios de planificación conjunta. Esto permitió a la provincia fijar un espacio de dos horas semanales los miércoles, cuando todos los docentes de la escuela deben reunirse para planificar mientras sus estudiantes participan en el Espacio de Vida Estudiantil, en el que se promueve la participación de los estudiantes en la gestión democrática de las escuelas y en el mejoramiento académico.

45. Entendido como el «conjunto de regulaciones sobre la organización de las actividades de los alumnos y sobre las exigencias a las que estos deben responder» (Baquero, Terigi, Toscano, Briscioli y Sburilatti, 2009: 8). Concretamente, los regímenes académicos regulan cuestiones de ingreso, promoción, acreditación, asistencia y evaluación, así como otras que determinan las trayectorias escolares de los estudiantes.

La implementación de la reforma, que hoy alcanza al 100% de las escuelas secundarias orientadas de gestión estatal (93 en total)⁴⁶, demandó esfuerzos significativos en los ámbitos presupuestario, político y técnico. Fue necesario un importante compromiso presupuestario por parte de la provincia, puesto que el esquema de designación docente por cargo derivó en un aumento del 36% de la masa salarial docente, según datos proporcionados por la provincia. Esto da cuenta de la relevancia de la voluntad política al más alto nivel para concretar la reforma. Así lo explicaba Gabriela Lerzo, directora provincial de Educación Secundaria:

Creo que la voluntad política fue central. Estaba en la agenda de gobierno. Cuando en 2015 se delinear las políticas de gestión de gobierno y le preguntan a Mónica Silva cuál era la línea en la que el Ministerio de Educación iba a centrar su atención, la preocupación era la escuela secundaria. La decisión política conlleva otro tipo de decisiones que tienen que ver con los recursos, que nunca fueron cuestionados. Yo recuerdo, en el momento en que presentamos la idea al gobernador, la preocupación era que realmente los chicos eligieran la escuela y la habitaran, terminaran la escuela.

En el ámbito político fue necesario alcanzar y sostener acuerdos con el gremio docente de la provincia. Si bien desde un principio sus representantes formaron parte de la comisión que se abocó al diseño de la propuesta, una serie de fricciones políticas provocaron que la UNTER se retirara de las negociaciones en 2017 y que la expansión a algunos consejos escolares se viera obstaculizada. En 2018 pudieron resolverse estas tensiones y llegar a la implementación universal de la propuesta.

En el ámbito técnico, a los esfuerzos de elaboración curricular les siguió la puesta en marcha de una serie de dispositivos de apoyo a la implementación del currículum. Se conformó un equipo de especialistas que, durante 2017 y 2018, realizó visitas territoriales en todas las escuelas de la provincia y generó instancias de trabajo por áreas y por unidades curriculares con los profesores. Los principales dispositivos de política educativa en funcionamiento sirvieron para potenciar la implementación de la política: se introdujeron propuestas formativas en la oferta de los institutos de formación docente, se creó un postítulo docente y se puso en diálogo a la ESRN con el Programa Nacional de Formación Situada, de modo que las jornadas institucionales fueron aprovechadas para favorecer la implementación de la reforma.

46. Según Steinberg, Tiramonti y Ziegler (2019), a estas instituciones se sumaron tres de las cuatro escuelas secundarias de gestión social y un establecimiento de gestión privada que manifestaron su adhesión a la ESRN. Asimismo, los 25 centros de educación media ubicados en zonas rurales también adoptaron el currículum de la ESRN, pero con uso de entornos virtuales de aprendizaje.

A pesar de tratarse de una reforma que apenas ha comenzado, sus referentes mencionan logros en varias dimensiones: detectan mejoras auspiciosas en los indicadores de progresión y permanencia en el nivel e identifican una participación más activa de los jóvenes en la escuela:

De las 95 escuelas que tenemos, hay 82 con centros de estudiantes. En el resto están en conformación. Los centros de estudiantes estaban de antes, pero no estaba habilitada la voz ni la escucha. Tienen dos horas todas las semanas donde se apropian de la escuela. Pueden tener orientación vocacional, habitar la escuela. (Entrevista a Gabriela Lerzo)

El reconocimiento más allá de las fronteras provinciales también legitima la propuesta de Río Negro. En el marco del impulso que desde los espacios de construcción federal se le dio en 2017 a la agenda de reforma de la secundaria, la provincia se convirtió en una referencia nacional al haber sido la única que consiguió implementar en el 100% de sus establecimientos una reforma tan disruptiva de la organización escolar tradicional. Sus referentes recorrieron el país para presentar su propuesta en distintos foros de discusión, y al menos tres investigaciones sobre la reforma del nivel secundario seleccionaron a Río Negro como caso de estudio (Landau, Morello y Santos Souza, 2019; Steinberg, Tiramonti y Ziegler, 2019).

Más allá de los importantísimos logros, los referentes de la política reconocen que aún queda un camino por recorrer para consolidar la reforma en el total de las escuelas. En parte porque se trata de una reforma ambiciosa y reciente que remueve los cimientos de unas concepciones pedagógicas muy ancladas en el colectivo docente y en la comunidad en general, y en parte también porque la conflictividad política que hubo en 2017 dejó su huella en unas jornadas de trabajo que se convirtieron en espacios de resistencia o en escuelas cuyos docentes manifestaron niveles dispares de adhesión.

Asimismo, se identifican desafíos en relación con dos canales de política educativa centrales para apuntalar cambios curriculares: la producción de materiales y la formación docente inicial. Respecto al primero, desde la Dirección de Educación Secundaria se reconoce un déficit en la producción de documentos que acerquen el diseño curricular a las escuelas, debido en parte a una postura en contra de un diseño que fuera muy prescriptivo. Otra de las debilidades identificadas es la escasez de ofertas de formación de profesores de nivel secundario en la provincia. En una jurisdicción con una amplia tradición en la formación docente para el nivel inicial y primario, resulta problemático que haya poca oferta de formación docente para el nivel secundario. Esto deriva en un plantel docente compuesto en parte por profesionales con títulos supletorios o habilitantes, dependiendo de la formación, con algunas áreas de vacancia en Ciencias Naturales, Matemática y Lengua. A esto se suma la necesidad de adaptar los diseños curriculares

de la formación docente a los cambios operados en la ESRN, algo que también resulta difícil porque los diseños de nivel superior se renovaron en 2015.

En torno a estas cuestiones, la situación del nivel secundario en cuanto a la consolidación de algunos canales centrales de la política educativa dista sensiblemente de la del nivel primario. En este último, el diseño curricular acumula varios años de implementación extendida en el territorio. Además, los institutos de formación docente poseen equipos y tradiciones pedagógicas consolidadas, lo que garantiza una cierta calidad en la formación docente inicial. También concentran buena parte de la oferta de formación docente continua y nuclea acciones de apoyo pedagógico a escuelas y de desarrollo de materiales. En el nivel secundario, por el contrario, el currículum es de desarrollo muy reciente y el sistema formador está menos consolidado. Por ende, enfrenta mayores dificultades para consolidar dispositivos como la formación docente inicial, la formación docente continua y la producción de materiales, esta última de por sí cuestionada por el respeto que reina en la provincia hacia la autonomía pedagógica.

Políticas para la docencia

Condiciones institucionales favorables

Comprender la relevancia de las políticas de formación docente en la mejora rionegrina exige remontarnos unas décadas atrás. En los años ochenta, el sistema rionegrino de formación docente atravesó un proceso de institucionalización temprana que hoy se refleja en una organización académica de avanzada respecto de la mayoría de sus pares provinciales. En 1988, Río Negro aprobó la Ley 2288, que fijó las pautas de organización del subsistema. La norma dota a los institutos de autonomía funcional; instala un esquema de trabajo docente por cargo; fija el sistema de acceso a dichos cargos por concursos de antecedentes y oposición; y establece el gobierno colegiado de los institutos, definiendo procesos electorales que aseguran la participación del claustro de docentes, estudiantes, graduados y auxiliares. También introduce un sistema de cátedras por el que cada una de las asignaturas es dictada por un profesor titular y un ayudante de cátedra; institucionaliza las figuras del secretario y del bibliotecario como parte de las plantas funcionales de los institutos; y dota a las instituciones de cierto margen de acción presupuestaria a través de un fondo permanente de gastos.

Actualmente esta ley está derogada, pero sus disposiciones continúan vigentes en el Reglamento Orgánico Marco (ROM) y en el Régimen Académico Marco (RAM), instrumentos regulatorios que la normativa nacional obliga a elaborar a toda jurisdicción. Los integrantes del nivel superior reconocen su impronta fundacional:

Nos marcó la Ley 2288. La seguimos sosteniendo en nuestro ROM, con una estructura muy diferenciada de los otros niveles y una concepción filosófica y epistemológica muy fuerte instalada en cada instituto de formación docente. Los que somos de educación superior elegimos estar ahí, no nos tocó, como puede pasarnos como docentes que en una asamblea nos toca determinado cargo. Me presento con un proyecto de cátedra. Aquel que se presenta a regularizar (titularizar) su cargo, tiene sus beneficios, más allá de la estabilidad laboral, porque puede ser parte del consejo directivo; eso no se le permite al interino. Eso nos garantiza cierta calidad. (Entrevista a Marisa Hernández, directora de Planeamiento, Educación Superior y Formación)

A la par de la cultura académica que estas regulaciones parecen estar favoreciendo, la dimensión del sistema formador rionegrino también podría estar contribuyendo a garantizar ciertos niveles de calidad. En el momento en que se realizaba esta investigación, Río Negro contaba con 10 instituciones formadoras de gestión estatal y 2 de gestión privada, lo que permite concentrar estudiantes y oferta académica de un modo favorable a que se generen condiciones institucionales para la formación profesional de futuros docentes. Adicionalmente, la provincia cuenta con un sistema de residencias por el que los estudiantes pueden aplicar a becas de alojamiento para poder cursar la formación docente en localidades lejanas. Esto contribuye a que no proliferen la creación de institutos en las localidades más pequeñas, en las que reunir las condiciones institucionales para brindar una formación docente de alta calidad se vuelve más difícil.

Se trata de instituciones con tradiciones propias a las que la normativa provincial otorga autonomía funcional. En la misma línea, el nivel superior no cuenta con supervisores en la provincia, y la relación es directa entre los institutos y el nivel central: para la definición e implementación de las políticas educativas, funciona el Consejo de Directores, un espacio coordinado por la Dirección de Educación Superior en el que todas las instituciones participan conjuntamente para refrendar la toma de decisiones referidas al nivel.

Todos estos rasgos convierten a Río Negro en un caso sobresaliente en el escenario federal. En el conjunto del país, la cantidad, el tamaño y las condiciones institucionales presentes en la mayoría de las instituciones formadoras representan obstáculos para conformar ofertas formativas de calidad para los futuros docentes⁴⁷ (Aguerrondo y Vezub, 2011; Mezzadra y Veleda, 2014).

47. En un estudio de alcance nacional se halló que la mayoría de los formadores habían accedido a sus cargos por contactos personales o por procesos internos que no fueron lo suficientemente difundidos; y que, en muchos casos, los órganos de gobierno funcionan *ad honorem*, sin dedicación horaria específica remunerada para estas funciones. También se advierten niveles bajos de autonomía en las instituciones, evidentes en la excesiva dependencia de la conducción ministerial para la toma de decisiones; y un énfasis insuficiente en lo académico, manifiesto en la escasa producción científico-académica de los formadores y sus recorridos formativos concentrados en los niveles para los que forman (primario y secundario) (Aguerrondo y Vezub, 2011).

Satisfacer la demanda sin expandir la oferta: el desafío de formar docentes para el nivel secundario

A pesar de las favorables condiciones institucionales que lo caracterizan, el sistema formador rionegrino afronta dificultades para satisfacer la demanda de docentes del sistema educativo obligatorio. Con una oferta suficiente y una trayectoria pedagógica consolidada en materia de formación para el nivel inicial y el primario, así como para la Educación Física, Río Negro presenta un déficit de oferta formativa para la enseñanza en el nivel secundario. La mayor parte de la oferta de profesorado es de creación relativamente reciente, a excepción del profesorado de Historia, por lo que sus equipos no están igual de consolidados que en el caso de los otros niveles y persisten importantes vacancias. Esta debilidad se ha hecho más visible en el contexto de la universalización de una reforma del nivel que requiere dotar de cargos docentes a todos los bachilleratos de la provincia.

Como respuesta a este desafío, la provincia desarrolló una iniciativa orientada a expandir el alcance de esta oferta que deliberadamente esquivó la vía del crecimiento del sistema mediante la creación de instituciones y atendió a la relación entre la cantidad de instituciones y la posibilidad de dotarlas de formadores: el proyecto Institutos Asociados. Se trata de un proyecto que aprovecha la capacidad de algunos institutos que ofrecen formación de profesorado para el nivel secundario y extiende su alcance a través de un dispositivo híbrido que permite a los estudiantes cursar en su localidad el campo de la formación general y el campo de la práctica, y el campo de la formación específica en el instituto de referencia, a través de una modalidad semipresencial. En palabras de Marisa Hernández:

Empezamos por Río Colorado, donde se dicta el profesorado de Teatro. Asociamos a ese instituto la carrera de Geografía, que la dicta la localidad de Luis Beltrán; la de Matemática, que dicta General Roca; y la de Lengua y Literatura, que dicta Villa Regina. ¿Qué asociamos? Hicimos un dispositivo híbrido, semipresencial, donde el campo de lo general y el campo de la práctica se cursan de manera totalmente presencial en Río Colorado y el campo de lo específico se dicta con el acompañamiento a la enseñanza mediada por tecnología desde los institutos de formación docente que dictan estas carreras. El profesor responsable se traslada periódicamente a dictar clase a Río Colorado con un cronograma preestablecido, garantizando los porcentajes que tiene que tener presenciales la formación docente. Hemos creado roles (un profesor orientador, un profesor asociado, entre otros) que fortalecen la enseñanza mediada por la tecnología y concretizan el campo de lo específico para el área de la práctica.

Se trata de una política en etapa inicial que la gestión ha evaluado positivamente por haber mejorado los índices de permanencia y haber producido un número importante

de egresados. Da cuenta de que las autoridades provinciales disponen de un cierto margen de maniobra, al contar con un cuerpo de formadores de dedicación exclusiva, lo que vuelve más fácil la reasignación de sus horarios y los cambios en los formatos y medios de enseñanza. Nuevamente, aquí se ponen de manifiesto las ventajas de las condiciones institucionales del sistema formador de Río Negro.

Más allá de la formación inicial: los institutos como centros de referencia pedagógicos

Otro rasgo relevante del caso rionegrino en materia de formación docente radica en el nivel de desarrollo efectivo de las distintas funciones del sistema formador. De hecho, a las cuatro funciones que la legislación nacional asigna a estas instituciones (formación docente inicial, formación docente continua, apoyo pedagógico a escuelas e investigación), la normativa provincial añade algunas más, como el desarrollo de materiales didácticos, el acompañamiento a docentes noveles y la formación para aquellas funciones implicadas en la carrera docente como la dirección y la supervisión escolares (Ley Provincial 4819; Disposición Ministerial 168/18).

En particular, la provincia presenta un desarrollo interesante de la función del acompañamiento a escuelas. Para empezar, el mismo texto legislativo provincial la define en términos más ambiciosos e integrales. La denomina «extensión» y la define como una función «orientada a constituir a los institutos de formación docente continua de la provincia en centros didácticos y pedagógicos en los que se promueva el desarrollo de materiales didácticos, de experiencias de innovación; donde se promuevan relaciones democratizadoras del conocimiento que circula y se produce en ellos y donde se ejerzan acciones comunitarias tendientes a profundizar la justicia escolar en su zona de influencia» (art. 117).

A juzgar por el testimonio de los entrevistados, esta función es de ejercicio corriente en las instituciones de la provincia, y se ve favorecida por las condiciones institucionales antes reseñadas:

En todos los institutos tenemos propuestas de asesoramiento a las escuelas. Trabajamos fuertemente con escuelas asociadas con proyectos con coformadores. Entendemos, tenemos muy instalado en nuestras prácticas, a la escuela y el instituto en un permanente diálogo, desde la formación y desde primero a cuarto año. Hay algunos institutos muy desarrollados. Siempre se trabajó con proyectos que vinculen a las escuelas con los institutos. (Entrevista a Marisa Hernández)

En la misma línea, una formadora del instituto de formación docente de la localidad de General Roca señalaba:

Nosotros acá –yo trabajo hace veinte años– hemos pasado por muchas líneas de acompañamiento de formación continua, más o menos multidisciplinares. Y lo que notamos de manera permanente es que hay mucha demanda, referencia, vinculación a estas instituciones. No digo que no haya otras ofertas ni otras instituciones que lo puedan hacer, pero en general se genera una dialéctica en particular entre las escuelas y las instituciones formadoras, y muchas veces definen nuestras líneas de acción. (Entrevista a Marcela Alcaraz)

Del mismo modo que los institutos formadores se constituyen en referentes pedagógicos y didácticos de las escuelas de su zona a través de distintas estrategias de acompañamiento institucional, también funcionan como centros de referencia provincial en materia de desarrollo curricular. Como abordamos en apartados anteriores, los distintos procesos de elaboración curricular que la provincia ha transitado recientemente se apoyan en la creación de equipos de especialistas que se nutren sobre todo de los profesores de los institutos de formación docente, en los que el sistema de cátedras y el modelo de alta dedicación ayudan a conformar núcleos académicos en materia de didácticas específicas que son referencia a nivel provincial. Un recorrido por los autores de los diseños curriculares permite identificar allí a formadores de institutos de toda la provincia.

Los institutos de formación docente rionegrinos también son instituciones de peso en la formación continua para docentes en ejercicio. Buena parte de la oferta formativa para docentes en ejercicio es dictada por los institutos, para los que existe una normativa específica que jerarquiza su rol entre otras instituciones oferentes de formación continua (Disposición Ministerial 168/18). A través de sus coordinadores de Formación Permanente, todos los institutos de la provincia participan, junto con la Dirección de Educación Superior, del Consejo de Formación Permanente, responsable de la definición anual de las líneas prioritarias de formación continua que orientan los procesos de evaluación de todas las propuestas para docentes. La normativa también reconoce el rol de los institutos como referentes pedagógicos en el territorio, pues asigna a este consejo la función de implementar dispositivos de indagación territorial para conocer las necesidades de formación en el ámbito local y jurisdiccional. El protagonismo concedido a los institutos a la hora de definir las líneas de formación permanente es una muestra más de una cultura político-educativa participativa, anclada en la confianza en el saber pedagógico de los actores educativos en territorio. Aun así, el nivel central conserva la rectoría del sistema, dado que es el encargado de aprobar, mediante declaraciones de interés, los planes anuales de formación permanente presentados por cada institución.

Formación docente continua: acciones provinciales y recepción activa de programas nacionales

Los institutos de formación docente continua no son las únicas instituciones oferentes de formación permanente en la provincia. La normativa permite a distintas instituciones públicas, gremiales y privadas presentar propuestas de formación, que deben ser declaradas de interés educativo para poder otorgar puntaje docente. Este mecanismo permite al nivel central regular la pertinencia y calidad de la oferta, que debe ajustarse a lo dispuesto en la Resolución Ministerial 642/17 e inscribirse en las mencionadas líneas prioritarias de formación. Estas últimas, en cuya definición participan los institutos formadores, pero también las distintas direcciones provinciales de niveles educativos, favorecen la convergencia pedagógico-curricular de las acciones estatales y de otros actores del ecosistema educativo provincial.

Estas mismas líneas prioritarias gobiernan un interesante conjunto de acciones ministeriales en materia de formación docente continua. Una de ellas es la formación permanente diseñada desde el propio Ministerio de Educación, cuyas propuestas se canalizan exclusivamente en línea a través de un campus virtual. Este tipo de propuestas permiten que docentes de todas las localidades de la provincia accedan a la oferta de formación permanente, de modo que la lejanía respecto de los institutos no constituya un obstáculo para la actualización de maestros y profesores.

Al mismo objetivo contribuyen las jornadas institucionales que se realizan periódicamente en todas las escuelas de la provincia en el marco del ya mencionado Programa Nacional de Formación Situada, que ofrece formación en servicio universal y gratuita para todos los docentes del sistema educativo. Su dispositivo de intervención predominante son las jornadas institucionales, lideradas por los equipos de conducción de la escuela, que previamente se reúnen con pares cercanos en los Círculos de Directores para preparar los encuentros. Río Negro vio en esta iniciativa nacional una oportunidad para fortalecer sus equipos docentes, por lo que rápidamente universalizó las jornadas y las institucionalizó fijando seis fechas anuales en el calendario escolar. En los encuentros se trabaja tanto con los materiales emanados del nivel nacional como con cuestiones propias del diseño curricular de la provincia.

En los sucesivos años de implementación de este programa se ha puesto en acto esta confianza en los actores del sistema como motores de cambio y depositarios del saber pedagógico en la búsqueda de la autonomía y descentralización del trabajo de los Círculos de Directores:

Trabajamos con responsables de círculo en primaria y en inicial. Son figuras que hemos ido cambiando. Al inicio se hizo en conjunto con el sindicato. Ahora son docentes de institutos. Creo que ya estamos: el programa tiene que trascender

las personas. Tiene que instalarse y trascender a las personas. Nos queda ese desafío. En secundaria ya pudimos correr al responsable de círculo, pudimos dejar que los docentes puedan reunirse, sin el coordinador, con el supervisor. (Entrevista a Gabriela Yocco, coordinadora provincial de Formación Permanente)

En la provincia también se implementaron otros dispositivos en el marco de este programa, como los ateneos didácticos, que configuran una oferta optativa para docentes (desarrollada sobre todo en el nivel primario) centrada en el análisis de situaciones didácticas concretas con retroalimentación de la práctica del aula.

La misma receptividad tuvo en la provincia el Plan Aprender Matemática, un programa nacional para la mejora de la enseñanza de la Matemática iniciado en 2019 que desarrolló una serie de estándares curriculares, así como cuadernillos para estudiantes y docentes, y que distribuyó materiales didácticos concretos para las escuelas. En Río Negro, este plan se implementó en todo el nivel primario y comenzó por una región con debilidades en Matemática en el nivel secundario. Su aplicación se apoyó fuertemente en los institutos de formación docente y en el dispositivo de acompañamiento a escuelas:

La provincia de Río Negro tiene una trayectoria importante respecto a los desarrollos de matemática por el equipo de Matemática, coordinado por la profesora Ana Bressan, de Bariloche. Armamos un equipo de formadores, de especialistas, todos profesores de los institutos de formación docente, que iban a Buenos Aires a formarse. Esos formadores, en el territorio, llevaban adelante los cursos metodológicos para multiplicadores. Cada multiplicador tiene dos escuelas, que visita semanalmente. Se sienta con los docentes de Matemática a planificar, participa de las clases y genera instancias de reflexión sobre la práctica. (Entrevista a Gabriela Yocco)

Algo similar sucedió con el Programa Escuelas Faro, también de carácter nacional. Se trata de una política que brinda apoyo pedagógico a escuelas que han obtenido resultados bajos en las evaluaciones de la calidad educativa. Río Negro aprovechó el financiamiento nacional y conformó un equipo de especialistas para escuelas de nivel primario y otro para escuelas de nivel secundario. A cada equipo se sumó un facilitador que recorre quincenalmente cada escuela para detectar necesidades, realizar un acompañamiento sistemático y apoyar que cada una pueda desarrollar su Proyecto de Aprendizaje Prioritario.

La recepción activa de las políticas nacionales evidencia la actitud pragmática del gobierno provincial, que, sin poner en juego su autonomía, reconoce la multiplicación de oportunidades que se habilita cuando a las iniciativas provinciales se adicionan los fondos y el apoyo técnico nacional. Así lo manifestaba la coordinadora provincial de Formación Permanente:

Hubo una decisión política de habilitar cada uno de estos espacios. De instalar seis jornadas institucionales por calendario escolar para que lleguen las políticas, que podamos tener el asesoramiento situado en matemática. Hay una decisión política de la ministra y de todos los funcionarios de que cada programa es una oportunidad más que tienen las escuelas. (Entrevista a Gabriela Yocco)

Políticas relativas a la carrera profesional y a las condiciones laborales de los docentes

Otras iniciativas que destacan los funcionarios entrevistados son las relacionadas con la mejora de las condiciones laborales de los docentes y algunas modificaciones menores en su carrera profesional.

El secretario de Educación identificaba un proceso de jerarquización del salario docente, manifiesto en el hecho de que los sueldos se paguen el primer día hábil del mes y en una recomposición salarial que mejoró la situación relativa de la provincia en el escenario federal.⁴⁸

A su vez, se regularizó la situación rionegrina en materia de concursos. Durante la gestión de Silva se realizaron por primera vez los concursos de supervisores y un concurso para cargos intermedios de la educación técnica. Asimismo, se realizaron concursos en el nivel inicial, primario y secundario. Este último tuvo especial relevancia, dado que se titularizaron por primera vez los cargos docentes dejando atrás –en el marco de la nueva ESRN– un modelo basado en la contratación por horas cátedra.

Por último, el sistema de información nominal instalado en la provincia hace varios años fue aprovechado para introducir el sistema ComunicaRNos, que agilizó la gestión de las licencias docentes. Así lo explicaba una referente del equipo de Planeamiento de la provincia:

Se configuró una línea 0800 en el marco de ComunicaRNos. El día en que el docente falta llama al 0800 y avisa que falta. Está todo informatizado. Permitió más celeridad porque, en el instante, la escuela, supervisión, el consejo escolar, todo el mundo tiene la información al instante y se cubre la suplencia. Permitió mayor transparencia en el uso de las licencias. Esto es lo último y lo más novedoso. (Entrevista a Daniela Vega, miembro del equipo técnico del Área de Planeamiento)

48. No se indagó en profundidad sobre los datos tomados como fuente de esta afirmación. En un estudio reciente, Claus y Sánchez (2019) identifican en la provincia una caída del salario testigo (correspondiente a un cargo de jornada simple de docente de nivel primario con diez años de antigüedad) en el período 2015-2018, pero puede que el aumento se haya dado en relación con otras provincias o utilizando otros parámetros para el cálculo.

Estos avances en materia de condiciones laborales y carrera docente son relevantes en el contexto provincial, pero se revelan magros si se analizan desde la perspectiva de una agenda de modernización de la carrera docente que está pendiente en Argentina. Con una normativa que apenas ha variado desde su creación en 1958, el país todavía se debe una discusión, algo más avanzada en otros países de América Latina, acerca de unas reglas que fortalezcan la profesión docente a través de criterios meritocráticos y una diferenciación de las funciones contempladas en el escalafón docente (Cuenca, 2015).

Hacia una hipótesis de la mejora rionegrina

El análisis de las políticas educativas implementadas en Río Negro durante el período estudiado muestra una concentración de los esfuerzos en la transformación del nivel secundario y, en menor medida, en la renovación curricular del nivel inicial. Una vez más, Río Negro se ubicó a la vanguardia de sus pares provinciales con la única propuesta de transformación integral del nivel secundario que logró alcanzar a todos los bachilleratos de la provincia.

Los efectos de las modificaciones operadas en la organización curricular e institucional de este nivel educativo seguramente podrán evaluarse más adelante. En el momento de escribir esta investigación solo habían transcurrido dos años de implementación completa de la ESRN, un período demasiado breve como para vislumbrar tendencias de mejora en los indicadores.

De hecho, las mejoras observadas en el proceso de selección de casos se concentran en el nivel primario. Es en este nivel donde la provincia muestra una mejora integral, con cambios auspiciosos en materia de promoción y sobreedad, sin que ello implique sacrificar los logros de aprendizaje. De este modo, se vuelve necesaria la construcción de una hipótesis que exceda la novedad de la transformación de la secundaria y ahonde en los procesos de mejora que puedan haber tenido lugar en la escuela primaria.

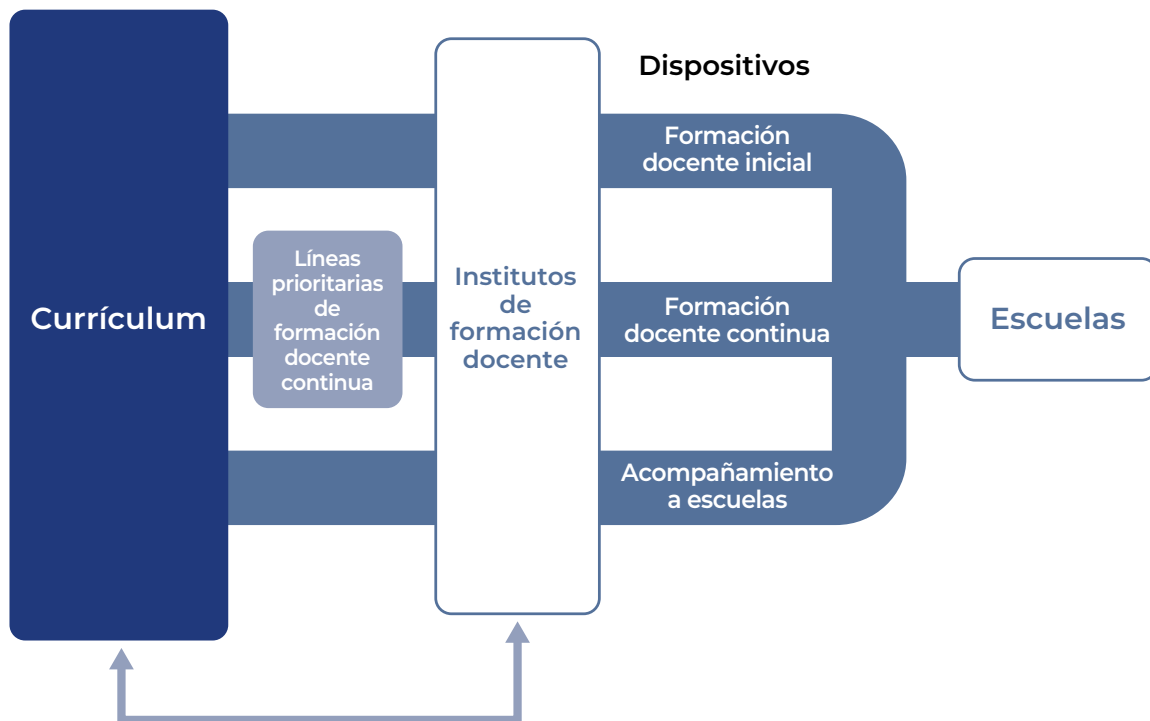
Una mirada atenta sobre las políticas para el nivel primario en la provincia permite identificar que la mejora, probablemente, se inscriba en un período más extenso que el que aquí estudiamos en profundidad. El surgimiento de políticas específicas que aún continúan vigentes en el nivel se remonta a gestiones anteriores: la renovación del diseño curricular de 2011, la expansión del alcance de la jornada extendida a partir del año 2006 y el Programa de Fortalecimiento de la Alfabetización Inicial (2008) son algunas de ellas.

Asimismo, el rol del sistema formador resulta de suma importancia para construir una hipótesis de mejora sobre Río Negro. En una provincia que consagra la autonomía pedagógica de su cuerpo docente, el trabajo de fortalecimiento de la enseñanza parece tener mayor incidencia desde el apoyo horizontal de los referentes pedagógicos de las

distintas localidades donde funcionan los institutos formadores que desde las acciones de prescripción curricular provenientes del nivel central. Una estructura institucional robusta en cada instituto parece colaborar con la posibilidad de que sus referentes ejerzan funciones que van más allá de la formación inicial estricta, desarrollando proyectos de acompañamiento a escuelas y produciendo materiales didácticos; e, incluso, interviniendo en las reformas curriculares cuando son convocados por la provincia. El rol de los institutos como nodos de apoyo pedagógico podría ser una hipótesis interesante para explicar las tendencias favorables que registra el nivel primario.

Esto podría verse favorecido por las diversas políticas de fortalecimiento de la formación docente presentes en la provincia: tanto las disposiciones históricas sobre la organización académica como las políticas actuales que cuidan la expansión territorial del sistema para asegurar la calidad de las instituciones, al tiempo que intentan extender el alcance de la oferta de formación. Asimismo, el subsistema de la formación docente parece estar jerarquizado incluso dentro del Ministerio de Educación: las dos últimas ministras fueron antes directoras de nivel superior y, antes de ello, ocuparon cargos de conducción en institutos formadores de la provincia.

Diagrama 2 - Esquema visual de la hipótesis construida acerca de la mejora rionegrina



El diagrama 2 intenta esquematizar visualmente la hipótesis construida. Vemos al currículum como «dispositivo fuente», en cuanto conjunto de textos que plasman los acuerdos sociales sobre los saberes relevantes y los enfoques pedagógicos. De él surgen canales de política educativa fuertes en la provincia, como la formación docente inicial, la formación docente continua y el acompañamiento a escuelas. En torno a la formación docente continua se definen líneas prioritarias que refuerzan el alineamiento curricular de las propuestas. Como actores centrales aparecen los institutos de formación docente, en cuanto instituciones nodales en la configuración de estos canales, y cuyos actores son, al mismo tiempo, participantes relevantes de los procesos de construcción del currículum. Una combinación de estos dispositivos podría estar llegando a las escuelas con una orientación pedagógica de tipo horizontal, teniendo en cuenta el escenario de valoración de la autonomía docente.

El hecho de que la mejora se concentre en el nivel primario resulta congruente con esta hipótesis, dado que, en el secundario, el sistema formador presenta un menor desarrollo y puede que allí este dispositivo no esté funcionando con la frecuencia y el alcance con que lo hace en el nivel primario.

Así, la mejora rionegrina se erigiría sobre un modelo horizontal, con las influencias pedagógicas distribuidas entre el gobierno central y los institutos de formación docente como piezas clave de la arquitectura del gobierno educativo. Sin embargo, es preciso enfatizar el carácter hipotético de la explicación que aquí proponemos. La hipótesis que delineamos requiere ser robustecida con indagaciones más profundas, y sus alcances, matizados a partir de abordajes que combinen las miradas de los referentes políticos con las de los actores escolares en territorio.

En efecto, el trabajo empírico realizado a propósito de este estudio ya permite señalar algunos atenuantes que limitan el alcance de este circuito de mejora anclado en los institutos. En primer lugar, queda abierta la pregunta por el funcionamiento de este circuito de apoyo horizontal en las localidades que no son zona de influencia de las instituciones de formación para el nivel primario. Es el caso, por ejemplo, de la ciudad de Viedma, donde el instituto local se especializa en la formación de profesores de Educación Física y la mayoría de los docentes que se desempeñan en las escuelas primarias de la zona se formaron en la localidad de Carmen de Patagones, sita en la provincia de Buenos Aires, lo que abre otro abanico de problemas en relación con la convergencia entre la formación de estos docentes y el currículum y la política educativa rionegrina en general. En localidades como esta, podría estar sucediendo que el apoyo a las escuelas no sea frecuente y que la oferta de formación docente continua al alcance de los docentes sea casi exclusivamente virtual, como pudo comprobarse en las entrevistas con docentes viedmenses.

En segundo lugar, es preciso señalar que la fortaleza de este modelo podría verse potenciada por condiciones que en Río Negro no necesariamente se manifiestan de forma clara. Nos referimos al elevado prestigio social de la docencia, acorde a sus condiciones laborales y a las posibilidades de desarrollo profesional en el marco de la carrera docente, y a políticas de reclutamiento que atraigan a los mejores candidatos a la profesión; todos ellos, componentes de un «círculo virtuoso» de elementos que se refuerzan los unos a los otros conformando políticas integrales para la docencia (Mezzadra y Veleda, 2014; Rivas, 2015b; Vaillant, 2006). En estos puntos, tanto Río Negro como el resto de las provincias argentinas aún tienen un largo camino por recorrer. Este panorama limita el despliegue y la fuerza para que este modelo de gobierno pedagógico centrado en el profesionalismo docente pueda, efectivamente, producir mejoras.

Estos puntos constituyen, entonces, importantes desafíos para la provincia, junto con el fortalecimiento del sistema formador del nivel secundario, que debe al mismo tiempo crecer en alcance y renovarse en diálogo con la transformación integral que la escuela secundaria atraviesa en la provincia.

Federalismo y mejora educativa: lecciones comparadas

El análisis comparado de ambos casos permite extraer lecciones relevantes para la mejora a nivel subnacional, tanto a partir de sus rasgos comunes como de sus singularidades. Sus rasgos comunes ratifican las lecciones de otros tantos estudios respecto de la centralidad de un conjunto de condiciones político-institucionales que conforman una plataforma que habilita y potencia el alcance de las políticas:

- En ambos casos se trata de provincias con relativa autonomía, y han sabido aprovecharla imprimiendo a sus acciones una clara visión de política educativa. Tanto en Córdoba como en Río Negro hallamos pisos de autonomía política y presupuestaria, institucionalizada por la garantía de un porcentaje de inversión para el sector por ley. Estas condiciones sientan las bases para gestiones educativas que logran ir más allá de las urgencias y planificar políticas sustantivas a corto, medio e incluso largo plazo, con un conjunto de recursos blindados para la educación.
- Algo similar sucede con el conjunto de capacidades estatales y, en general, con el nivel de calidad institucional que manifiestan ambas provincias. Con instituciones sólidas, dotadas de equipos técnicos estables, gozan de condiciones que no están garantizadas en el resto de las jurisdicciones del país y que conforman un conjunto de condiciones habilitantes que merece

ser enfatizado aquí. En Córdoba, estas cualidades se potenciaron introduciendo instancias de formación y selección meritocrática de los supervisores; estos conforman una burocracia intermedia cuyas capacidades se han visto potenciadas a partir de esta renovación formativa.

- En ambos casos, a estas condiciones mínimas se añade la continuidad política, presente en Córdoba con el caso emblemático del mandato ministerial más longevo en el sector educativo en todo el país, pero también en Río Negro, con fuertes líneas de continuidad entre líderes educativos provenientes del sistema formador. Se trata de una condición favorable para desarrollar políticas públicas en cualquier ámbito, pero es particularmente relevante en el sector educativo, en el que los efectos de los cambios difícilmente pueden objetivarse a corto plazo ni mucho menos brindar rédito político inmediato.
- Ambos ministros destacaron en sus testimonios la importancia de contar con apoyo político al más alto nivel. El respaldo de la gobernación para la toma de decisiones, en particular de aquellas demandantes en términos de erogaciones presupuestarias, ha sido decisivo para llevar adelante las metas educativas en contextos de pujas presupuestarias intraprovinciales. En Río Negro, esta fue una observación reiterada por los entrevistados al referirse al proceso de construcción de la política para el nivel secundario.
- Tanto en Córdoba como en Río Negro resulta destacable la presencia de una pluralidad de voces en la toma de decisiones y en la construcción de las políticas, a partir de mecanismos que institucionalizan la participación de distintos actores. En Córdoba, el Consejo Provincial de Políticas Educativas es un espacio que formaliza la apertura al diálogo que caracterizó desde sus inicios a un ministro proveniente de las filas sindicales; en Río Negro, su tradición históricamente participativa de construcción de las políticas educativas. La convicción de la necesidad de coconstruir las políticas y de retroalimentar su implementación en un constante diálogo con el sistema educativo se reedita en cada uno de los testimonios de los funcionarios entrevistados, lo que refleja una apertura genuina a la participación, sin quedarse en un eslogan vacío. Al mismo tiempo, en ambos mandatos ministeriales fue posible reconocer un liderazgo firme que supo sostener la primacía del poder ejecutivo como decisor último en materia de políticas educativas, evitando así generar esquemas de cogobierno con actores fuertes como los sindicatos.
- Córdoba y Río Negro comparten la capacidad de planeamiento a partir de la producción de información y evidencias para la gestión. No es casual

que ambas formen parte del grupo de provincias argentinas que cuentan con sistemas de información nominales que les permiten seguir la trayectoria educativa de sus estudiantes. En este aspecto, Córdoba comenzó más tarde que Río Negro, pero llegó más lejos, al desarrollar módulos específicos para las distintas dimensiones de la gestión y el monitoreo del sistema, así como sofisticados mecanismos de análisis y reporte de los datos cargados, refinados según las necesidades de cada nivel y área de toma de decisión. En una dirección similar contribuyeron, en ambos casos, los usos dados a los resultados de las evaluaciones nacionales de aprendizaje; y, en Córdoba, a los insumos generados por el Área ministerial de Investigación Educativa. Como hemos analizado en apartados anteriores, estos elementos contribuyeron a mejorar los circuitos de diagnóstico, el diseño de intervenciones y la toma de decisiones en el seno de ambos ministerios.

En conjunto, estas condiciones habilitaron y favorecieron rumbos de mejora marcados por las claras visiones de política educativa sostenidas en ambos casos. Visiones fijadas en instrumentos legales construidos participativamente y asentados en un enfoque del derecho a la educación, y también abrazadas por líderes ministeriales y funcionarios de primera línea. Estos han sabido expresarlas con convicción y coherencia interna, así como articularlas en planes de acción concretos, que en ambos casos implicaron una doble agenda. En primer lugar, una preocupación por crear unas condiciones básicas de escolarización y ampliación de oportunidades para los más desaventajados, en particular en lo relativo a la necesidad de garantizar una infraestructura educativa para lograr la cobertura objetivo en el nivel inicial. En segundo lugar, una mirada a largo plazo articulada en propuestas de innovación educativa y fortalecimiento de la docencia.

Yendo a los caminos concretos que en cada provincia parecen haber conducido a las mejoras registradas, en ambos casos es posible identificar un foco claro en el desarrollo de las capacidades pedagógicas de los docentes, una firme orientación hacia la mejora de la enseñanza básica. En ambos casos, la labor docente aparece como un componente central –ya sea tácito o explícito– de las macroteorías de cambio que sustentan la gestión educativa: los canales de política educativa más aprovechados en cada provincia, como la formación docente continua, interpelan directamente sus prácticas de enseñanza.

Los senderos comienzan a bifurcarse cuando se pone la atención en la arquitectura institucional que en cada caso fue identificada como pieza clave de la mejora. En Córdoba hallamos un modelo de gobierno pedagógico centralizado, con eje en una unidad central de desarrollo curricular que cuenta con equipos estables que comparten estas funciones: desarrollo del currículum, elaboración de materiales que acompañan su implementación, definición de propuestas de formación docente continua orientadas a acompañar su implementación y el acompañamiento situado a escuelas. La convivencia

de estas funciones en una misma unidad de gestión asegura un nivel de coherencia curricular que podría estar favoreciendo la implementación de estrategias alineadas en el plano de las prácticas. Al rol de la SPIyCE se le suma el cada vez más relevante del ISEP, institución de vanguardia en la formación docente continua y en el desarrollo de materiales para la provincia. El desarrollo y perfeccionamiento de unos equipos formadores de alto nivel permiten proyectar al ISEP como un espacio catalizador de las políticas educativas en estrecha articulación con la labor de la SPIyCE.

En Río Negro, en cambio, la arquitectura institucional exige invertir el flujo de la orientación pedagógico-curricular: si en Córdoba hallamos un fuerte peso en el nivel central, en Río Negro podemos hablar de una arquitectura de mejora de mayor base horizontal, con eje en las instituciones formadoras de la provincia. En su seno se conforman y crecen los equipos pedagógicos que luego nutren las políticas curriculares provinciales, y cuyos miembros brindan apoyo pedagógico a las escuelas cercanas, producen materiales y dictan cursos de formación docente continua. Esta cualidad de centros locales de referencia pedagógica que comparten los institutos rionegrinos permite hablar de una arquitectura institucional que, aunque más dispersa en el territorio, no por ello menos potente en su capacidad de orientar las prácticas.

Las distintas arquitecturas institucionales se pueden comprender en relación con las idiosincrasias provinciales y las identidades del cuerpo docente en cada caso. Mientras que en Córdoba prima un orgullo provincial que se traduce en una cierta adhesión a las propuestas de un gobierno que supo apartarse de los caminos nacionales o resignificar sus iniciativas «a la cordobesa», en Río Negro, la reivindicación del campo pedagógico local y de la autonomía docente permite entender el modelo más territorializado de mejora que hemos podido identificar en ese caso. Esto último nos lleva a recuperar la relevancia fundamental que tiene la dimensión cultural de los sistemas educativos a la hora de abordar reformas. El conocimiento del sistema que traían consigo los equipos de funcionarios en cada caso, sumado a una permanente actitud de escucha abierta y de retroalimentación con el sistema, permitieron potenciar los rumbos de mejora en ambas provincias.

Estos diseños institucionales no explican por completo las agendas de política de las provincias estudiadas, que, como hemos visto, son profusas y se han extendido en múltiples direcciones. Conviven con políticas de acceso y distribución de bienes educativos, centrales para garantizar equitativamente el derecho a la educación; con políticas de regulación y ordenamiento del sistema; con sofisticadas agendas de innovación educativa y complejos desafíos en materia de políticas para la docencia, entre otras. Son expresiones estilizadas de lo que este estudio ha podido identificar como los mecanismos pedagógico-curriculares que podrían explicar las mejoras constatadas en cada provincia.

Estos hallazgos aportan valiosas lecciones para potenciar los caminos de las gestiones educativas subnacionales en toda la región. Dejan, además, lecciones para el propio federalismo argentino en al menos dos sentidos. Por un lado, el hecho de que las dos provincias destacadas pertenezcan al privilegiado grupo de jurisdicciones que cuentan con capacidades estatales y condiciones presupuestarias favorables no debe ser soslayado. El federalismo argentino aún tiene pendientes importantes debates sobre la distribución de los recursos entre las provincias y sobre el rol del Estado nacional en materia de educación: las profundas desigualdades interprovinciales en materia de capacidades técnicas y presupuestarias inciden en el margen de maniobra con el que cada gobierno provincial educativo cuenta para superar el corto plazo de las urgencias e impulsar agendas pedagógico-curriculares de horizontes temporales mayores.

Por otro lado, permiten dar a conocer los gigantescos y sofisticados esfuerzos que se realizan a diario en un nivel tan poco estudiado como es el provincial, en un país cuya opinión pública siempre prestó atención a las acciones nacionales en materia de política educativa. En este sentido, esperamos que los hallazgos de este estudio potencien, no solo procesos de mejora en el nivel provincial por parte de otras jurisdicciones, sino también procesos cada vez más frecuentes de intercambio federal de las lecciones extraídas de los niveles intermedios de gobierno.

Referencias

- AGUERRONDO, I., Y VEZUB, L. (2011). Las instituciones terciarias de formación docente en Argentina. Condiciones institucionales para el liderazgo pedagógico. *Educación*, 47(mayo), 211-235.
- BAQUERO, R., TERIGI, F., TOSCANO, A. G., BRISCIOLI, B. Y SBURLATTI, S. (2009). Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el área metropolitana de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4), 293-319.
- CAMINO VELA, F. (2014). La provincia de Río Negro entre 1983 y 2003: predominio radical bajo diferentes modelos. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 19(2), 713-747.
- CARDINI, A., Y GUEVARA, J. (2019). La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama curricular. En C. Steinberg y A. Cardini (Eds.), *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.
- CLAUS, A., Y SÁNCHEZ, B. (2019). *El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década*. Buenos Aires: CIPPEC.
- CUENCA, R. (2015). Las carreras docentes en América Latina: la acción meritocrática para el desarrollo profesional. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO Santiago.
- GVIRTZ, S., Y BEECH, J. (2005). From the Intended to the Implemented Curriculum in Argentina: Regulation and Practice. *Prospects*, 34(3), 371-382. <https://doi.org/10.1007/s11125-004-5314-x>
- LANDAU, M., MORELLO, P., Y SANTOS SOUZA, A. (2019). *Concreciones institucionales de políticas para la innovación en la educación secundaria en cuatro jurisdicciones argentinas (2017-2018)*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- LUCI, F. (2003). *Provincia de Río Negro* (Proyecto «Las provincias educativas: estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas» n.º 6). Buenos Aires: CIPPEC.
- MEZZADRA, F., Y VELEDA, C. (2014). *Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, Embajada de Finlandia y UNICEF.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (2015). Análisis y seguimiento sobre la implementación de la política de coordinador de curso en el nivel secundario de la provincia de Córdoba. Informe primera etapa. Córdoba: Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (2017). 10 años para el futuro. Córdoba: Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- OYOLA, C. (1998). *Innovaciones educativas. Entre las políticas públicas y la práctica educativa*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- PÉREZ, R. (2019). ¿Cómo fueron las elecciones en Río Negro desde 1983 hasta el 2019? *Diario Río Negro*, 7 de abril de 2019.

- PNUD (2017). *Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017*. Buenos Aires.
- RIVAS, A. (2009). *Lo uno y lo múltiple. Esferas de justicia del federalismo educativo*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.
- RIVAS, A. (2015a). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: CIPPEC, Natura, Instituto Natura.
- RIVAS, A. (2015b). Una política integral para los docentes. En J. C. Tedesco (Ed.), *La educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- RIVAS, A., SCASSO, M. ET AL. (2020). *Las llaves de la educación: estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Natura, CIAESA, UDESA y Fundación Santillana.
- RIVAS, A., VELEDA, C., Y MEZZADRA, F. (2013). *Camino para la educación. Bases, esencias e ideas de política educativa*. Buenos Aires: Granica.
- STEINBERG, C., TIRAMONTI, G., Y ZIEGLER, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina: avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. Buenos Aires: UNICEF-FLACSO.
- TERIGI, F. (2009). *Las trayectorias escolares: del problema individual al desafío de política educativa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro Nacional Información Documental Educativa.
- TOBEÑA, V. (2018). El ocaso del enciclopedismo llama mil veces. Análisis de dos iniciativas de reforma orientadas a jaquear la matriz epistemológica del nivel medio. Los casos del Proyecto 13 y el CBU. En G. Tiramonti (Ed.), *La escuela secundaria: 50 años en la búsqueda de una reforma*. Buenos Aires: FLACSO.
- VAILLANT, D. (2006). Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica. *Revista de Educación*, 340, 117-140.
- VALVERDE, G. A. (2014). Curriculum Convergence in Chile: The Global and Local Context of Reforms in Curriculum Policy. *Comparative Education Review*, 48(2), 174-201.
- VELEDA, C. (2003). Proyecto «Las provincias educativas». Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas. Provincia de Córdoba. Buenos Aires: CIPPEC.
- VELEDA, C. (2013). *Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires: CIPPEC, UNICEF.
- VELEDA, C. (2015). Una bala de plata para mejorar la calidad educativa: la formación de los supervisores y directores de escuela. Lecciones de programas nacionales recientes. En *Documento de Trabajo*. Buenos Aires: CIPPEC.
- VELEDA, C., CORIA, J., Y MEZZADRA, F. (2012). Balance de la gestión educativa de la provincia de Río Negro (2005-2011). En *Documento de Trabajo n.º 85*. Buenos Aires: CIPPEC.

Superando las adversidades: cómo Ceará y Pernambuco se convirtieron en una referencia de las políticas educativas de Brasil

**Filipe Recch, Vinícius Baptista Soares Lopes
y Lucas Fernandes Hoogerbrugge**

Introducción

Con el objetivo de identificar dos de los principales casos de éxito de las políticas educativas en Brasil durante los últimos quince años, se realizaron entrevistas semiestructuradas a diversos especialistas en educación, incluidos directivos públicos, académicos, miembros de organizaciones del tercer sector y políticos. Todos ellos con una reputación intachable y sólidos conocimientos de distintos temas relacionados con las políticas educativas, por ejemplo, la legislación educativa, las estadísticas y la gestión de la educación.

Todos los entrevistados destacaron experiencias exitosas en los estados de Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais y Pernambuco, 5 de las 27 unidades federales de Brasil (26 estados y el Distrito Federal). También se mencionaron los estados de Acre, Amazonas, Maranhão, Piauí, Santa Catarina, São Paulo y Río de Janeiro, aunque tímidamente y con salvedades relacionadas con la temporalidad de las políticas, la sustentabilidad y el contexto socioeconómico de las iniciativas implementadas en las redes educativas de esos estados.

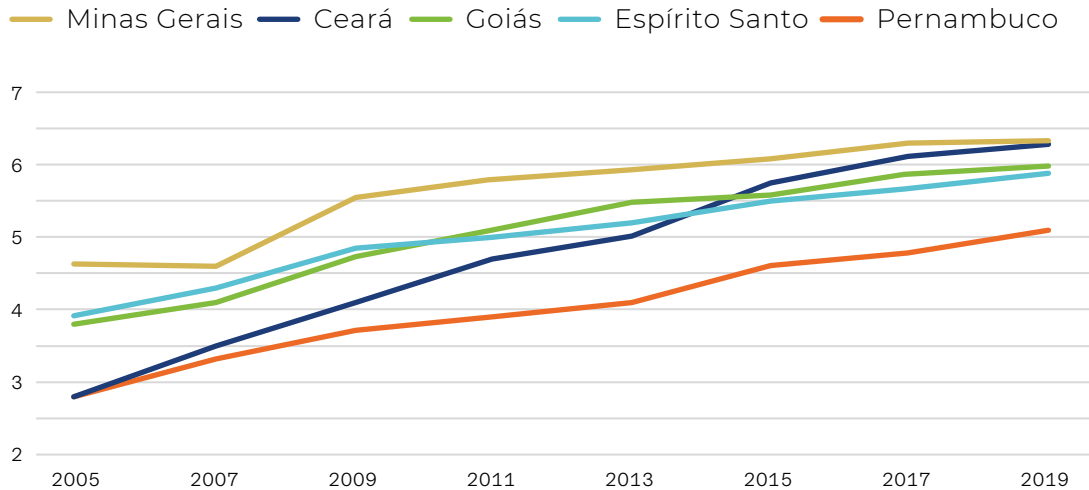
Ante todo, cabe destacar que, dada la organización federativa de Brasil, la responsabilidad de proporcionar la educación básica en el país se comparte, principalmente, entre los estados y los municipios. Por lo tanto, los resultados que se presentan en este capítulo están relacionados tanto con las acciones de los gobiernos estatales como con las de los municipales.

Como puede observarse en el gráfico 1, el éxito de los cinco casos mencionados se puede visualizar al analizar la evolución histórica del Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁴⁹, que permite comparar los resultados educativos entre las 27 unidades de la federación. Asimismo, este gráfico muestra que dos de los cinco casos se encuentran en el nivel más alto de los resultados del IDEB para los primeros años de la enseñanza básica⁵⁰. En este caso, el estado de Ceará se destaca no solo por el resultado actual, sino también por su clara evolución desde 2005. El estado pasó de 2,8 puntos en 2005 a 6,3 en 2019, con un crecimiento de casi el doble del promedio nacional. Además de la notable evolución, también llama la atención el componente de equidad entre los municipios: el 98,9% de estos alcanzaron la meta del IDEB en 2019, en comparación con el promedio nacional (61,6%).

49. El IDEB es un índice calculado a partir de dos componentes: las evaluaciones externas a gran escala (Sistema de Avaliação da Educação Básica [SAEB]) y la tasa de aprobación escolar de los estudiantes entre las etapas/años de la educación básica. El índice varía entre 0 y 10 puntos, siendo 6 una referencia comúnmente utilizada como estándar de calidad.

50. La enseñanza básica, según el modelo brasileño, abarca doce años de escolaridad y se subdivide en dos categorías: los nueve primeros corresponden a la enseñanza fundamental, y los otros tres, a la enseñanza media.

Gráfico 1 - Evolución histórica del IDEB. Enseñanza fundamental, años iniciales (red pública)



Fuente: Elaboración propia de los autores/INEP.

Todos los expertos estuvieron de acuerdo en destacar dos de estos cinco estados como referentes en la conducción de las políticas educativas. El estado de Ceará ha obtenido buenos resultados en la enseñanza fundamental, aunque recientemente también se ha destacado en la enseñanza media. En Pernambuco se destaca la enseñanza media, etapa en la que esta unidad de la federación es mencionada como la principal referencia, especialmente en lo relativo a la expansión de la carga docente a través de las acciones del Programa de Jornada Completa.

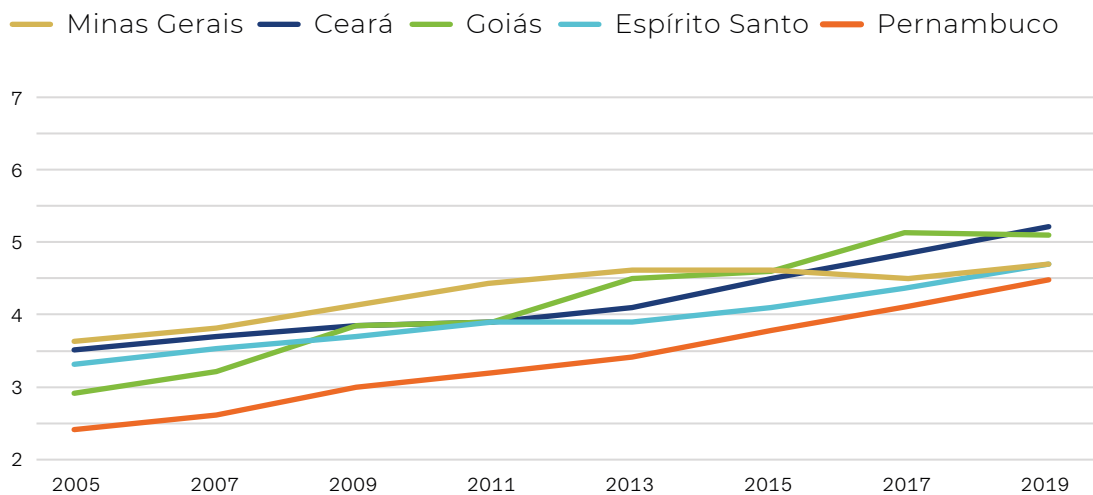
En lo que respecta a las políticas educativas implementadas en Ceará, se destaca el régimen de colaboración entre el estado y los municipios, tal y como han señalado los especialistas y como han subrayado en todas las entrevistas que hemos realizado los profesionales que trabajan en su red pública estatal, cuyos resultados se presentarán a continuación. Esta asociación ha supuesto una sólida relación intergubernamental, capaz de sostener la prestación de servicios educativos de calidad desde los primeros años de la enseñanza fundamental hasta la enseñanza media. Otros aspectos frecuentemente mencionados sobre este estado son la continuidad de las políticas públicas y el establecimiento de una buena estructura de gobierno a través de una robusta asociación entre el estado, los municipios y la Unión Nacional de Directores de Educación Municipal (UNDIME por sus siglas en portugués), sede Ceará.

En este caso, para que los factores anteriores se transformaran efectivamente en acciones concretas, ha resultado de vital importancia el Programa de Alfabetización en

la Edad Correcta (PAIC por sus siglas en portugués), y también algunos de sus componentes, como la entrega de materiales didácticos para la alfabetización, la formación continua de los docentes municipales, el Premio Escuela Nota 10 –que recompensa a las escuelas con mejor desempeño y apoya a las que tienen dificultades para mejorar la calidad de la educación que ofrecen– y el prorrateo de la participación de los municipios en el ICMS (impuesto sobre la circulación de bienes y servicios) en función de los resultados educativos.

Respecto a este estado, se puede observar incluso una tendencia similar cuando analizamos la secuencia histórica del IDEB para los últimos años de la enseñanza fundamental, como se puede ver en el gráfico 2. Una vez más, los resultados de Ceará muestran un crecimiento constante desde 2005, elevando considerablemente el resultado general del estado. De hecho, las mismas iniciativas mencionadas anteriormente, entre las que se encuentran la alfabetización y la cooperación estado-municipio, ayudan a explicar su éxito, según indican los diferentes expertos entrevistados, así como los profesionales con los que hablamos y que trabajan directamente en Ceará. A pesar de los buenos resultados que también se perciben en los últimos años, en comparación con los obtenidos en los años iniciales todavía hay mucho margen para el crecimiento. Una de las hipótesis de este hecho, que analizaremos más adelante, sería el proceso natural de maduración de la política estatal, cuya prioridad se centró inicialmente en los primeros años y que, con el tiempo, se ha ampliado para incluir toda la enseñanza fundamental que se ofrece en el estado.

Gráfico 2 - Evolución histórica del IDEB. Enseñanza fundamental, años finales (red pública)

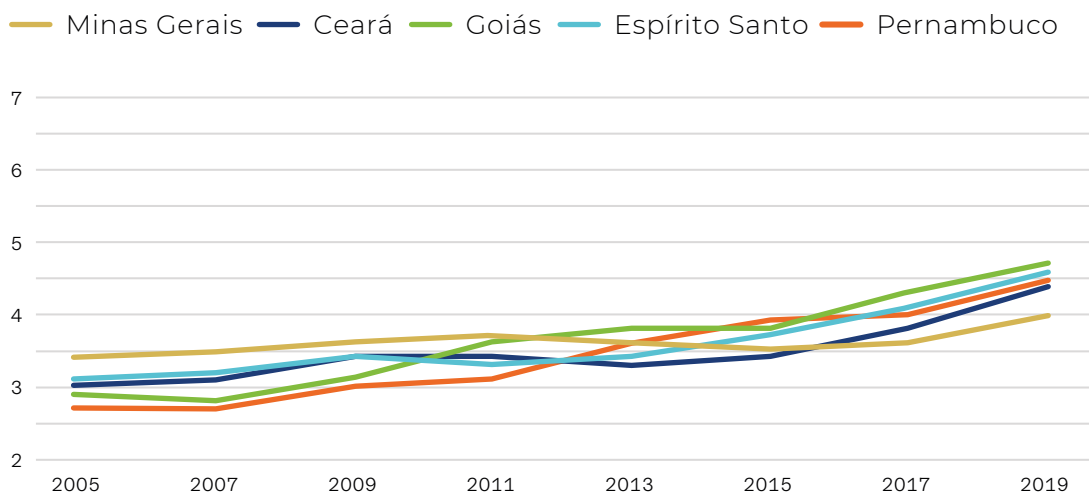


Fuente: Elaboración propia de los autores/INEP.

Durante mucho tiempo, el estado de Minas Gerais también se destacó por los resultados positivos de sus alumnos/as en la enseñanza fundamental, como puede observarse en el análisis de los gráficos 1 y 2. En este caso, surgían evidencias de mejora tanto para los alumnos/as de la red estatal como para los de las redes municipales. De modo similar a lo ocurrido en Ceará, el foco de acción pionero en Minas Gerais fue un programa de alfabetización, el PAIC, que inicialmente se centró en los tres primeros años de la educación fundamental a través de acciones basadas en los resultados obtenidos y medidos anualmente, y que permitió intervenciones adaptadas a la realidad de cada estudiante y de cada institución educativa que ofrecía los primeros años de la enseñanza fundamental en la red pública estatal (Lopes, 2018).

Los principales avances en la calidad de la educación de Minas Gerais comenzaron a observarse en 2007 y fueron confirmados con los resultados de una evaluación de los estudiantes de la red del estado en el tercer año de la enseñanza fundamental, el programa de evaluación de la alfabetización PROALFA. De hecho, la Secretaría de Educación estableció los objetivos que se debían alcanzar periódicamente basándose, precisamente, en los diagnósticos obtenidos a través del PROALFA. Al igual que en Ceará, aunque de forma menos sistemática, también hubo una cooperación entre la red estatal y las redes municipales, especialmente en lo que respecta a las acciones de formación de profesionales de la educación y a la financiación de las evaluaciones municipales en el PROALFA, realizada por el gobierno estatal.

Gráfico 3 - Evolución histórica del IDEB. Enseñanza media (red del estado)



Fuente: Elaboración propia de los autores/INEP.

Cambiando el enfoque del análisis hacia la enseñanza media, el gráfico 3 muestra que el estado de Ceará ha presentado mejoras sustanciales en los últimos años, ya que esta unidad de la federación se encuentra actualmente entre las cinco mejor posicionadas del IDEB y su tendencia de crecimiento es fuertemente positiva, sobre todo desde 2015. El crecimiento de la red de escuelas de jornada completa (preparatorias y de formación profesional) y de enseñanza media integradas a la formación profesional, que muestran resultados superiores a la media de las escuelas regulares, evidencia la mejora continua de los resultados.

Asimismo, en los gráficos 2 y 3 se observa el éxito de las políticas adoptadas en Pernambuco, en particular el de las medidas destinadas a la enseñanza media de jornada completa, que también contaron, como se detalla más adelante, con la colaboración del sector empresarial y del tercer sector. Tales acciones han contribuido a que este estado se haya convertido en líder de la oferta de escuelas de enseñanza media de la red pública de jornada completa del estado, constituyendo el 55% de la red.

Con respecto a Pernambuco, tanto los expertos con los que hablamos como los profesionales entrevistados que operan en la red pública de este estado también mencionaron la implementación de un modelo de gestión robusto centrado en los resultados. Este modelo se fortaleció con administraciones regionales e instituciones educativas y sirvió de guía para las acciones de gestión en toda la red, incluidas, por supuesto, las escuelas. Desde esta perspectiva, el estado es actualmente uno de los principales referentes de la gestión educativa y de la continuidad de las políticas públicas de educación. El Programa de Jornada Completa, que hoy en día es una referencia en todo el país, se inició hace varios años y ha tenido una sólida continuidad a pesar de los sucesivos cambios de gobierno.

Estas iniciativas pueden considerarse las razones principales por las que el estado de Pernambuco pasó de ocupar el vigesimosegundo puesto en el IDEB en 2007 a estar, en 2019, entre las tres unidades mejor posicionadas de la federación, considerando la enseñanza media.

Al igual que en Pernambuco, en Espírito Santo también se observó una fuerte dedicación para establecer un modelo de gestión exitoso. En este estado, los especialistas entrevistados destacaron la implementación de acciones dirigidas al desarrollo profesional de los gestores escolares, la definición de modelos de superintendencia escolar orientados al aprendizaje y la reconocida capacidad técnica de los profesionales que se desempeñan en el órgano central de la Secretaría de Educación. La red de educación del estado también ha tratado de vincularse con el tercer sector para crear alianzas con diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) de alcance e importancia nacional, como el Movimento Colabora Educação, el Instituto Sonho Grande, Instituto Natura y el

Instituto Unibanco. En este caso, el conjunto de estos factores contribuye a que Espírito Santo presente actualmente los mejores resultados del país con respecto al IDEB para la enseñanza media.

Por último, en Goiás, al igual que en otros casos, existe una especie de continuidad en la oferta de políticas educativas, así como un sólido trabajo con los gestores de las escuelas públicas de la red estatal. Según los especialistas consultados, su plan de reforma de la educación tuvo un gran éxito. La Secretaría de Educación de Goiás, así como varios de los estados que han sido destacados por los expertos –entre ellos, Pernambuco y Espírito Santo–, desarrollaron un sólido modelo de gestión centrado en los resultados. Además de aplicar un plan de estudios cohesivo y de fortalecer la estructura de gestión de las escuelas, la reforma también contribuyó al desarrollo de una serie de iniciativas destinadas a garantizar la asistencia de los estudiantes y reducir la reprobación y la deserción escolar. En relación con el IDEB de los últimos años y con el IDEB de la enseñanza media, este estado también se encuentra entre los primeros puestos de Brasil.

En cuanto a los principales factores de éxito de estos cinco casos, los especialistas entrevistados consideran que la continuidad/estabilidad de las políticas públicas educativas es esencial, independientemente de que haya inflexiones políticas partidarias. Ese fue también el principal factor que nos permitió considerar a Ceará y a Pernambuco como casos emblemáticos, ya que otras unidades de la federación mostraron discontinuidad de las políticas educativas a lo largo del tiempo, como, por ejemplo, el estado de Río de Janeiro.

De acuerdo con los expertos, entre las causas que contribuyeron al éxito de los modelos de gestión señalados (aunque no estén todas presentes o sean igual de relevantes en los cinco estados) se encuentran: a) la gestión eficiente, basada en metas y resultados concretos; b) el foco en la producción de evidencias resultantes de las acciones de seguimiento y evaluación de programas y proyectos; c) el uso de estas evidencias para mejorar las políticas públicas de educación; y d) la difusión de los resultados a la sociedad, a través de acciones de comunicación capaces de llevar al público en general a apoyar la continuidad de las iniciativas implementadas. El régimen de colaboración con los municipios, visto en Minas Gerais y en Ceará, aunque especialmente consolidado en este último, también fue considerado un impulso para la mejora de los resultados educativos observados.

Con respecto a los actores políticos clave de este proceso de construcción, desarrollo y consolidación de políticas educativas exitosas, todos los especialistas destacaron la necesidad de un liderazgo hábil en la gestión de las políticas públicas y la administración de programas y proyectos. Por supuesto, los/las secretarios/as de Educación de los estados son los/las principales líderes, e idealmente deben ser apoyados por los/las gobernantes que reconocen la educación como uno de los pilares del desarrollo de la sociedad.

Para concluir esta introducción, destacaremos que en los siguientes apartados se presentarán en detalle las principales políticas educativas reconocidas como factores de éxito para los estados de Ceará y de Pernambuco. Inicialmente se mostrará, para cada caso, una visión general de las condiciones educativas históricas, centrada en las tasas de ingresos y la distorsión edad-año, y luego se discutirán las políticas públicas específicas. Con el fin de profundizar en los análisis relativos a estos casos, además de revisar la literatura sobre el tema, realizamos varias entrevistas a profesionales directamente responsables de hacer viables en la práctica las propuestas, en los más diversos eslabones de la cadena de implementación de las iniciativas en ambos estados.

Cooperación con los municipios, determinación de las políticas educativas y *accountability*: el éxito del PAIC en Ceará

Evolución de los indicadores educativos y contexto social en el período estudiado

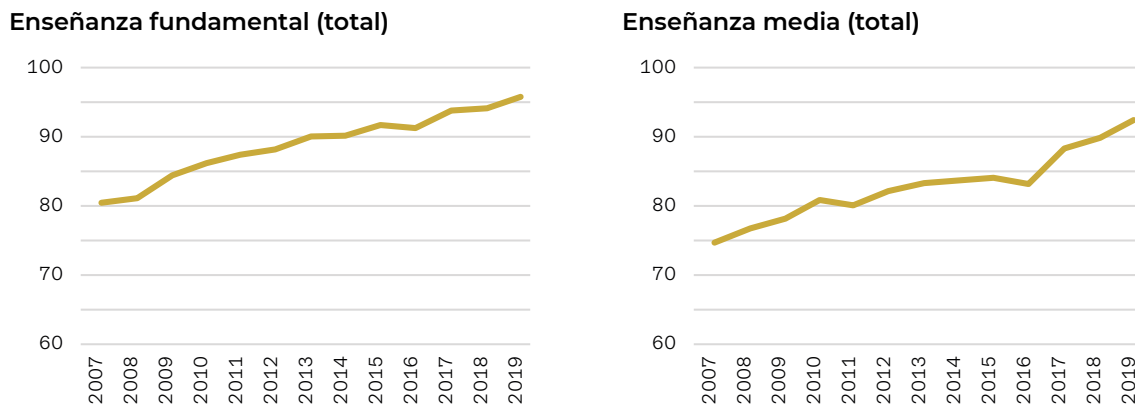
La evolución en la calidad de la educación pública en el estado de Ceará resulta evidente al analizar los principales indicadores educativos, especialmente si se consideran los primeros años de la enseñanza fundamental (del primer al quinto grado). Además, a pesar de los resultados significativos de las pruebas estandarizadas, tanto en las del estado como en las nacionales, esta unidad de la federación ha evidenciado un crecimiento sistemático en todos los indicadores de flujo escolar (aprobación, desaprobación y deserción). Estos destacados resultados se han alcanzado, en líneas generales, a partir de una política que hace hincapié en la relación y la cooperación entre los estados y los municipios. Uno de los entrevistados señala que «el progreso es realmente emocionante. Como puede verse, el estado de Ceará salió de un nivel de IDEB [...] inferior al de la media brasileña. Los municipios tenían muy malos resultados. Y hoy vemos un gran crecimiento, ya superando al IDEB nacional, y los municipios están creciendo con mayor equidad»⁵¹.

Las principales estrategias de acción específicas, que se detallarán más adelante, se basan en el uso constante de pruebas estandarizadas de aprendizaje, el apoyo a los municipios para desarrollar acciones pedagógicas y para posibilitar un sistema de *accountability* que recompensa a las entidades municipales y a las escuelas en función de los resultados obtenidos. Dichas prácticas han encontrado un contexto político favorable y se han implementado desde 2007, con algunas revisiones, pero sin interrupción de las prácticas exitosas.

51. Miembro del equipo de gestión de la agencia central.

El gráfico 4 muestra claramente esta evolución, en la que el estado parte de una tasa de aprobación para la enseñanza fundamental del 82% en 2007 y que llega al 96,6% en 2019. También hubo una mejora en el flujo en la enseñanza media, donde la tasa de aprobación pasó del 74,8% al 92,7% entre 2007 y 2019. En ambos casos, los índices de aprobación del estado figuran entre los mejores del país.

Gráfico 4 - Evolución histórica de la tasa de aprobación en el estado de Ceará



Fuente: Elaboración propia de los autores/INEP.

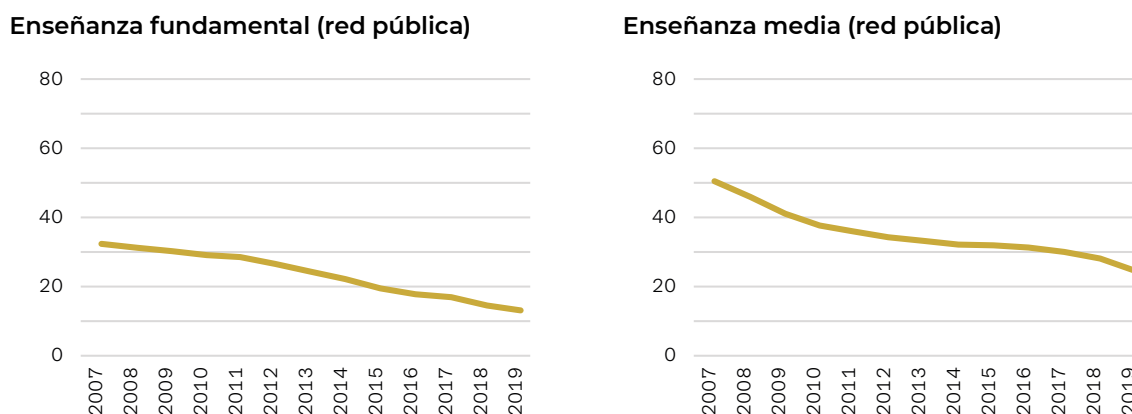
En este caso, la evolución de la tasa de aprobación contribuye a la mejora del IDEB de las escuelas del estado. El flujo regular de estudiantes, junto con la mejora del rendimiento en las pruebas estandarizadas, hace que el resultado de las escuelas públicas, en los primeros años, pase de un IDEB de 2,8 a uno de 6,3 entre 2005 y 2019. En otras palabras, el estado pasa del decimonoveno puesto al quinto en el país durante ese período. El mismo modelo de mejora puede observarse en los últimos años de la enseñanza fundamental, ya que el IDEB de las escuelas públicas del estado pasó del 2,8 en 2005 al 5,2 en 2019. En este caso, el estado, que ocupaba el decimoctavo puesto en 2005, alcanzó el segundo lugar en 2019. Este llamativo ritmo de crecimiento observado tanto en los primeros como en los últimos años de la enseñanza fundamental se tradujo en el mayor crecimiento del IDEB de todos los estados brasileños.

Alternativamente, se puede observar una mejora menos significativa, aunque también relevante, en los resultados de la enseñanza media pública del estado. Todavía hay una evidente mejora en el flujo, tal como se ha señalado, pero los resultados del rendimiento en las pruebas estandarizadas nacionales tienen un menor crecimiento. No obstante, el IDEB de las escuelas estatales de enseñanza media de Ceará asciende de 3 en 2005 (octavo lugar en el país) a 4,4 (cuarto lugar) en 2019. Un crecimiento significativo que puede

atribuirse tanto a la mejora del flujo educativo como al aumento del rendimiento en las pruebas estandarizadas.

Por cierto, la regularización del flujo está directamente relacionada con la mejora de las tasas de distorsión edad-año⁵² en el estado. Mientras que en 2005, considerando la enseñanza fundamental, Ceará ocupaba el decimoquinto lugar en comparación con los demás estados del país (con una tasa de distorsión edad-año del 32,6%), en el año 2019 redujo la distorsión al 13,3% y alcanzó el quinto lugar entre las unidades federales. Si se observa la enseñanza media, también se puede ver que hay una gran mejora, con una distorsión que pasa del 50,9% al 25,2% entre 2007 y 2019. Sin embargo, a pesar de los buenos resultados percibidos, un cuarto de la población de los estudiantes de la enseñanza media en Ceará sigue presentando alguna distorsión por edad-año. La evolución comparada con los demás estados en la enseñanza media es similar a la de la enseñanza fundamental, ya que el estado pasó del decimocuarto puesto en 2007 al sexto en 2019.

Gráfico 5 - Evolución histórica de la tasa de distorsión edad-año en el estado de Ceará



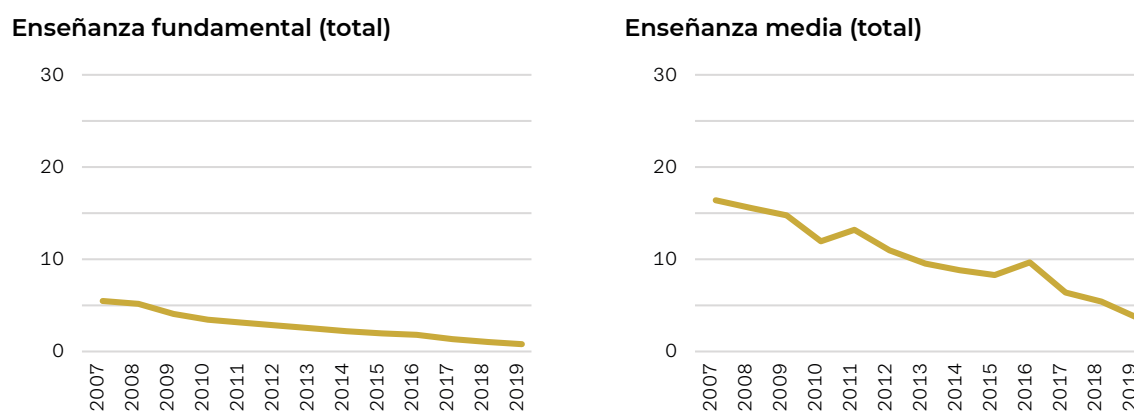
Fuente: Elaboración propia de los autores/INEP.

El aumento de la tasa de aprobación y la regularización del flujo escolar, que disminuyen consecuentemente la distorsión edad-año, también se refleja en las tasas de deserción escolar. El gráfico 6 muestra el trayecto de la reducción de dicha tasa entre 2007 y 2019 en las escuelas públicas de Ceará. Mientras que la tasa de deserción escolar en la

52. La distorsión por edad-año es un indicador educativo que señala el porcentaje de estudiantes, en cada grado/año, que son mayores de lo esperado (dos años o más) para el grado/año en el que están inscriptos.

enseñanza fundamental era relativamente baja en 2007 (5,4%), en la enseñanza media alcanzó al 16,3% de los estudiantes. En 2007, incluso con diferentes magnitudes, Ceará se encontraba en la misma posición en ambos *rankings* comparativos con los demás estados brasileños: decimoquinto lugar, tanto en la enseñanza fundamental como en la enseñanza media. La posición relativa del estado mejora significativamente entre 2007 y 2019, pasando al séptimo y sexto lugar, respectivamente, en la enseñanza fundamental y media. En términos absolutos, en 2019 las tasas de deserción se situaron en el 1% y el 5,1%, respectivamente.

Gráfico 6 - Evolución histórica de la tasa de deserción en el estado de Ceará



Fuente: Elaboración propia de los autores/INEP.

Este avance en los indicadores educativos se hace aún más evidente cuando se analiza el contexto socioeconómico del estado de Ceará, que se encuentra entre las unidades federales con mayores niveles de pobreza y desigualdad económica del país. Este escenario cambia en términos absolutos, con una clara disminución de los niveles de pobreza, principalmente. Sin embargo, en términos relativos a los demás estados,⁵³ Ceará sigue siendo uno de los más pobres del país. En 2007, por ejemplo, el estado tenía el 15,22% de sus hogares por debajo de la línea de pobreza extrema, ocupando el vigesimosegundo puesto de este *ranking* en Brasil. Si se considera la línea de pobreza, también en 2007 ese porcentaje alcanza el 36,22%, aunque mantiene la misma posición (puesto vigesimosegundo) en comparación con los demás estados.

Si analizamos las mismas tasas durante un período de tiempo más prolongado, podemos observar una clara disminución de esos porcentajes entre 2007 y 2014, ya que la

53. Todos los indicadores sociales aquí presentados se extrajeron del IPEA Data.

tasa de pobreza extrema se reduce al 8,3%, mientras que la línea de pobreza baja al 20,5% de la población del estado. Aunque estos resultados sean claramente positivos, han evolucionado a un ritmo más lento que el promedio del país, considerando el mismo período de tiempo. Es decir, existe un relativo empeoramiento de los indicadores de pobreza y de pobreza extrema con relación a los demás estados de Brasil que hace que Ceará caiga al vigesimoquinto puesto, el antepenúltimo, en ambos casos en 2014. Por lo tanto, aunque se perciba una disminución sistemática del nivel de pobreza en Brasil –que puede atribuirse, en gran medida, a los gobiernos de izquierda que ocuparon el poder ejecutivo federal durante el período–, esta disminución es menos visible en el estado de Ceará.

Otro indicador socioeconómico importante que debe analizarse es el nivel de desigualdad económica intraestatal. Considerando el mismo período de tiempo (2007-2014), se constata nuevamente una mejora absoluta –pero no relativa– en el estado de Ceará. En 2007, el porcentaje más pobre de la población con ingresos totales iguales al 1% más rico era del 20,5%; esto posicionaba al estado como el vigesimosegundo más desigual de Brasil, de acuerdo con esta medida. Para el año 2014 ese porcentaje se elevó al 17%, es decir que se redujo la desigualdad absoluta en el estado. Sin embargo, desde un punto de vista relativo, ese porcentaje muestra que el estado había mejorado poco en comparación con las otras unidades de la federación, dado que Ceará pasó a ocupar el vigesimoprimer puesto entre los más desiguales del país.

Por lo tanto, se puede concluir que, aun en un contexto socioeconómico adverso –que, como se sabe, influye en el proceso de enseñanza-aprendizaje–, las escuelas públicas de Ceará han alcanzado unos resultados educativos contundentes, lo que hace de este estado un caso modelo de éxito no solo para otros estados de Brasil, sino también para varios países latinoamericanos que se encuentran en una situación social y económica similar.

A continuación, presentamos las principales hipótesis y análisis que creemos contribuirán a explicar este éxito educativo experimentado en el estado de Ceará.

Cooperación estado-municipio y el PAIC

El papel protagónico del gobierno del estado en el establecimiento de prácticas educativas cooperativas en Ceará

En el avance educativo de Ceará de los últimos quince años se observa una mayor profundidad a partir de 2007, cuando el grupo político responsable del éxito educativo del municipio de Sobral llegó al gobierno del estado tras la elección de Cid Gomes (exintendente de ese municipio) como gobernador. Naturalmente, el éxito obtenido en Sobral fue un incentivo para que el gobernador Cid Gomes no solo buscara replicar las iniciativas a nivel estatal, sino para que se esforzara en mejorar la calidad de la educación ofrecida en todo el estado más allá de la red, que ofrece un determinado nivel o etapa de la educación, es

decir, independientemente de si la red corresponde a ese estado o a los municipios. En el caso de Ceará, como hemos tratado de demostrar, la colaboración entre el gobierno del estado y los gobiernos municipales fue fundamental para explicar los buenos resultados educativos obtenidos, sobre todo porque la oferta de los primeros años es predominantemente municipalizada en este estado, por lo que está a cargo de los municipios.

Es importante destacar que en el caso de Brasil, una federación en la que hay tres niveles de gobierno autónomos desde el punto de vista político y administrativo, aunque la Constitución prevea la necesidad de colaboración entre los sistemas de enseñanza, la cooperación entre las entidades federadas para la prestación de servicios educativos no se produce de forma automática (Segatto, 2018). Por el contrario, suele implicar la necesidad de que haya incentivos selectivos para que un determinado nivel de gobierno consiga la adhesión de otros. Desde este punto de vista, es posible reconocer que la entidad estatal de Ceará, como mínimo desde 2007, ha logrado establecer relaciones de cooperación con las administraciones municipales, al menos en lo que respecta a la prestación de servicios educativos (Vieira, Plank y Vidal, 2019).

Como ya se ha señalado, la oferta de los primeros años en el estado de Ceará es esencialmente responsabilidad de los municipios, por lo que el gobierno del estado, al reconocer la necesidad de elaborar y aplicar políticas destinadas a desarrollar el proceso de alfabetización de los niños y niñas, necesitaba ganar la adhesión de los municipios para implementar las acciones que deseaba. Además, el gobierno del estado reconoció que gran parte del esfuerzo que se iba a realizar debía centrarse en el desarrollo de su propia relación con los municipios. Por lo tanto, no es casualidad que, hasta el día de hoy, el estado de Ceará sea un referente al respecto, inspirando otras alianzas en todo Brasil (Abrucio, Segatto y Pereira, 2016).

El PAIC: estructura y funcionamiento

Desde el punto de vista formal, la política pública instituida a través del pacto entre la entidad estatal y los municipios –que involucra al gobernador, a los intendentes y a los secretarios de Educación del estado y de los municipios– se denominó, como ya hemos señalado, Programa de Alfabetización en la Edad Correcta (PAIC). Además de las entidades estatales y municipales, la UNDIME, sede Ceará, fue también una institución importante que articuló el pacto por la educación formado entre las entidades subnacionales, especialmente con el audaz objetivo de que el 100 % de los niños y niñas se alfabetizaran en la «edad correcta». En palabras de uno de los entrevistados, esta asociación entre el gobierno del estado y la UNDIME fue crucial para el éxito de la política, pues «[el estado] no puede crear una política de la nada sin su apoyo [el de la UNDIME], porque si no ellos [los municipios] no compran la idea»⁵⁴.

54. Director de un organismo de educación municipal del estado.

El gobierno estatal formalizó el pacto entre las entidades y actuó principalmente en dos frentes: a) elaboración de un plan de estudios estatal y suministro de material pedagógico, conjugados a la formación docente, poniéndolos a disposición de todos los municipios; b) establecimiento de un sistema de incentivos para mejorar la gestión, tanto en las escuelas municipales como en las Secretarías municipales de Educación.

Según los entrevistados, esa cooperación incluyó capacitaciones en servicio específicas, objetivas y articuladas, con la entrega de material de apoyo a los docentes alfabetizadores, la planificación de planes de estudio, el trabajo de desarrollo de la gestión escolar y la supervisión de los resultados a través de las coordinaciones regionales del estado. Además, supuso la creación de una legislación que valorase los resultados positivos alcanzados por los municipios, bien mediante la aprobación del ICMS, bien mediante el Premio Escuela Nota 10, prácticas que describiremos más adelante.

Desde el punto de vista pedagógico, el material educativo del PAIC puede dividirse en dos tipos: estructurados y reactivos. Los materiales estructurados son los que elabora la Secretaría de Educación de cada estado en colaboración con los maestros y especialistas, y se distribuyen a los municipios y escuelas como parte de la estructuración del programa. Entre esos materiales podemos encontrar cuadernos de alfabetización para orientar a los profesores de alfabetización y centrados en el primer y segundo grado de la enseñanza fundamental; cuadernos de actividades para los alumnos/as de tercer a quinto grado de la enseñanza fundamental; cuadernos de orientación con contenidos que van más allá de la base curricular, centrados en Lengua Portuguesa y en Matemática (primer a quinto grado de la enseñanza fundamental), además de libros paradidácticos, de nivel inicial y fundamental.

Los materiales reactivos, en cambio, son los que se preparan a partir de los resultados obtenidos por los municipios, evaluados en el marco de los protocolos supervisados por el PAIC y distribuidos por la Secretaría de Educación. Estos materiales se basan en la evaluación de los resultados obtenidos por los municipios. En este caso, comprenden las actividades y preguntas centradas en los descriptores frágiles (contenido pedagógico) no consolidados en cada municipio. Por lo tanto, se trata de un material más adaptado a cada localidad. Estos materiales reactivos son elaborados por la propia secretaría y se envían directamente a los municipios. Según nuestros entrevistados, estos materiales, tanto los estructurados como los reactivos, han sido bien recibidos por los equipos municipales y han servido como un importante apoyo metodológico y práctico, siendo uno de los principales medios para mejorar el proceso pedagógico de las prácticas de enseñanza y aprendizaje en el estado. En el área de formación y educación continua de profesionales, el PAIC se centró al principio en los maestros de nivel inicial y en los del primer y segundo año de la enseñanza fundamental con el objetivo de mejorar la práctica en el aula, la enseñanza y el aprendizaje.

Esta claridad de acción se destaca como uno de los pilares del éxito del programa. Para uno de los entrevistados, «todas las capacitaciones que se realizan con las Secretarías de Educación, la formación con los directores y con los coordinadores pedagógicos [...] tienen el objetivo de rescatar el foco de la escuela, la esencia de la escuela. La esencia de la gestión es preocuparse por la enseñanza y el aprendizaje»⁵⁵.

El PAIC también trabajó con materiales de capacitación para maestros de nivel inicial con el Programa de Apoyo al Desarrollo Infantil (PADIN); en los grados primero y segundo de alfabetización y tercero a quinto de Lengua Portuguesa y Matemática; y en los últimos años (sexto a noveno) en Lengua Portuguesa, Matemática y Ciencias (todos de la enseñanza fundamental). Además de los materiales para los maestros, la Secretaría de Educación del Estado de Ceará (SEE-CE) también trabaja en la capacitación de los directores de escuela en todos los municipios de Ceará. Estas acciones, de carácter más pedagógico, están fuertemente vinculadas a los mecanismos de incentivo, destinados a fomentar y, en cierta medida, asegurar la adhesión de los gobiernos municipales a las iniciativas formuladas a nivel estatal.

El *modus operandi* federalista: incentivos selectivos y adhesión de los municipios y de las escuelas municipales

En cuanto a la creación de incentivos para que los municipios se esfuercen por mejorar los resultados educativos de sus respectivas redes de enseñanza, es importante destacar que uno de los principales instrumentos utilizados por el estado de Ceará fue el cambio de las normas de distribución de los recursos vinculados al ICMS. La distribución de la mayoría de estos recursos está ahora vinculada al Índice de Calidad Educativa (IQE por sus siglas en portugués), un indicador desarrollado por la SEDUC-CE que considera los resultados educativos (tanto el flujo como el rendimiento escolar) de los estudiantes en las redes municipales. En otras palabras, para recibir más recursos financieros –obviamente un poderoso incentivo para la cooperación federativa, tal y como se trata en este texto–, los municipios deben alcanzar indicadores educativos satisfactorios en comparación con los logrados por otras redes educativas municipales.

Uno de los entrevistados destaca que, de esta forma, «los municipios reciben una señal en la legislación del ICMS que les indica que, para recibir una buena transferencia de recursos, deben trabajar para que todos aprendan»⁵⁶, y refuerza «para que todos realmente aprendan, porque si [algunos] no aprenden, aparecerá en el índice y dificultará la transferencia del ICMS». De este modo, el ICMS funcionó como un instrumento para orientar el comportamiento de los gobiernos municipales, al vincular los resultados

55. Miembro del equipo de gestión de la agencia central.

56. Miembro del equipo de gestión de la agencia central.

educativos con la transferencia del impuesto, y también puso a la educación en el centro de la agenda de los gobiernos municipales. Este análisis ha sido incluso corroborado en un estudio reciente que analizó el impacto del mecanismo en los logros de aprendizaje del estado (Brandão, 2014).

Si bien es cierto que el gobierno estatal alentó la participación de municipios y dependencias municipales reformulando los criterios de distribución del ICMS, también se creó un mecanismo de incentivo para las escuelas: la Escuela Nota 10. Sobre la base del Índice de Rendimiento Escolar, las escuelas públicas que obtuvieran resultados satisfactorios serían premiadas por el gobierno del estado y recibirían recursos financieros directamente del estado. Como contrapartida de los municipios, la recepción de dichos recursos estuvo condicionada al compromiso formal de establecer acciones de cooperación con las escuelas que presentaban bajos resultados educativos. De este modo, el gobierno estatal promovió la cooperación no solo entre los estados y los municipios, sino también entre las escuelas de alto y bajo rendimiento, lo que tiende a favorecer la mejora de los resultados de las escuelas que, *a priori*, tenían resultados más bajos, y a reducir las desigualdades educativas entre las escuelas (Goldemberg, 2019).

Resultados educativos: evaluación, seguimiento y *accountability*

La amplia difusión de los resultados educativos y su clara apreciación también contribuyen a la creación de un poderoso sistema de *accountability*. La comunidad escolar, por ejemplo, comienza a monitorear estos resultados y presiona a las escuelas para mejorarlos. De acuerdo con uno de los entrevistados, «cuando un resultado como este sale de una SPAECE⁵⁷ o de un IDEB, un padre o una madre que conoce el proceso sabe cómo ocurrió. [...]. El padre laico [al mismo tiempo] [...] llegará y pensará: “Caramba, a mi hijo lo cuidan bien aquí, la gente lo aprecia”»⁵⁸.

Otra dimensión importante que contribuye a explicar los buenos resultados educativos alcanzados en el estado es el desarrollo de acciones de seguimiento y evaluación de las iniciativas implementadas. En este sentido, la experiencia adquirida en el municipio de Sobral se ha extendido a todo el estado, destacándose la labor de los coordinadores de los Centros Regionales de Desarrollo Educativo (CREDE), quienes, por la capilaridad y penetración territorial, tienen la capacidad de vigilar más de cerca, incluso *in situ*, la labor realizada en las instituciones educativas de ambas redes, ya sean estatales o municipales.

57. El Sistema Permanente de Evaluación de la Educación Básica de Ceará (SPAECE por sus siglas en portugués) es una evaluación externa de gran escala promovida por el gobierno del estado de Ceará que evalúa a los estudiantes de enseñanza fundamental y media del estado en Lengua Portuguesa y Matemática.

58. Miembro del equipo de gestión de la agencia central.

En relación con los CREDE, es importante mencionar que se han fijado criterios técnicos para la elección de los dirigentes regionales de educación, máximos responsables de las coordinaciones. Esto significa que el gobierno del estado ha establecido parámetros técnicos para ocupar estos puestos clave –muchas veces seleccionados en función de criterios predominantemente políticos– y demuestra la preocupación del poder público de Ceará por la calidad del órgano de gestión responsable de la conducción de las políticas educativas del estado, reconociendo especialmente que la actuación de los coordinadores regionales es fundamental en la articulación con las redes educativas municipales (Hoogerbrugge y Pereira, 2019).

Al igual que en otros estados brasileños, la administración de la educación en Ceará se hace de manera regionalizada, sirviendo como supervisión y articulación de las políticas educativas formuladas por el organismo central de la SEE-CE. En nuestras entrevistas queda clara la importancia de este nivel regional de gestión en los resultados educativos alcanzados. Después de todo, los secretarios y funcionarios municipales son monitoreados por los coordinadores regionales de educación y, si es necesario, reciben el apoyo de estas instituciones. Esa estructuración y el blindaje político para poder acceder a esos puestos aportan el apoyo de la SEE-CE a los ayuntamientos, contribuyendo inequívocamente al fortalecimiento fructífero de esa relación intergubernamental.

La importancia primordial de las escuelas como el *locus* del aprendizaje

En este sentido, también se señala que el gobierno estatal reconoce que las buenas iniciativas técnicamente formuladas en el modelo *top-down* no son suficientes. Dado que el proceso de enseñanza-aprendizaje se produce predominantemente en las escuelas, es necesario entender que el apoyo a los profesionales que trabajan en las instituciones educativas es una condición *sine qua non* para impulsar la calidad de la educación en el estado y representa un aspecto fundamental para explicar el éxito alcanzado en Ceará.

Esta visión de que los profesionales que trabajan en la punta del sistema deben ser valorados e incluidos en los procesos de elaboración y aplicación de las políticas educativas también posibilitó un mayor fortalecimiento de la relación entre todos los eslabones de la burocracia educativa, lo cual contribuyó a que se minimizaran las fricciones y a la concertación de iniciativas necesarias para lograr propósitos comunes. Por lo tanto, según los entrevistados, la receptividad que han mostrado los maestros y la comunidad escolar hacia el PAIC es fundamental para el éxito de la política. Aunque había cierta resistencia al principio del proyecto, «poco a poco se fue creando conciencia y una visión positiva del programa y de que las escuelas podían y debían formar parte del proceso

de cambio educativo en Ceará»⁵⁹. En consecuencia, «cada día se fue incrementando la receptividad de los municipios, de las escuelas, de los maestros»⁶⁰.

Esto significa que en Ceará se reconoció que «la educación depende en gran medida del nivel de la calle»⁶¹ y que, precisamente por eso, existen dificultades para que las políticas estatales lleguen a las escuelas. Las experiencias previas, especialmente las que se desarrollaron a partir de la labor realizada por la administración municipal de Sobral, contribuyeron al importante reconocimiento de que la formulación de políticas públicas es solo una parte de todo el proceso de viabilidad práctica de determinadas iniciativas. Además de este proceso, la valoración de los profesionales encargados de la aplicación de las políticas educativas, y de que se realice un seguimiento y una evaluación de estas –a través de las Direcciones Regionales de Enseñanza (GRE por sus siglas en portugués) como «brazo avanzado» de la SEE-CE– conforman un conjunto sistémico de acciones que contribuyen a los buenos resultados generados en todo el estado.

Los entrevistados también destacaron la importancia de incluir la educación como una política prioritaria en la agenda gubernamental y el compromiso de todos los involucrados –SEE-CE, profesores, directores y coordinadores– durante la implementación de las acciones. Según uno de los entrevistados, «a medida que la dirección de la Secretaría se involucra más en la educación, poniendo la enseñanza y el aprendizaje en su agenda, también comienza a poner estos temas en la agenda de los directores, profesores y coordinadores pedagógicos», y también afirma que «necesariamente tienen que asumir la responsabilidad de contribuir a que la escuela siga cumpliendo con su esencia, apostando por este tipo de trabajo»⁶². Del mismo modo, otro entrevistado afirma: «Si tuviera que resumir lo mejor del proceso de formación en gestión es acercar al profesor a la causa, y conseguir que el director actúe de forma estratégica. Le decimos al director que “dé una mano” en el momento y en la acción que sea necesaria. Creo que esto también es crucial en el proceso de capacitación en gestión»⁶³.

En relación con la asociación entre el estado y los municipios es importante señalar que, por más que la entidad estatal haya facilitado una serie de recursos para apoyar a los municipios, las administraciones municipales, en consonancia con las directrices del pacto federativo brasileño, siempre han gozado de una amplia autonomía política

59. Miembro del equipo de gestión del organismo central.

60. Director educativo de un organismo de educación municipal del estado.

61. Miembro del equipo de gestión del organismo central.

62. Miembro del equipo de gestión del organismo central.

63. Miembro del equipo de gestión del organismo central.

y administrativa, de modo que no han dejado de contribuir a la prestación de servicios de educación en sus respectivas redes mediante sus propias iniciativas. Entre estas acciones podríamos destacar, por ejemplo, las dirigidas al proceso de formación continua de los profesores. En este caso, tal y como afirma un secretario de Educación municipal, los municipios cearenses gozaban de autonomía para desarrollar su propia formación de maestros; contaban con el material proporcionado por la SEE-CE y con los objetivos del proyecto formulados en el estado como guía. Si los municipios no tuvieran su propia estructura o incluso capacidad de gestión o pedagógica para desarrollar sus proyectos, el estado les proporcionaría toda la formación. Es decir, el estado, respetando el pacto federativo, solo trabaja en colaboración con aquellos municipios que demandan apoyo para estructurar acciones dirigidas a la formación continua de los profesores.

En lo que respecta al seguimiento y a la evaluación de las iniciativas implementadas, especialmente aquellas relacionadas con el PAIC, es importante destacar que tanto el estado como los municipios cuentan con mecanismos para monitorear no solo los resultados relativos a la alfabetización de los estudiantes, sino también sus niveles de participación en las pruebas estandarizadas y el porcentaje de estudiantes en cada nivel de aprendizaje. Es decir, a través de estas iniciativas –incluidas SPAECE y Provinha PAIC, evaluaciones sumativas y de diagnóstico, respectivamente– es posible establecer acciones enfocadas específicamente a cada estudiante que presente estándares de desempeño considerados insatisfactorios, lo que contribuye a un mejor enfoque de las intervenciones, con consecuencias positivas en la calidad del servicio educativo que se brinda a la población.

Todas las acciones del PAIC, que inicialmente estaban dirigidas a la alfabetización, se fueron ampliando con el tiempo a los primeros y últimos años de la enseñanza fundamental. En virtud de los reconocidos avances en los indicadores educativos de los primeros años proporcionados por el programa, especialmente aquellos relacionados con la alfabetización, el gobierno estatal reconoció la importancia de ampliar la alianza con los municipios a través de acciones de cooperación que incluyeran a todos los estudiantes de la enseñanza fundamental. En palabras de uno de los entrevistados, «Ceará se convirtió en un ejemplo brasileño, en el contexto del régimen de colaboración del estado y sus municipios para garantizar [...] [inicialmente] la alfabetización de todos los niños y luego para mejorar el aprendizaje en la enseñanza fundamental»⁶⁴.

Conclusión

Los investigadores muestran el éxito del PAIC analizando los indicadores de rendimiento de las escuelas de Ceará. Kasmirski, Gusmão y Ribeiro (2017), por ejemplo, afirman que el programa «ha incrementado la equidad en Ceará [...], ya que ayudó a ampliar la proporción de estudiantes que alcanzan el rendimiento mínimo en LP [Lengua

64. Miembro del equipo de gestión del organismo central.

Portuguesa], especialmente en las escuelas con una mayoría de estudiantes pobres» (Kasmirski, Gusmão y Ribeiro, 2017: 1). En otro artículo, Costa y Carnoy (2015) refuerzan este hallazgo y añaden que los resultados del PAIC fueron aún mejores en Matemática, contribuyendo a la visión de que el programa tiene efectos robustos en el aprendizaje de los niños y niñas. Por último, Carnoy et al. (2017) analizan los avances en el aprendizaje de la matemática en los estados brasileños y destacan el caso de Ceará como uno de los más exitosos del país, aportando también la cooperación entre estados y municipios como principal hipótesis para explicar los resultados alcanzados.

Proporcionando una perspectiva de la construcción de la política de colaboración entre los estados y municipios en Ceará, los investigadores centrados en el proceso de preparación del programa identificaron

... diferentes etapas en la construcción del PAIC. Inicialmente, el reconocimiento y la percepción del problema del analfabetismo escolar se produjo en una trayectoria vinculada a la historia de Sobral y a la actuación de la Asamblea Legislativa del Estado de Ceará, lo que posibilitó su entrada en la agenda gubernamental y decisoria de los municipios y, posteriormente, su ascenso en la agenda del gobierno del estado, hasta convertirse en una política pública. El estudio también puso en evidencia el importante papel que desempeñan los miembros de la comunidad de políticas públicas en el proceso de especificación de alternativas, hecho crucial para plantear el tema en la agenda de toma de decisiones del gobierno, ya que a partir del planteo del problema es necesario establecer propuestas concretas para abordarlo. Finalmente, el inicio de un nuevo mandato en el gobierno del estado y la llegada del equipo que había liderado la educación en Sobral algunos años antes condujo al diseño final del PAIC y su ascenso a un programa de gobierno prioritario. (Sumiya, De Araujo y Sano, 2017)

La definición de la educación como una agenda prioritaria del gobierno también quedó de manifiesto en las entrevistas. Según uno de los entrevistados, que participó en el proceso de preparación del PAIC, el entonces gobernador del estado no solo confió en la cooperación entre el estado y el municipio, sino que también estableció una importante relación con la Asamblea Legislativa. Para fomentar la promoción de políticas educativas, «el entonces gobernador [del estado] inauguró una relación muy inteligente con la Asamblea Legislativa. [...] Definió que duplicaría los recursos provenientes de las enmiendas parlamentarias de cualquier diputado [que se centrara] en la salud o en la educación»⁶⁵. Así pues, el entonces gobernador creó un contexto en el que las políticas y acciones centradas en la salud y en la educación se volvieron prioritarias tanto para el poder ejecutivo como para el legislativo del estado. En el caso concreto del PAIC, la Asamblea Legislativa del Estado de Ceará tuvo una conexión muy estrecha desde su

65. Miembro del equipo de gestión del organismo central.

origen. En este contexto, en 2004 se creó el Comité para la Eliminación del Analfabetismo Escolar en Ceará, que llevó a cabo la investigación que sería uno de los principales impulsores del PAIC en 2007 (Kasmirski, Gusmão y Ribeiro, 2017).

Por lo tanto, el éxito de Ceará en materia de educación es un caso que implica múltiples dimensiones de *accountability* y de apoyo administrativo y pedagógico a los municipios, combinado con un sofisticado mecanismo de gestión de gobierno en múltiples niveles y una continuidad política. Es, además, un ejemplo concreto de la importancia de contar con unos principios bien definidos a la hora de estructurar una política educativa: foco en el aprendizaje; compromiso técnico y político; compromiso para el diálogo; gestión participativa; cooperación e incentivo; seguimiento y evaluación (Movimento Colabora Educação, 2019).

Estos elementos, combinados con una trayectoria política favorable, contribuyeron a que las sucesivas administraciones gubernamentales pudieran dar continuidad a las políticas que elevaron al estado a una posición de relevancia en la educación brasileña. De esta forma, las decisiones del pasado fueron determinantes para que el programa se mantuviera vivo y para que el gobierno estatal continuara priorizando el régimen de colaboración en la educación. Así, el «círculo virtuoso de buen gobierno crea no solo las condiciones que aseguran la sostenibilidad de las iniciativas, sino también un escenario propicio para la innovación. [...] En este sentido, es evidente que, en el caso de Ceará, como seguramente en otros contextos, *la historia importa*» (Vieira, Plank y Vidal, 2019: 18).

Esos principios abarcan dimensiones que, aunque *a priori* se podrían considerar conflictivas, en el caso de Ceará están muy bien articuladas: el seguimiento y la evaluación, la cooperación y el incentivo, la gestión participativa y el compromiso a través del diálogo. El testimonio de uno de los entrevistados sintetiza adecuadamente la construcción de este régimen de colaboración: «Es un éxito construido por muchas manos, es un ejemplo incluso de cómo una política bien dirigida, con continuidad, puede movilizar lo mejor de las personas, y a todas las personas, cada día más, fortaleciendo la búsqueda de un trabajo competente»⁶⁶.

Sobral: la inspiración para el éxito de la educación de Ceará

El municipio de Sobral se considera uno de los mayores éxitos de la enseñanza fundamental en Brasil, especialmente por el considerable avance en la calidad de la educación que se ofrece a los estudiantes inscritos en las escuelas de su red pública. Más aún, Sobral también llama nuestra atención por unas condiciones socioeconómicas extremadamente adversas que podrían hacernos asumir que se trata de otro municipio brasileño que se enfrenta a demasiadas dificultades como para proporcionar una educación de calidad a la población. Contrariamente a las tendencias, a pesar de tratarse de un municipio de Ceará, el estado con el quinto producto bruto interno (PBI) per cápita más bajo entre los estados brasileños (Hoogerbrugge y Pereira, 2019), Sobral ofrece actualmente

66. Miembro del equipo de gestión del organismo central.

la mejor enseñanza fundamental del país; todas las escuelas públicas que ofrecen esta etapa de la educación son municipales.

Cuando se publicó en Brasil el primer IDEB en 2005, Sobral ocupaba el puesto 1366 de los 5570 municipios brasileños. Sin embargo, en 2017, doce años más tarde, el municipio ocupaba el primer lugar tanto en los años iniciales (primer a quinto año) como en los años finales (sexto a noveno año) de la enseñanza fundamental. Si bien en 2019 no se mantuvo en el primer lugar, continuó entre los mejores del país, superado por otros municipios de Ceará con una población y una red escolar considerablemente más reducidas.

Puede decirse que uno de los hitos que provocaron inflexiones en la prestación de servicios educativos en el municipio se remonta a 2001, cuando se comprobó que alrededor del 40% de los estudiantes en proceso de alfabetización no podían entender palabras sencillas; también se observó que el 32% de los estudiantes de los años iniciales y el 74% de los estudiantes de los últimos años de la enseñanza fundamental tenían dos o más años de distorsión edad-año y que el 21% de los estudiantes matriculados en los últimos años de la enseñanza fundamental no terminaban sus estudios (Secretaría de Educación del Estado de Ceará, 2012).

A la luz de estos datos, Sobral reconoció la necesidad de formular y poner en marcha algunas iniciativas que contribuyeran a revertir este escenario adverso. Para ello, incluso antes de que se elaboraran las famosas acciones destinadas a la alfabetización de los niños y niñas del municipio, se inició un proceso de reorganización de la red pública municipal de educación para aumentar la eficacia de la distribución de los alumnos/as entre las escuelas y entre las clases. Además de reorganizar la red para ofrecer una educación de calidad, se replantearon las comidas escolares y la logística de transporte de los estudiantes, medidas que empezaron inmediatamente a influir en la reducción de la deserción escolar y a hacer más atractiva la escuela.

Asimismo, se replanteó el plan de carrera de los profesionales de la enseñanza, con énfasis en los profesores. Con esto se pretendía no solo hacer más atractiva la carrera docente mediante aumentos salariales, sino también despedir a todos los profesores cuyos vínculos contractuales fueran considerados irregulares por la administración pública municipal. Tal y como destacaron Cruz y Loureiro (2020), el número de profesores despedidos equivalía a aproximadamente un tercio de todos los profesores de la red pública de Sobral en aquel momento. Según los autores, en lo que respecta a estas iniciativas dirigidas al plan de carrera docente, hoy en día el municipio, que cuenta con 1162 profesores, «[...] tiene una relación alumno/maestro superior a la de Ceará y a la de Brasil [...], lo que indica el alto nivel de eficiencia de su sistema educativo» (Cruz y Loureiro, 2020).

A pesar del éxito de estas primeras acciones puestas en práctica por la administración municipal, hay dos iniciativas más amplias que también han facilitado el proceso de

mejora de las políticas de educación pública. La primera es la municipalización de la enseñanza fundamental por parte del gobierno estatal de Ceará, tanto en los años iniciales como en los finales. En este caso, Sobral ha llegado a gozar de una amplia autonomía para implementar las acciones que le convenían y, como se ha visto, el éxito de estas iniciativas es ampliamente observado y reconocido en todo el país y a nivel internacional. Además, la institucionalización del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación (FUNDEF), y su posterior conversión en el FUNDEB, concomitante con la política de municipalización de la enseñanza fundamental, que implicó un aumento del número de alumnos/as matriculados en la red pública del municipio, posibilitó un mayor aporte de recursos para la educación de cada estudiante.

De esta manera, presentadas las primeras iniciativas que llevó a cabo la administración municipal hace unos veinte años, se destaca el éxito de las intervenciones dirigidas al proceso de alfabetización de los niños y niñas inscritos en los primeros años de las escuelas públicas del municipio.

En relación con esta iniciativa pionera en Brasil, se han definido algunos objetivos claros, los dos primeros considerados prioritarios:

1. Alfabetización de todos los niños de 6 a 7 años de edad;
2. Alfabetización, como corrección, de todos los alumnos de 2.º a 6.º grado que no saben leer;
3. Regularización del flujo escolar en la enseñanza fundamental mediante acciones que garanticen las condiciones necesarias para el aprendizaje;
4. Reducción de la deserción escolar a menos del 5%;
5. Progresiva universalización y calificación de la educación para la primera infancia;
6. Reestructuración del sistema educativo de los últimos grados de la enseñanza fundamental;
7. Atención progresiva a la alfabetización de todos los jóvenes y adultos que aún no saben leer. (Ribeiro y Gusmão, 2005)

Para garantizar el alcance de estos objetivos, en consonancia con las iniciativas ya mencionadas, la Secretaría de Educación municipal ha definido como prioridades de gestión: a) la mejora de las acciones pedagógicas, basadas en evidencias obtenidas a través de evaluaciones y centradas en el desarrollo de las habilidades que realmente importan, incluida la necesaria participación de los estudiantes y de los profesores en la escuela; b) el fortalecimiento de la gestión escolar a través de directores elegidos por criterios técnicos y no políticos y capaces de agregar valor a las instituciones de enseñanza; y c) la valoración de los profesores mediante políticas de formación continua y aumentos salariales, acción incluida en la reformulación del plan de carrera de los docentes (Cruz y Loureiro, 2020).

Según los profesionales entrevistados que actúan en Ceará, las iniciativas que se han llevado a cabo y que han sostenido los exitosos resultados educativos de Sobral durante

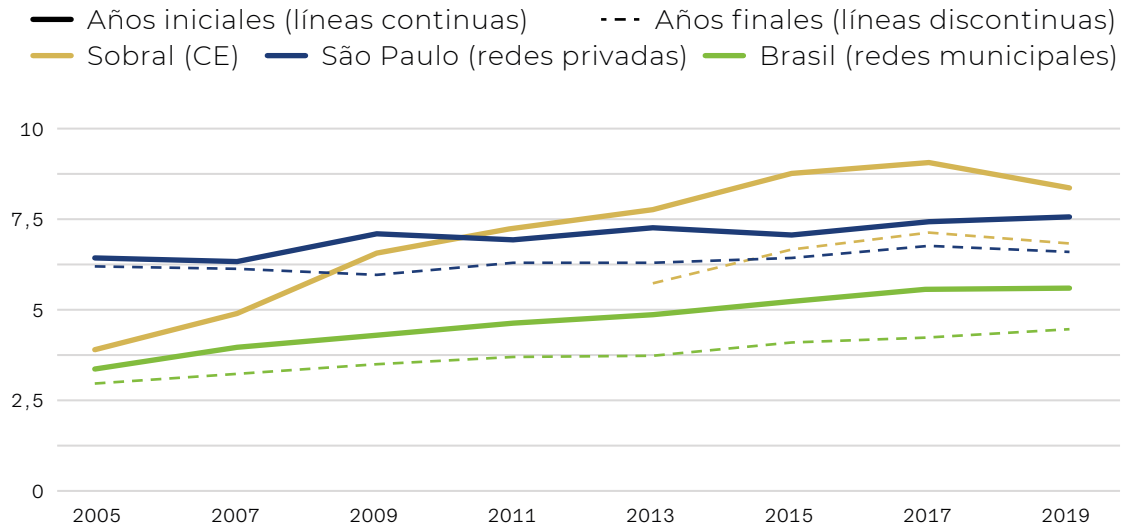
casi veinte años han sido conservadas y mejoradas por las sucesivas administraciones municipales. Con ese fin, los intendentes y los secretarios de Educación se han esforzado por garantizar una gestión eficaz de la red pública municipal, basada principalmente en criterios técnicos y no políticos.

En resumen, para intentar comprender los principales criterios que han guiado la oferta educativa del municipio de Sobral en los últimos veinte años, Cruz y Loureiro (2020) señalan que es posible destacar cuatro pilares fundamentales: a) acciones basadas en evidencias, obtenidas a través de las evaluaciones a las que se someten a los estudiantes; b) propuesta curricular con un enfoque claro, sintético y objetivo, capaz de contribuir al aprendizaje de las competencias fundamentales; c) política de valorización y formación de los profesionales de la enseñanza, especialmente de los docentes; d) autonomía de las escuelas para llevar a cabo la gestión escolar, aunque es obligatorio que los gestores escolares sean elegidos en función de criterios técnicos y no políticos.

Todas estas iniciativas parecen estar bien consolidadas en el municipio. En otras palabras, ya gozan de una amplia legitimidad tanto por parte del cuerpo de profesionales responsables de la educación como por parte de la población, que se enorgullece de los resultados exitosos y de las pruebas asumidas por Sobral en los últimos años. Además, varias de estas acciones encuentran apoyo legal, ya que están contempladas en las leyes y otras disposiciones formales que regulan la oferta educativa en el municipio.

En relación específicamente con la adhesión a las reformas implementadas, como en otros casos ampliamente reconocidos y estudiados (Grindle y Thomas, 1991), las propuestas elaboradas por Sobral encontraron diversos tipos de resistencia en los profesionales vinculados a la educación. Sin embargo, gracias al diálogo y a una gran capacidad de consenso en favor de objetivos comunes, combinados con criterios de transparencia y *accountability*, los gestores municipales contaron con el apoyo no solo de los profesionales de la enseñanza, sino también de la mayoría de la población, sobre todo cuando los resultados positivos empezaron a aparecer de manera contundente.

Entre estos resultados, como ya se ha señalado, Sobral ocupa una posición privilegiada en el IDEB tanto en los primeros como en los últimos años de la enseñanza fundamental, lo que revela que estas iniciativas han sido efectivamente exitosas y pueden servir de inspiración a otras redes educativas, independientemente del nivel de gobierno que las ofrezca. Siempre en relación con los espléndidos resultados alcanzados por el municipio, cabe señalar que las sucesivas gestiones de la red de educación pública han dado cuenta de la superación de las adversidades, especialmente de las socioeconómicas, que devastan Sobral. Al fin y al cabo, el rendimiento medio de los alumnos/as de la red municipal es incluso superior al de la media de los colegios privados de São Paulo, como puede observarse en el gráfico 7.

Gráfico 7 - IDEB de Sobral, de Brasil y de São Paulo entre 2005 y 2019

Fuente: Actualización de Cruz y Loureiro, 2020.

Por lo tanto, se puede afirmar que Sobral ha demostrado que es posible diseñar e implementar políticas educativas exitosas, aunque los puntos de partida no sean los ideales. Las iniciativas que ha puesto en marcha el municipio están bien documentadas y son ampliamente reconocidas por la comunidad educativa y por los expertos en la materia. El municipio, que hoy en día es una referencia en las reformas educativas del país, sirvió de inspiración para el caso de Ceará, ya que gran parte del equipo que había participado inicialmente en Sobral fue el que asumió la dirección de la SEE-CE. La propia creación de un área específica en la Secretaría de Estado, la Coordinación de Cooperación con los Municipios (COPEM), se basó en los análisis del Informe Final del Comité Cearense para la Eliminación del Analfabetismo Escolar (Aguiar, Gomes y Campos, 2006), que fue presidido por Ivo Ferreira Gomes, exsecretario de Educación de Sobral y entonces representante del estado.

En resumen, a principios de 2000 el caso de Sobral comenzó a cobrar importancia debido a la mejora sustancial de sus indicadores educativos, especialmente en lo que respecta a la alfabetización y a los primeros años de la enseñanza fundamental. Esta notoriedad resultó clave para legitimar las acciones que los dirigentes que ahora formaban parte del gobierno del estado de Ceará estaban llevando a cabo (Secretaría de Educación del Estado de Ceará, 2012) e impulsó lo que se convertiría en el régimen de colaboración de Ceará, conocido como el PAIC. Años más tarde, como ya se ha mencionado, el estado de Ceará sería reconocido como uno de los casos más importantes de mejora de la educación en el país.

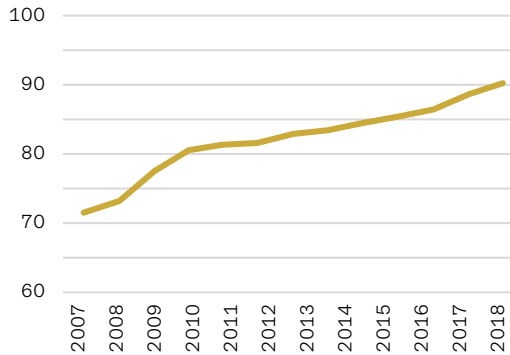
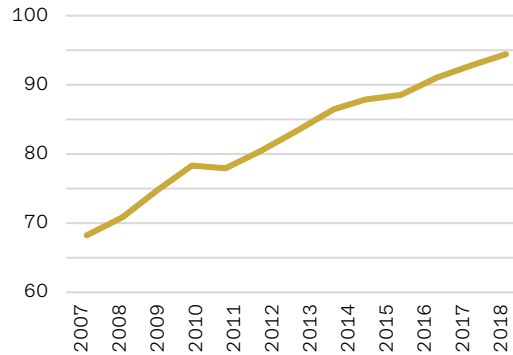
Educación de jornada completa, reforma curricular, gestión por resultados e infraestructura escolar: el éxito de la enseñanza media en Pernambuco

Evolución de los indicadores educativos y contexto socioeconómico en el período estudiado

Los resultados educativos de Pernambuco, especialmente cuando se considera la enseñanza media, son significativos tanto en términos absolutos como en comparación con otros estados brasileños. Al igual que en Ceará, el seguimiento constante de las iniciativas implementadas y la recompensa por los buenos resultados son dos de los principales impulsores de la evolución de los indicadores de flujo y rendimiento. Sin embargo, a diferencia del caso de Ceará, el desempeño en Pernambuco es más fuerte en las escuelas que están específicamente bajo su jurisdicción, es decir, en las escuelas de la red pública estatal.

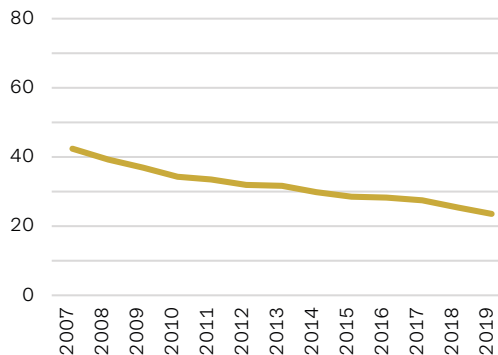
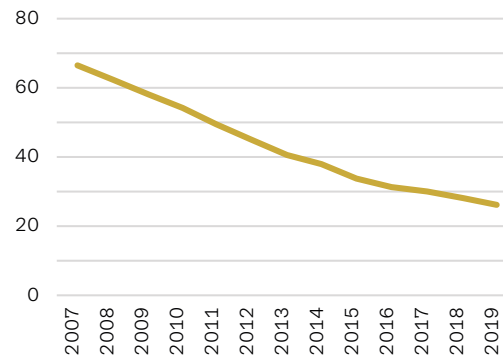
En general, puede decirse que la actuación del gobierno de Pernambuco se ha centrado en cuatro ejes principales, que se presentarán con mayor detalle más adelante: a) escuelas de jornada completa en la enseñanza media; b) reorganización pedagógica; c) gestión por resultados; d) mejoras en la infraestructura escolar. En este caso, difícilmente se identificará la contribución aislada de un determinado eje al desarrollo educativo de la enseñanza media del estado, ya que es en la combinación de todos ellos donde reside la base capaz de potenciar sus indicadores educativos. Como se puede deducir de un análisis más detallado del gráfico 8, tanto para la enseñanza fundamental como para la enseñanza media, Pernambuco abandona las últimas posiciones en términos relativos a los demás estados de Brasil para perfilarse entre los primeros puestos. En la enseñanza media, por ejemplo, el estado ocupaba el vigésimo puesto en relación con las demás unidades federales del país, con una tasa de aprobación del 68,2 % en 2007. En 2018, esa tasa alcanzó un considerable 93,6 %, la mejor del país. Vale la pena mencionar aquí que, desde 2014, Pernambuco ya contaba con la mejor tasa de aprobación de la enseñanza media de Brasil y, aun así, mantiene la tendencia de crecimiento hasta 2018.

En la enseñanza fundamental también se está progresando, aunque de forma más tímida. En 2007, el estado registraba un índice de aprobación del 71,8 %, mientras que en 2018 este índice alcanzó el 90,2 %, llevando al estado del vigesimosegundo puesto al decimotercero en el país.

Gráfico 8 - Evolución histórica de la tasa de aprobación en el estado de Pernambuco**Enseñanza fundamental (total)****Enseñanza media (total)**

Fuente: Elaboración propia de los autores/INEP.

Al reconocerse los efectos de las mejoras en las tasas de aprobación (mejora del flujo escolar) en las tasas de distorsión edad-año, puede observarse una tendencia similar al analizar las tasas de distorsión edad-año, como se muestra en el gráfico 9. En la enseñanza fundamental, nuevamente los resultados son menos expresivos que en la enseñanza media, pero aun así son relevantes. Entre 2007 y 2019, Pernambuco tiene una reducción en la distorsión edad-año, pasando del 42,5% al 23,8%. En términos relativos, el estado sale del vigésimo puesto y llega al decimoséptimo.

Gráfico 9 - Evolución histórica de la tasa de distorsión edad-año en el estado de Pernambuco**Enseñanza fundamental (red pública)****Enseñanza media (red pública)**

Fuente: Elaboración propia de los autores/INEP.

En la enseñanza media, el cambio de escenario es mayor y más significativo. En 2007, el estado presentaba una tasa de distorsión del 66,5%, ocupando el vigesimotercer puesto en comparación con los demás estados. Esta tasa desciende al 25,7% en el período en cuestión, colocando a Pernambuco en el octavo lugar entre los estados en 2019.

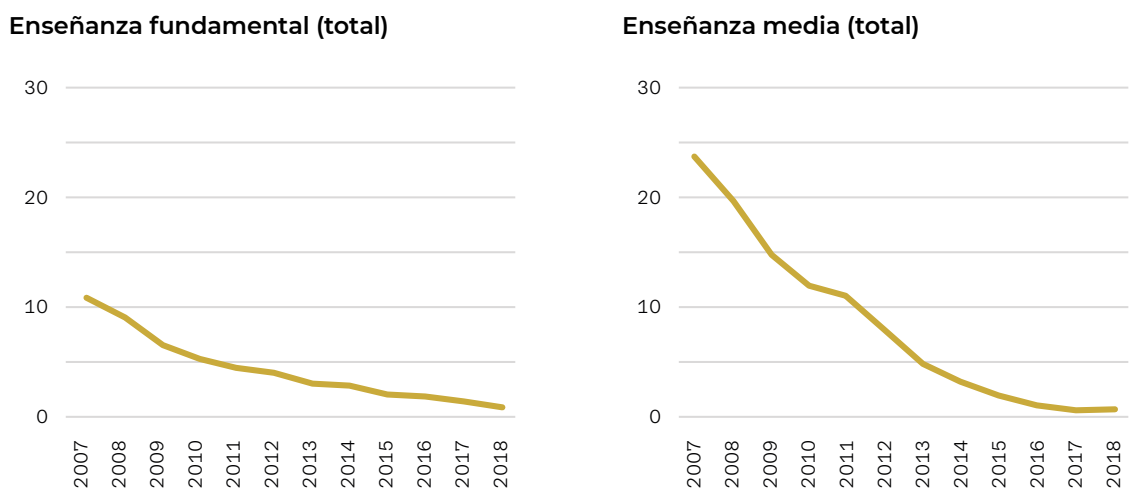
En cuanto a las tasas de deserción escolar en Pernambuco, una vez más las acciones centradas en la enseñanza media parecen haber generado resultados bastante positivos en el mantenimiento de los alumnos/as en la escuela. Los resultados observados en la enseñanza fundamental también son positivos, aunque menos expresivos.

En 2007, Pernambuco ocupaba el antepenúltimo lugar en comparación con los demás estados de Brasil, con una tasa de deserción escolar del 11,2% en la enseñanza fundamental. En 2018, ese valor alcanzó el 1,6% y llevó a Pernambuco al decimocuarto lugar del país.

En el caso de la enseñanza media, el resultado es muy similar al observado cuando analizamos el historial de la tasa de aprobación. Después de todo, el estado salió del penúltimo lugar en 2007, con una tasa de deserción del 23,7%, logró el mejor resultado del país en 2013, con un 5,4%, y alcanzó un 1,3% en 2018.

Estos significativos resultados ciertamente nos motivan a buscar los factores clave para explicar el salto de calidad observado en la enseñanza media de Pernambuco.

Gráfico 10 - Evolución histórica de la tasa de deserción en el estado de Pernambuco



Fuente: Elaboración propia de los autores/INEP.

Al analizar estos resultados junto con los obtenidos en las pruebas nacionales estandarizadas, sería de esperar que Pernambuco presentase mejoras relevantes en el IDEB en el período estudiado. Por ejemplo, en los primeros años de la enseñanza fundamental, el estado pasó de un IDEB del 2,8 al 4,8 entre 2005 y 2017. Sin embargo, en términos relativos, no se observaron muchos cambios en esta etapa de la educación, ya que Pernambuco ocupaba el decimoctavo puesto en 2005 y cayó al vigésimo en 2017. En los últimos años se perciben mejoras en términos relativos. El estado pasó de un IDEB del 2,4, que lo situaba en el penúltimo lugar entre las 27 unidades de la federación, al 4,1, y alcanzó el decimoquinto puesto en el mismo período de tiempo.

Una vez más, y como era de esperar, los resultados de la enseñanza media son muy significativos. En 2005, Pernambuco contaba con un IDEB de 2,7 puntos, el decimoctavo del país. Para 2017, la red pública del estado tenía un IDEB de 4, ocupando el tercer lugar entre las unidades federales. Cabe mencionar también que, en el período comprendido entre 2005 y 2017, Pernambuco tuvo el segundo mayor crecimiento en puntos en el IDEB de la enseñanza media del país.

Como intentamos destacar en el caso de Ceará, los resultados educativos significativamente positivos encontrados en Pernambuco, especialmente en relación con la enseñanza media, son aún más relevantes cuando se analizan a la luz de los indicadores socioeconómicos. Aunque se han observado mejoras en un período reciente, en 2007 el 15,6% de los hogares de Pernambuco se encontraban por debajo de la línea de pobreza extrema, porcentaje que se redujo al 7,1% en 2014. Sin embargo, como ya se mencionó cuando analizamos la misma información para el caso de Ceará, la reducción de la pobreza extrema se produjo en todo el país, muy probablemente debido a las acciones implementadas por los gobiernos de izquierda que dirigían el poder ejecutivo federal en ese momento. Frente a esta tendencia observada en todo el país, en términos relativos, la situación de Pernambuco no ha mejorado, ya que se mantuvo en el vigesimotercer puesto entre las unidades federales en 2007 y 2014.

Con respecto a la línea de pobreza, también se han producido mejoras significativas en términos absolutos, que son evidentemente más tímidas si se consideran desde una perspectiva comparada. En 2007, casi el 40% de los hogares de Pernambuco se encontraban por debajo del umbral de pobreza, mientras que en 2014 ese porcentaje se redujo aproximadamente a la mitad, llegando al 20%. En términos relativos, Pernambuco salió del vigesimoquinto puesto y alcanzó el vigesimotercero entre las 27 unidades de la federación.

Por último, en cuanto a las desigualdades económicas, hubo una mejora ligeramente más expresiva. Volviendo al porcentaje más pobre de la población con un ingreso total igual al 1% más rico, en 2007 ese porcentaje fue del 24,2%, es decir, el ingreso total del 1% más rico del estado fue proporcional al ingreso de un cuarto de la población del estado. En 2014, esta proporción se redujo a aproximadamente el 15%, lo que contribuyó a

que, en el período analizado, el estado pasase del vigesimoquinto puesto (el antepenúltimo del país) al decimoctavo.

Tal y como mostramos en este capítulo, los importantes resultados educativos alcanzados por Pernambuco, especialmente en relación con la enseñanza media, contribuyen a que este estado se haya convertido en un referente para todo el país. Inclusive, si se analizan a la luz de los indicadores socioeconómicos –que, como se sabe, interfieren en el proceso de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes (Soares y Collares, 2006; Soares y Alves, 2007)–, esos resultados son aún más significativos. A continuación, presentamos las principales iniciativas que ayudan a explicar el éxito de las políticas educativas aplicadas en Pernambuco.

Educación de jornada completa, gestión orientada a resultados, reforma curricular e infraestructura de las escuelas

Educación de jornada completa integral: del Ginásio Pernambucano a todos los municipios del estado

La educación que se ofrece en el estado de Pernambuco es actualmente una de las más destacadas de Brasil, en especial debido a los prominentes resultados alcanzados en la enseñanza media. Gran parte de este éxito proviene del modelo de educación de jornada completa implementado en esta unidad de la federación. Creado en 2004, este modelo, que actualmente es una referencia en el país, se extiende a todos los municipios de Pernambuco.

En 2004, el entonces CEO general de Philips para América Latina, Marcos Magalhães, al pasar repetidamente por el Ginásio Pernambucano, se dio cuenta de que esta escuela –de la que había egresado– no estaba en buenas condiciones, por lo que decidió formalizar una asociación con la dirección de la escuela para intervenir positivamente en su realidad educativa. Como solución, idearon un modelo de educación de jornada completa para esta escuela, y la primera medida fue ampliar la carga docente, llevándola de las tradicionales 25 clases semanales a 45. Si bien esta iniciativa, en sí misma, no garantiza la mejora del rendimiento educativo de los estudiantes (Villela, 2002), al menos refleja un primer e importante esfuerzo.

La nueva propuesta, sin embargo, no se limitó a la extensión de la jornada diaria de actividades educativas, sino que comenzó a contemplar caminos formativos que iban mucho más allá de las materias tradicionales. Partiendo de las constataciones –ampliamente reconocidas, dicho sea de paso– de que el plan de estudios oficial de la enseñanza media en Brasil es poco atractivo y no está en consonancia con las aspiraciones de los jóvenes del siglo XXI –lo que contribuye, entre otras cosas, a las altas tasas de desaprobação y deserción de los estudiantes (Krawczyk, 2009)–, la nueva propuesta incluía temas más relacionados con la realidad de los jóvenes. Entre los nuevos contenidos ofrecidos

podemos destacar los dirigidos al desarrollo integral del estudiante, como «protagonismo juvenil» y «proyecto de vida», además del desarrollo de principios relacionados con la dimensión socioemocional, considerada un importante atributo contemporáneo para el pleno desarrollo de los ciudadanos y de las ciudadanas.

[Los estudiantes] comenzarán a entender lo que es un proyecto de vida, cómo se construye, lo que hay que hacer, con pasos. Tendrá un primer momento para pensar: «¿Por qué estoy aquí y qué espero de esta escuela?», y [...] «¿Cómo mi vida estará influenciada por esta escuela?, ¿y adónde me llevará en tres años?»⁶⁷

Este modelo de educación de jornada completa aplicado en el Ginásio Pernambucano –que, como hemos intentado destacar, incluye iniciativas bastante innovadoras en comparación con el plan de estudios tradicional de una escuela estándar– fue considerado un éxito, ya que permitió que la enseñanza media que allí se ofrecía fuera mucho más atractiva y estuviera en sintonía con los intereses de los alumnos/as. Entre los principales beneficios percibidos se podrían destacar: a) la mejora del proceso de enseñanza-aprendizaje, con consecuencias positivas en el desempeño de los alumnos/as en las evaluaciones a las que se someten; b) la reducción de los índices de fracaso y deserción, que resultan tan comunes en esta etapa de la educación en todo el territorio brasileño.

Estos resultados positivos llamaron la atención de la Secretaría de Educación del Estado de Pernambuco (SEE-PE), que decidió ampliar la oferta educativa de jornada completa a más escuelas que ofrecían enseñanza media en el estado. Desde entonces, puede decirse que el modelo se ha ido ampliando y mejorando continuamente, lo cual ha contribuido a que Pernambuco, en comparación con otras unidades de la federación, como hemos mostrado anteriormente, haya mejorado considerablemente, por ejemplo, al analizar los resultados del IDEB, un indicador de alcance nacional que permite comparar la calidad de la educación ofrecida en las 27 unidades de la federación brasileña (26 estados más el Distrito Federal).

Cuando Eduardo Campos (PSB) comenzó su mandato como gobernador del estado en 2007, una de sus prioridades en materia de educación era precisamente ampliar el número de escuelas secundarias que ofrecían educación de jornada completa. De esta forma, si al principio de su mandato había 20 centros de educación experimental en pleno apogeo, al final del segundo, en 2014, este número aumentó a unas 300 escuelas.

También es importante destacar que, durante la administración de Eduardo Campos como gobernador, la oferta educativa de jornada completa se convirtió en una política de estado, y no solo de gobierno, ya que en 2008 se aprobó la Ley Complementaria 125, del 10 de julio de 2008, que oficializó la implementación de este modelo en Pernambuco.

67. Profesor de la red pública estatal.

En otras palabras, la oferta de educación de jornada completa se ha vuelto relativamente inmune a los ánimos partidistas, ya que su derogación requeriría la apreciación y aprobación de un proyecto de ley contrario a la propuesta actual.

Este aparato legal es el que sustenta actualmente el Programa de Educación Integral, y es responsable por la Política Pública del Estado. Esa acción refuerza la formación de la juventud en una sociedad en la que las oportunidades de asociación y encuentro enriquecedor entre jóvenes y adultos, e incluso entre jóvenes de la misma edad, se limitan, casi exclusivamente, a la escuela, cuyo concepto de enseñanza debe reconstruirse, ya que aún no prioriza el conocimiento de cara al mundo. (Dutra, 2011: 29)

En lo que respecta a la institucionalización de la oferta educativa de jornada completa, además de la mencionada ampliación de la carga docente y la creación de itinerarios formativos más acordes con la realidad de los jóvenes inscriptos en la enseñanza media, es importante señalar que este nuevo modelo ha supuesto también cambios sustanciales en la organización de las escuelas. En este caso, una institución educativa que comienza a ofrecer educación a tiempo completo necesita reorganizar la distribución de sus clases entre los turnos, ya que un período escolar más largo implica ofrecer educación a los mismos estudiantes en más de un turno. Esta reorganización logística requirió esfuerzos de toda la cadena de ejecución de las iniciativas relacionadas con la jornada completa; es decir, el organismo central del sector, todos los directores regionales y varias escuelas tuvieron que trabajar de forma sincronizada para resolver o minimizar los contratiempos logísticos que implicaba la ampliación de la oferta educativa para los mismos estudiantes en una jornada extendida.

En cuanto a los criterios de aplicación, cabe señalar que, como la mayoría de las escuelas estatales funcionaban con clases de ambos niveles, era necesario reorganizar la red estatal a fin de favorecer la conquista de su propia identidad por parte de las escuelas de nivel medio, que pasan a atender, preferentemente, a los estudiantes de este tipo de enseñanza. (Dutra, 2011: 31)

Los esfuerzos de la SEE-PE también se han centrado en los cambios de los planes de carrera de los profesionales de la enseñanza. Al mismo tiempo que se ofrecía una educación más atractiva, se reconoció la necesidad de ofrecerles a los docentes que enseñan en esas escuelas la posibilidad de trabajar en ellas con un régimen de dedicación exclusiva. En este caso, se supuso que la dedicación exclusiva de un profesor a un establecimiento educativo determinado le permitiría conocer mejor su rutina escolar y a los alumnos/as con quienes tendría contacto. En otras palabras, se trataba de involucrar más a los maestros en el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus respectivos estudiantes. Naturalmente, como contrapartida, la SEE-PE elaboró un modelo de bonificación para los docentes, en consonancia con esta nueva propuesta (Brooke et al., 2011; Furtado y

Soares, 2018), especialmente a través de ventajas económicas para los profesionales que se adhiriesen al nuevo modelo.

Además, todos los profesionales que quisieran ingresar en esas instituciones educativas serían contratados mediante procesos de selección específicos; es decir, tendrían que demostrar ciertas calificaciones que pudieran contribuir, de manera eficaz, a proporcionar una educación de calidad. Como resultado de esta iniciativa de reclutamiento, todo el equipo que actualmente trabaja en las escuelas de jornada completa proviene de la propia red educativa de Pernambuco. Todos los profesionales, desde la gestión escolar hasta el campo pedagógico, han pasado por procesos de selección interna del sector y han demostrado que pueden entrar en tales instituciones educativas.

Concretamente, en relación con la mejora del modelo de educación de jornada completa, para aumentar aún más la calidad de la educación ofrecida en las instituciones educativas con una jornada de 45 horas se creó, a finales de 2016, un puesto denominado «asistente de gestión», dado que se identificó que los directores de las escuelas estaban sumamente sobrecargados –principalmente por la acumulación de funciones de gestión y de liderazgo pedagógico– y porque se reconocía que el objetivo primordial de esas instituciones es impartir una educación de calidad. Los asistentes de gestión deben prestar apoyo a los directores de las escuelas, sobre todo en lo que respecta a las prácticas organizativas, para que los directores de las escuelas puedan dedicar más tiempo a las rutinas pedagógicas.

Es importante señalar que el concepto de asistente de gestión está en consonancia con la noción de liderazgo único en las escuelas que ofrecen educación de jornada completa. Por ello, aunque los asistentes de gestión desempeñen funciones similares a las de los vicedirectores tradicionales, se decidió no utilizar el término vicedirector para no debilitar la importancia de la figura del máximo responsable de la escuela, considerado fundamental para el éxito del nuevo modelo de educación propuesto.

En relación con la mejora de la oferta educativa de jornada completa hay que destacar que se ha ideado un modelo intermedio entre las escuelas que ofrecen 45 horas de enseñanza por semana y las que ofrecen las tradicionales 25 horas de enseñanza por semana. Estas son las escuelas semicompletas⁶⁸, en las que los estudiantes reciben, semanalmente, 35 horas de enseñanza. El propósito de este modelo no es solo reducir las inversiones financieras con respecto a las del modelo completo, sino también flexibilizar

68. De acuerdo con la legislación nacional, se trata de escuelas de jornada completa, ya que ofrecen 35 horas de clases semanales, lo que equivale a 7 horas diarias. El término semicompleta se utiliza en Pernambuco para distinguir las de las escuelas que ofrecen 45 horas de clase por semana.

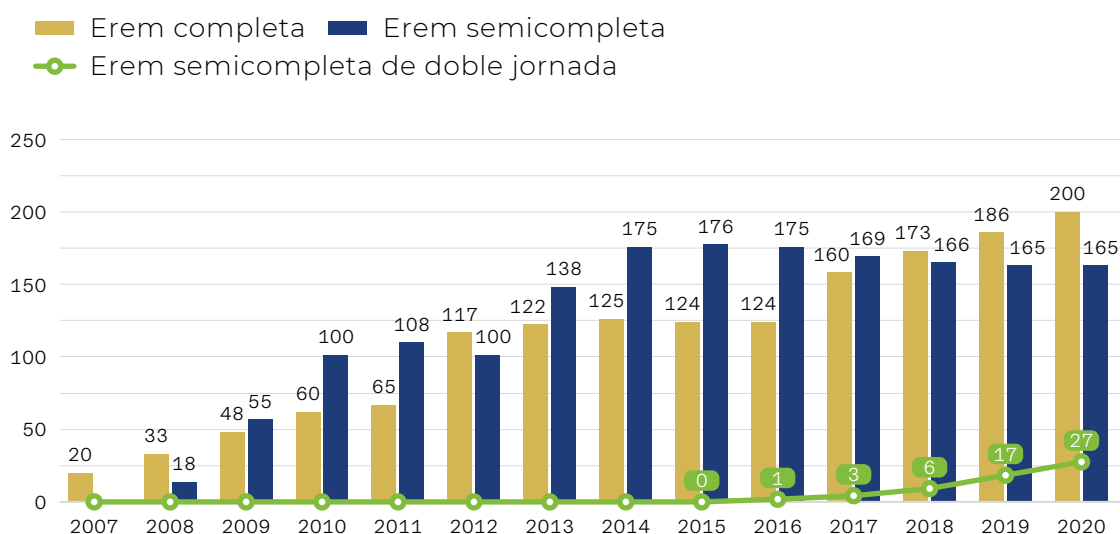
su aplicación, ya que, como ya se ha mencionado, la puesta en marcha de escuelas de jornada completa conlleva altos costos fiscales, logísticos y de reorganización.

Además, debido al reconocido éxito de este modelo de educación, su demanda ha crecido enormemente en el estado, superando la capacidad de la SEE-PE para ofrecer plazas en esas escuelas. Por lo tanto, el modelo intermedio, una solución plausible diseñada por la SEE-PE para satisfacer las necesidades de los estudiantes y sus familias, también permite a los estudiantes que deseen permanecer más tiempo en la escuela tener acceso a la jornada escolar ampliada, incluido, naturalmente, el acceso a propuestas curriculares diferenciadas.

En la actualidad ya existe una adaptación de este modelo intermedio a través de la oferta de una educación semicompleta de dos turnos: mañana-media tarde y media tarde-noche. Esta oferta en dos turnos extendidos permite a los estudiantes trabajar por lo menos durante un período del día, así como ayudar en las tareas domésticas, lo cual es muy común sobre todo entre la población de menores ingresos.

El gráfico 11 muestra la evolución del número de escuelas públicas que ofrecen educación de jornada completa en Pernambuco desde 2007 hasta 2020 por tipo de oferta.

Gráfico 11 - Evolución del número de escuelas públicas que ofrecen educación de jornada completa en Pernambuco, entre 2007 y 2020, por tipo de oferta



Fuente: Secretaría de Educación del Estado de Pernambuco/materiales internos.

En lo que respecta a los resultados educativos obtenidos con estas innovaciones, se puede decir que las escuelas de jornada completa presentan mejores resultados que las escuelas semicompletas y las escuelas regulares. Las escuelas de jornada semicompleta también muestran mejores resultados educativos que las escuelas regulares, aunque estas también han obtenido resultados favorables. A título ilustrativo, si el IDEB de 2017 registró una nota media nacional de 3,5 en la última etapa de la educación básica, las escuelas regulares de Pernambuco llegaron a un 3,7, mientras que las escuelas semicompletas llegaron a un 4,2 y las escuelas completas a un 4,6 (INEP, 2017). En otras palabras, lo que se observó fue que, en promedio, las escuelas regulares también mostraban un patrón de crecimiento continuo, aunque menor al de las escuelas diurnas completas y semicompletas. Según uno de los entrevistados, si, por ejemplo, se analizaran los resultados del IDEB solo para las escuelas regulares de Pernambuco, en 2015 los resultados del Nordeste aún seguirían siendo favorables, excluyendo todas las escuelas de jornada completa, en el caso de la enseñanza media.

Además, como puede verse en el análisis del gráfico 12, las medidas aplicadas en el estado también sirvieron para aumentar la equidad de Pernambuco en el país. El Instituto Nacional de Estudios e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), por ejemplo, al publicar los resultados del SAEB de 2017, muestra que la diferencia entre el cuartil de mayor rendimiento y el cuartil de menor rendimiento en la enseñanza media de Pernambuco es la menor entre todos los estados brasileños.

Por lo tanto, se cree que los cambios implementados en la enseñanza media de Pernambuco han influido en la realidad de esta etapa de la educación en su conjunto. Es decir, a la vista de los resultados, todas las instituciones educativas, así como los profesionales del sector –ya sean directivos o estén vinculados a la profesión docente–, se han visto motivados a dar lo mejor de sí mismos para no desentonar con los que se comprometen a realizar aportes para el aprendizaje efectivo de los estudiantes.

Como se puede advertir, la implementación de la educación de jornada completa –y semicompleta– en el estado de Pernambuco se ha traducido en la necesidad de realizar cambios profundos, ya sea en lo que se refiere a la ampliación de la jornada escolar, en la reformulación del plan de carrera de los profesionales que trabajan en dichas escuelas, en lo relativo al diseño y la oferta de unos contenidos más acordes con las aspiraciones de los jóvenes o en los criterios utilizados para seleccionar a los profesores, directores, asistentes de dirección, etc. Todos estos cambios fueron posibles únicamente por la voluntad de los sucesivos gobernadores del estado de mejorar la calidad de la educación ofrecida a los estudiantes.

En este sentido, desde 2004 hasta la actualidad pueden apreciarse gestiones comprometidas para mejorar la enseñanza media de Pernambuco. Cabe destacar que la continua expansión de la red de escuelas de jornada completa y de la mejora de las prácticas

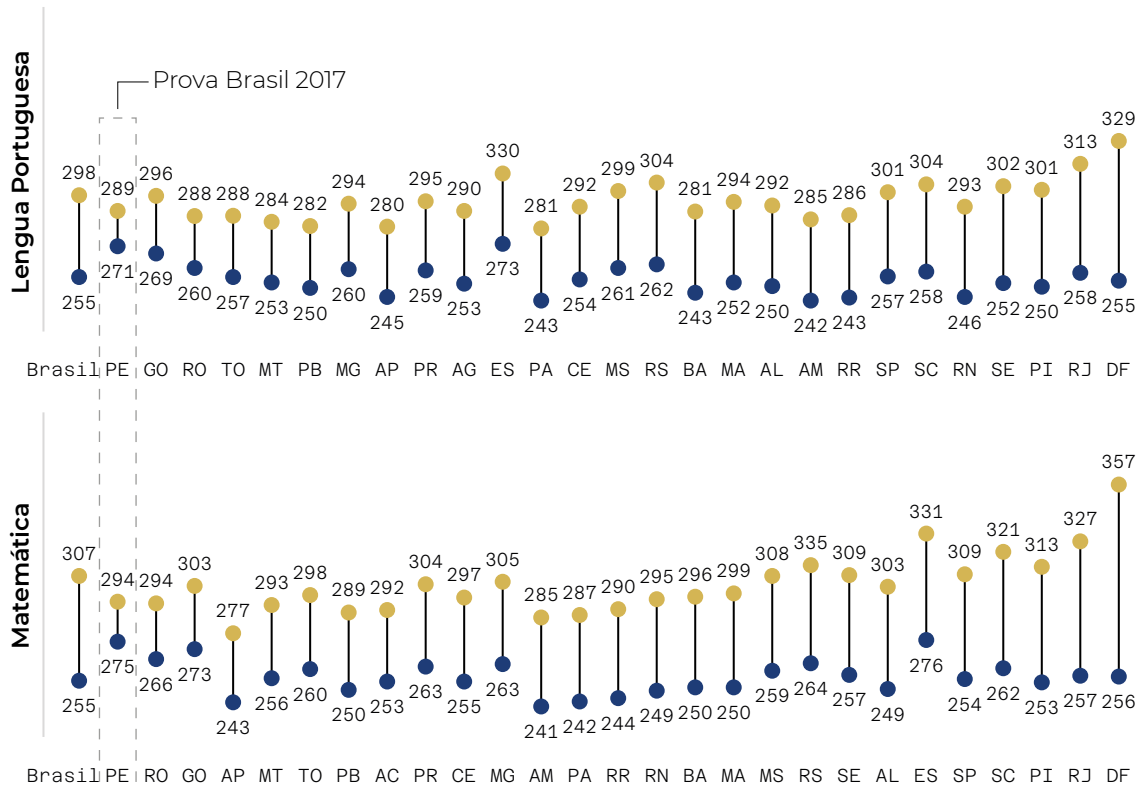
pedagógicas y de los procesos de selección de los profesionales que trabajan en dichas instituciones educativas se vieron ampliamente favorecidos con la promulgación de la Ley Complementaria 125, del 10 de julio de 2008, que no solo estableció los principales parámetros para la prestación de la educación de jornada completa, sino que también hizo que esta oferta política pública fuera relativamente inmune a los estados de ánimo y deseos políticos más inmediatos.

Gráfico 12 - Diferencia entre el cuartil de mayor rendimiento y el cuartil de menor rendimiento en la enseñanza media de Pernambuco, según los resultados de Prova Brasil 2017

La enseñanza media de jornada completa ayuda a reducir las desigualdades sociales

- Promedio de los alumnos/as de las escuelas posicionadas en el cuartil más bajo de INSE
- Promedio de los alumnos/as de las escuelas posicionadas en el cuartil más alto de INSE

Diferencia entre nota promedio total SAEB 2017 considerando el nivel socioeconómico de las escuelas EM



Fuente: Instituto Sonho Grande, Instituto Natura e Instituto de Corresponsabilidade pela Educação, con datos del INEP, resultados del SAEB 2017.

Reorganización pedagógica: la complejidad en torno a la elaboración de una nueva propuesta curricular

En relación específicamente con la reforma curricular, Pernambuco inició en 2011 un proceso de reformulación del porfolio de directrices pedagógicas del estado. En este sentido, la principal iniciativa es la elaboración de una nueva matriz curricular. La SEE-PE hizo una planificación para posibilitar la participación de las universidades y de los profesores de la red pública estatal en el debate sobre los parámetros del programa de estudios de todos los componentes, no solo de Matemática y Lengua Portuguesa. Además, la SEE-PE invitó al UNDIME a asociarse, basándose en el reconocimiento de que la educación también involucra a los municipios y no solo a la red estatal.

La nueva matriz de Pernambuco ha sido, desde 2011, un parámetro importante para orientar otras iniciativas educativas, entre ellas, por ejemplo, la elaboración de evaluaciones a gran escala, la mejora de las actividades de los profesores y el establecimiento de una métrica común para medir lo que un estudiante necesita aprender en cada nivel o etapa. Otra iniciativa notable fue mejorar las acciones relacionadas con la formación continua de los profesionales del sector, especialmente de los vinculados a la profesión docente. En otras palabras, la normalización de los planes de estudio, que se traduce en parámetros pedagógicos mínimamente claros y objetivos, permite mejorar otras iniciativas, concebidas precisamente porque hay unos parámetros comunes y bien definidos.

Pedagógicamente fue una acción muy importante aquí realizada, fue una construcción de muchos maestros. Así que tuvimos la oportunidad de juntar a los profesores del estado y del municipio con la universidad [de los profesores] para debatir sobre lo que se debe enseñar cada año aquí en el estado de Pernambuco y lógicamente también para dialogar sobre los documentos nacionales.⁶⁹

Un documento de calidad que respetara la base de la escuela, el aula. Es decir, debía tener el papel fundamental del maestro en esa construcción. No se trataba de una construcción de arriba hacia abajo. Por el contrario, era de abajo hacia arriba.⁷⁰

En la misma línea, el actual gobernador Paulo Câmara (PSB) ha dado continuidad a las acciones implementadas por Eduardo Campos, ya que en 2015 la SEE-PE comenzó a movilizarse para discutir la Base Nacional Curricular Común (BNCC), hasta entonces encabezada por el Ministerio de Educación (MEC). Un aspecto importante de este proceso que destacaron los entrevistados fue el debate abierto y democrático que tuvo lugar en Pernambuco.

69. Miembro del equipo de gestión de la agencia central.

70. Miembro del equipo técnico de una GRE.

Llevamos a cabo los debates de la BNCC en el estado. Creo que Pernambuco es uno de los estados en los que discutimos enérgicamente y de forma democrática. No hubieran pasado cosas aquí si no fuera así. Es un estado muy guerrero, muy feroz. Así que, en todos nuestros debates sobre el programa de estudios de Pernambuco, participaron muchas personas, con varios seminarios presenciales, [...] con los grupos, con los municipios, con el estado.⁷¹

Por lo tanto, al igual que en la gestión anterior, la SEE-PE optó no solo por reformular el programa de estudios, sino también por elaborar documentos de orientación metodológica. Estas acciones son importantes para que el profesor disponga de más fuentes que le permitan apropiarse de los contenidos de los programas de estudio y, a partir de allí, enseñar con mayor seguridad y autonomía.

En la etapa inicial de la elaboración del programa de estudios se invitó a todas las escuelas públicas y privadas a debatir sobre el documento, en el que los profesores participaron activamente. Posteriormente, el documento, con las contribuciones de los docentes, se envió a las GRE y, desde estas, al órgano central correspondiente.

Al llegar a la SEE-PE, los redactores del documento evaluaron todas las contribuciones y las convirtieron en una primera versión del plan de estudios; esta primera versión fue presentada en el Seminario Regional del Currículo de Pernambuco. En ese momento, junto con las representaciones de los municipios, las GRE, las instituciones públicas y privadas de enseñanza superior, las familias, la sociedad civil y los sindicatos de la categoría, se intentó mejorar y validar una segunda versión. Posteriormente, esta nueva propuesta se llevó al Seminario Estatal para ser validada. Luego, el documento consolidado se remitió al Consejo de Educación del Estado, donde también se aprobó la propuesta.

Sobre este proceso, uno de los entrevistados comenta:

Quando escuchamos, nos conectamos con el profesional que se encarga directamente de la educación, entonces funciona. [...] El primer paso que dio Pernambuco fue escuchar a quienes estaban allí. Y, ahora, el maestro debe ser felicitado, porque es una pieza fundamental porque se ha comprometido, ha comprendido, ha participado y ha contribuido.⁷²

Concretamente, en lo que respecta a las prácticas de formación continua de los maestros, la SEE-PE firmó un acuerdo de colaboración con la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE) para capacitar al equipo técnico y pedagógico de las GRE, encargadas de la

71. Miembro del equipo de gestión de la agencia central.

72. Miembro del equipo técnico de una GRE.

formación de los docentes. Además, también se seleccionaron docentes municipales que estuvieran interesados en participar en estas actividades de capacitación. Un equipo de multiplicadores se encargó de la formación de los técnicos de las GRE y de los municipios para que luego, junto con los profesores de sus regiones y municipios, multiplicaran la formación recibida.

Es algo que realmente permite acomodar a todos en la escuela. Recibes tu plan de trabajo, y luego un entrenamiento para entender mejor cómo fue organizado [...]. Entonces es algo que todos nosotros como profesores percibimos como positivo. Es un norte, una guía. Sabemos por dónde transitar, también tenemos autonomía dentro de la escuela para decidir lo que será mejor en cada curso, donde enseño. [...] Como director vemos lo bien que funciona, y lo bien que se siente el profesor.⁷³

Por último, cabe señalar que la reformulación del porfolio de acciones pedagógicas, para su mejor comprensión, debe ser analizada de manera complementaria al desarrollo y perfeccionamiento del modelo de gestión de resultados aplicado a la educación, tema que será abordado con mayor detalle más adelante. Por ahora es importante destacar que una matriz curricular común ha hecho posible, junto con el modelo de gestión por resultados iniciado también en 2011, además del seguimiento del cumplimiento de los indicadores educativos más básicos, el seguimiento del cumplimiento de los contenidos pedagógicos y el del rendimiento de los estudiantes en las evaluaciones guiadas por el nuevo plan de estudios (Neto et al., 2017).

También se pudo determinar si esas evaluaciones se ajustaban a las evaluaciones del SAEB. En otras palabras, la matriz curricular común, vinculada al modelo de gestión de la educación instituido en su momento, permitió el desarrollo de políticas robustas que, al final, dotaron de coherencia a las acciones implementadas por todo su sector, con consecuencias inequívocas en el proceso de enseñanza-aprendizaje, especialmente en lo que respecta a la enseñanza media, principal foco de la gestión estatal en ese momento.

Además de estas iniciativas, en 2011 se implementó el Sistema de Información Educativa de Pernambuco (SIEPE):

[un sistema a través del cual] es posible insertar notas, asistencia diaria de estudiantes y profesores, planificación anual y bimestral, clases innovadoras, publicar artículos y acceder a la información más reciente en el campo de la educación. Toda la red de educadores del estado de Pernambuco tiene acceso al SIEPE, al cual se accede mediante el ingreso de un nombre de usuario y una contraseña

73. Profesor de la red pública estatal.

personal, en el caso de los maestros, y una colectiva, en el caso de los directivos, específicamente el director de la escuela. (Oliveira, 2016: 19)

Así, gracias a este sistema se ha podido seguir más de cerca la realidad educativa, ya sea desde el punto de vista de la gestión escolar, desde el punto de vista de las actividades docentes o desde la perspectiva de la asistencia y participación de los estudiantes en las actividades propuestas.

Incluso en relación con esta asociación entre la reformulación pedagógica y la gestión por resultados, es importante destacar que ha permitido a la SEE-PE identificar las escuelas prioritarias, así como a los estudiantes prioritarios. En un contexto de reconocida escasez de recursos, esta identificación permitió orientar mejor las iniciativas que ha desarrollado y aplicado el sector. Es decir, esta asociación hizo posible una gran mejora en el enfoque, evitando iniciativas dispersas y poco objetivas. Así pues, sobre la base de un plan de estudios claro y el establecimiento de medidas de supervisión y evaluación de las iniciativas implementadas fue posible reconocer los puntos más delicados que obstaculizaban la prestación de una educación de calidad.

Este vínculo entre las prácticas de gestión y las prácticas pedagógicas, según uno de los entrevistados, puede considerarse «una ruptura de paradigma» en la oferta educativa del estado. Después de todo, la primera vez que se mencionó el concepto de escuelas prioritarias e intervenciones diferenciadas en las instituciones educativas, «la reacción de los profesionales de la enseñanza fue terrible», ya que supuestamente todas las escuelas debían ser consideradas prioritarias y tratadas de la misma manera. En este caso, se constató que existía cierta dificultad para que los profesionales vinculados a la educación incorporaran el enfoque de gestión que, hoy en día, ya se considera plausible en Pernambuco, especialmente por su capacidad de producir buenos resultados.

Esto significa que se estaban rompiendo los prejuicios más diversos en cuanto al enfoque de gestión, *pari passu* los buenos resultados educativos empezaron a manifestarse, demostrando la eficacia del modelo que implementó el sector, especialmente cuando se analiza el éxito que ha supuesto establecer esa relación entre las áreas gerenciales y las pedagógicas.

Gestión orientada a resultados: objetivos, seguimiento y enfoque en el aprendizaje con equidad

En relación con la gestión de los resultados, el primer modelo en Pernambuco se aplicó en el ámbito de la seguridad pública, a través del Pacto por la Vida establecido por el entonces gobernador Eduardo Campos en 2008. Una vez reconocidos los buenos resultados de la iniciativa, en 2011 el gobierno decidió ampliar a las secretarías de Educación y Salud del estado.

A pesar de su implementación en 2011, en el año 2012 hubo un cierto estancamiento de los resultados educativos del estado, por lo que el gobernador Eduardo Campos promovió el reemplazo del titular del sector y, a nivel interno de la SEE-PE, se impulsaron varias acciones para rediseñar la propuesta de gestión. Concretamente, el objetivo era mejorar el enfoque de las acciones, puesto que se consideraba demasiado amplio y disperso, y esto dificultaba que se pudiera llevar a cabo un seguimiento adecuado de las iniciativas implementadas y, por consiguiente, aplicar las medidas correctivas.

Asimismo, se estableció una dinámica de trabajo que incluía, además de una reunión bimestral con el gobernador, reuniones a nivel regional en las que se debía rendir cuentas de los objetivos acordados por la GRE. A su vez, las escuelas también debían elaborar y aplicar planes de acción específicos, y las que obtuvieran peores resultados, como ya se ha mencionado, serían supervisadas con mayor atención mediante intervenciones específicas y adaptadas a la realidad en las que operan. Es decir, además de a nivel estratégico, se (re)definieron acciones a nivel táctico –de las regionales– y a nivel operativo –de las escuelas–, especialmente las que presentaban peores resultados y que se volvieron el foco prioritario de las acciones de la SEE-PE.

En este caso, las reuniones bimestrales con el gobernador permitieron llamar la atención de las altas esferas del gobierno sobre los problemas que planteaba la gestión del sector para que se pudieran proponer intervenciones con mayor celeridad, además de contar con el apoyo de los altos mandos del poder ejecutivo. Este formato de reuniones en los más diversos niveles jerárquicos aún se mantiene, lo que demuestra la importancia que le otorgan a la educación las diferentes administraciones de Pernambuco.

En 2015, el nuevo gobernador, Paulo Câmara, promovió reformas en el nivel superior de la administración pública; por ejemplo, Frederico (Fred) Amâncio, un profesional de carrera en el estado, se convirtió en el secretario de Educación, cargo que ocupa hasta la fecha. Cuando asumió su cargo había 17 GRE, todas con un organigrama diferente. Por lo tanto, entre las primeras acciones de la nueva gestión se pensó en una reducción a 16 gestores, así como en estandarizar la estructura de las GRE, para facilitar el modelo de conducción basado en la propuesta de gestión por resultados en curso. Por cierto, desde entonces, el modelo de gestión se ha perfeccionado continuamente, sobre todo por la sólida unión entre los conocimientos de gestión y las innovaciones aplicadas en el ámbito pedagógico. También se observa la continuidad de las reuniones a nivel estratégico, táctico y operativo para garantizar una alineación más eficiente en la cadena de implementación de las políticas educativas, bien mediante iniciativas ideadas desde abajo hacia arriba, bien mediante acciones ideadas desde arriba hacia abajo.

En vista de la durabilidad del modelo de gestión por resultados, se puede decir que hoy en día la mayoría de los gestores de la red (ya sea el organismo central, las GRE o las escuelas) son capaces de calcular e interpretar los indicadores educativos. La mayoría de

ellos también son capaces de analizar los datos de flujo y de competencia, y de predecir cuál será el resultado de la escuela en la que trabajan o de la región a la que pertenecen. En este sentido, los resultados del Índice de Desarrollo de la Educación de Pernambuco (IDEPE), un indicador similar al IDEB que se instituyó en el estado en 2008, han sido muy útiles para que todos los profesionales del sector conozcan los resultados obtenidos en términos de competencia y flujo, lo que permite proponer de forma conjunta y sinérgica iniciativas destinadas a mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Según un entrevistado, siempre ha habido resistencia en todos los niveles de la organización a este modelo de gestión centrado en los resultados. Aunque, a través de mucho diálogo, la visión gerencial se pudo implementar, no se puede decir que esta resistencia haya desaparecido del todo. Lo que se percibe hoy en día es un «cambio en el equilibrio», con más apoyo a este modelo de gestión que oposición, incluso por parte del sindicato de profesores, que aborda este modelo «de una manera más respetuosa».

En mi opinión, hoy en día nadie puede ser un buen director de escuela a menos que se oriente por los resultados o para los resultados [...]. Esa orientación hacia los resultados creo que forma parte del propio ADN, es fuerte.⁷⁴

En cuanto a la transparencia del modelo de gestión, cada escuela tiene un «panel de gestión a la vista», a través del cual es posible saber si una escuela está por debajo o por encima del promedio estatal. Al fin y al cabo, el objetivo de esta iniciativa es que todos los agentes directa o indirectamente afectados se hagan responsables de los resultados de una institución educativa determinada, que todos sean conscientes de la necesidad de implementar mejoras en esas escuelas, ya sea a través de la deliberación formal de la escuela o no. En otras palabras, dar visibilidad a los resultados educativos es también dar a conocer a toda la comunidad la posición relativa de una determinada escuela, de modo que la propia población circundante, junto con los padres y los responsables de los alumnos/as, pueda dedicarse a buscar soluciones capaces de contribuir a cambios sustanciales de nivel en la institución educativa a la que esté vinculada. Se trata de una saludable división de responsabilidades que favorece la búsqueda de mejores resultados educativos para todos.

Infraestructura escolar: un diferencial que no puede ser desaprovechado

En lo que respecta a la infraestructura escolar, en los últimos años (desde 2007 hasta la actualidad) los gestores del sector han considerado que la infraestructura, *per se*, no es capaz de elevar los resultados educativos. Sin embargo, si hay una estructura escolar muy precaria, puede comprometer el proceso de enseñanza-aprendizaje. Es decir que, si no hay unas condiciones mínimas de infraestructura, el desarrollo de las capacidades

74. Profesor de la red pública estatal.

individuales tiende a verse comprometido. En este sentido, el sector se ha movilizó no solo para construir más escuelas, sino también para adecuar las existentes al proceso de enseñanza-aprendizaje. Durante el primer mandato del gobernador Eduardo Campos se creó una gestión específica para las acciones relacionadas con la infraestructura física de las escuelas, porque se identificó que algunas no contaban con las condiciones de funcionamiento adecuadas.

Alianzas institucionales como fundamentos complementarios importantes

En cuanto a las alianzas con otras entidades de la federación y organizaciones de la sociedad civil, según uno de los entrevistados hasta mediados de 2013 hubo importantes asociaciones entre la dirección del estado y el sindicato, especialmente en relación con el Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que transfería mucho dinero a Pernambuco, y en relación con el Plan de Acciones Articuladas (PAR), que ayudó al estado a ampliar la red de escuelas técnicas.

En lo que concierne a las asociaciones con los municipios, pocas iniciativas estuvieron estructuradas eficazmente, según los entrevistados. En realidad, los municipios ayudaron más al estado de lo que el estado los ayudó a ellos, siendo las principales acciones referentes al transporte escolar y a la municipalización de las escuelas.

Sobre las iniciativas para la municipalización de las instituciones educativas, desde 2015 el estado ha optado por interrumpir este proceso, principalmente porque, si se observan los resultados educativos, Pernambuco muestra un mejor rendimiento en la enseñanza media que en la fundamental.⁷⁵ En otras palabras, los alumnos/as de la enseñanza fundamental tienen, en general, varios déficits de aprendizaje, por lo que el estado ha optado por asumir la responsabilidad de trabajar para revertir ese panorama, en las escuelas de su jurisdicción, sin transferir dicha responsabilidad a los municipios.

También en relación con las asociaciones entre el estado y los municipios, se creó una primera experiencia, titulada Educación Integrada, con 15 municipios, distribuidos en todas las regiones de Pernambuco. Según uno de los entrevistados, los resultados de esta iniciativa son todavía preliminares, pero ya se ha empezado a comprender que es posible que la asociación funcione eficazmente, sobre todo porque los municipios están dispuestos a cooperar, a pesar de las tensiones políticas. Es decir, los municipios parecen reconocer el éxito de las iniciativas puestas en marcha por el estado en el ámbito de la educación, por lo que ven la posibilidad de disfrutar también de ese éxito, aunque haya que asumir los costos políticos de llegar a acuerdos con las entidades estatales, en las que gobiernan partidos políticos diferentes.

75. Según uno de los entrevistados, en 2015 el IDEB indicó que únicamente en Pernambuco el resultado de la enseñanza media era nominalmente mejor que el de la enseñanza fundamental.

En cuanto a las asociaciones con organizaciones del tercer sector, cabe señalar que las acciones llevadas a cabo junto con la Fundación Lemann, Instituto Natura y el Instituto Bem Comum también han contribuido para que Pernambuco pudiese implementar un modelo similar al vigente en Ceará para la enseñanza fundamental. Actualmente, el Programa Criança Alfabetizada desarrolla acciones dirigidas al ciclo de alfabetización y tiene como objetivo equiparar la calidad de la educación que se ofrece en las redes estatales o municipales. Este programa cuenta con la adhesión de los 184 municipios del estado.

La SEE-PE considera que estas asociaciones con organizaciones del tercer sector son muy beneficiosas, especialmente porque, al menos desde el año 2015, en el contexto de restricción presupuestaria debido a la crisis económica que atraviesa Brasil (Barbosa Filho, 2017), estas organizaciones pudieron ofrecer servicios que esta secretaría difícilmente podría financiar. En el caso del Programa Criança Alfabetizada, por ejemplo, uno de los entrevistados mencionó que las instituciones asociadas pagaban la evaluación de fluidez de los estudiantes.

También se mencionó que esas organizaciones, además de proporcionar recursos financieros, tienen la capacidad de prestar cooperación técnica. A título ilustrativo, en el Instituto Sonho Grande se realizaron varios estudios destinados a evaluar la calidad y el rendimiento de las acciones llevadas a cabo por el sector. Este instituto ya se ha asociado con Instituto Natura en una sólida investigación centrada en el análisis del impacto de las políticas educativas en Pernambuco. Así, estas alianzas con organizaciones del tercer sector también contribuyen a construir acuerdos acerca de las propias políticas implementadas por el sector a través de la producción de datos de calidad que no solo facilitan la evaluación de las iniciativas que se llevan a cabo, sino que también favorecen el proceso de toma de decisión basado en evidencias científicas.

Conclusión

La conclusión a la que podemos llegar a partir de lo analizado en esta parte dedicada al caso de Pernambuco es que la combinación de los cuatro pilares mencionados anteriormente culmina con los excelentes resultados obtenidos por la red estatal pernambucana, sobre todo en la enseñanza media: los buenos resultados en el IDEB, más que en el SAEB, por el «impacto social» que el IDEB logra evidenciar al conjugar la competencia y el flujo escolar.

Todos los indicadores han mejorado si tenemos en cuenta el IDEB. [...] Entonces, vemos la evolución de los indicadores en este sentido, ya que [el IDEB] es un indicador nacional, es un gran, diríamos, parámetro para que veamos, sigamos y evaluemos si hubo o no una mejora.⁷⁶

76. Profesor de la red pública estatal.

Otros indicadores de éxito, según hemos mencionado, son la reducción de la deserción escolar, de la distorsión edad-año y de las desigualdades educativas.

En relación con los resultados de Pernambuco, es posible ver que las mejores escuelas fueron impulsadas por las acciones de jornada completa. También mejoraron las escuelas de peor rendimiento, sobre todo porque recibieron más atención como resultado de los análisis que hizo posible el modelo de gestión por resultados reorganizado a partir de 2012. Así pues, este modelo ha permitido obtener beneficios sustanciales en varios estratos del rendimiento educativo, con consecuencias positivas en la reducción de las desigualdades educativas en el estado.

Finalmente, cabe destacar que uno de los principales motivos que explican el patrón de comportamiento observado en la enseñanza media de Pernambuco es el mantenimiento de políticas públicas exitosas, independientemente de la orientación partidista de los distintos gobernadores.

Más allá del hecho de que tengamos objetivos y caminos muy bien definidos y de que se haya avanzado independientemente de haber cambiado de gobernador o de secretario. Es realmente en mi concepción una política de estado, de la educación como prioridad. [...] Sientes que hay una cohesión, una claridad de lo que necesitábamos construir en el estado de Pernambuco.⁷⁷

En palabras del actual secretario de Educación:

En los últimos diez años se han puesto en práctica una serie de estrategias con el fin de hacer que la escuela sea más atractiva para el estudiante, valorando el aprendizaje y, en consecuencia, mejorando los resultados. Hemos invertido en la mejora de la infraestructura de la escuela, en la formación de nuestros profesores y en la implementación de proyectos que dialogan con la visión de mejorar el conjunto de indicadores del estado. [...] Se trata de cambios que tienen que ver con la dinámica propia de la escuela, matriz curricular, introducción de materias optativas, trabajo con protagonismo, proyecto de vida, desarrollo de proyectos. (Amâncio, 2019)

Por último, los entrevistados destacaron varios factores específicos que explican los buenos resultados educativos del estado de Pernambuco durante los últimos años: el liderazgo compartido y multiplicado con los directores de escuela; la protección de los salarios de los profesores y profesionales de la educación, incluso ante dificultades presupuestarias; el proceso de formación de los profesores, que ha sido fundamental para elevar el nivel de la calidad de la enseñanza en el estado; la pertenencia, la apertura y el

77. Miembro del equipo de gestión de la agencia central.

trabajo con los estudiantes sobre su visión de la enseñanza y los resultados alcanzados por las escuelas; el modelo de gestión por resultados; la gestión pedagógica democrática de las escuelas; la filosofía de ver al alumno/a en su totalidad; la escucha y el diálogo con los profesores y otros profesionales de la educación; la continuidad y la mejora de las políticas a lo largo del tiempo, a pesar de los cambios de gobernador.

Conclusiones generales

Con respecto a los dos casos seleccionados en Brasil, ambos muestran mejoras inequívocas, contundentes y sostenibles a lo largo del tiempo. También es importante destacar que los casos con los que trabajamos se localizan en la región Nordeste, que, como sabemos, tiene indicadores socioeconómicos muy precarios, incluso en comparación con otras regiones del país. El Nordeste brasileño, además de ser bastante desigual, se caracteriza por vastas localidades en las que predominan la pobreza extrema y la vulnerabilidad social, incluyendo gran parte del territorio de los estados con los que trabajamos.

Sobre la base de estas experiencias, es particularmente importante señalar que los gobiernos de los dos estados analizados no solo llevan a cabo iniciativas exitosas, sino que lo hacen a partir de condiciones ciertamente adversas. En otras palabras, el éxito alcanzado en Ceará y Pernambuco demuestra que es posible mejorar los resultados educativos incluso cuando las condiciones de origen no son favorables. Por ejemplo, si tenemos en cuenta las cifras reflejadas en el IDEB, el estado de São Paulo, que tiene el mayor PBI per cápita de Brasil, no presenta resultados tan expresivos como los de la enseñanza fundamental de Ceará o la enseñanza media de Pernambuco si consideramos los resultados en función de la realidad socioeconómica de cada estado. Santa Catarina, la federación más homogénea desde el punto de vista socioeconómico, tampoco presenta resultados similares a los observados en ambos estados. Así, aunque Ceará y Pernambuco se encuentren en una situación socioeconómica extremadamente desfavorable en relación con estados más prósperos como São Paulo y Santa Catarina, sus resultados en el IDEB son considerablemente más cercanos y mejoran con mayor celeridad.

Dicho esto, también consideramos importante destacar el patrón de evolución de los resultados educativos de los casos analizados. Al fin y al cabo, si las condiciones socioeconómicas no resultaron (y siguen sin resultar) favorables, igual de adversos fueron los resultados educativos de Ceará y Pernambuco en la primera mitad de la década del 2000, ya que ambas unidades de la federación se encontraban entre las que presentaban algunos de los peores indicadores educativos del país. En este sentido, en vista de los progresos realizados en los últimos quince años, es posible advertir que, a través de las acciones concebidas y puestas en práctica, es decir, a través de los esfuerzos político-

administrativos emprendidos, ambos estados han logrado enormes saltos de calidad y, al parecer, sostenibles a lo largo de los años.

Con respecto a Ceará, podemos destacar las acciones llevadas a cabo en colaboración con los gobiernos municipales, que son los que brindan casi exclusivamente la enseñanza fundamental en el estado. En este caso, la SEE-CE, con el fin de obtener la cooperación de los 184 municipios, se ha mostrado muy hábil para conseguir su adhesión y contribuir al desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes de todo Ceará. En este sentido, no podemos dejar de mencionar la alta capacidad política de la SEE-CE para sostener esta fructífera relación con las entidades municipales.

En el caso de Pernambuco, destacamos la capacidad de la SEE-PE de implementar conjuntamente y de forma sostenida reformas pedagógicas y de gestión, pilares que, sumados al enfoque de la enseñanza media, permitieron al estado alcanzar resultados impresionantes si se los compara con los de otras unidades de la federación, considerando esta última etapa de la educación básica en Brasil. Además, el modelo de jornada completa que puso en práctica mediante la ampliación de la jornada escolar diaria y la incorporación de asignaturas más relacionadas con la realidad de los jóvenes ha demostrado ser una de las propuestas más exitosas del país en cuanto a intervenciones en la enseñanza media.

De hecho, tanto en Pernambuco como en Ceará las capacidades a las que nos hemos referido anteriormente, sumadas a la inequívoca voluntad política de intervenir positivamente en la realidad de los estudiantes, han contribuido a que se desarrollen otras capacidades, en mayor o menor medida, en las redes educativas analizadas. No es casual que ambos estados también se destaquen por: a) adoptar prácticas pedagógicas cohesivas y coherentes; b) mejorar sustancialmente los procesos de formación continua de los profesionales de la enseñanza; c) mejorar la calidad de la infraestructura escolar; d) centrar sus políticas educativas en la reducción de las desigualdades; e) adoptar políticas públicas específicas; f) poner en marcha políticas con incentivos en función de los resultados obtenidos; g) priorizar la planificación, el seguimiento y la evaluación de las iniciativas puestas en práctica; h) y, sobre todo, por fortalecer las relaciones con la comunidad educativa en general para que las más diversas iniciativas efectivamente realizadas no encuentren resistencias ineludibles, además de contar con el amplio respaldo de una población cada vez más orgullosa de los resultados alcanzados.

Sin embargo, es importante que hagamos una salvedad. Nuestro análisis parte de una perspectiva macro de la política educativa en ambos estados; es decir, dentro de cada uno de ellos hay varios mecanismos que se están implementando. No es el propósito de este trabajo desentrañar exactamente qué elementos específicos de cada política tienen más o menos impacto. Esta es una agenda de investigación extremadamente rica, que también está siendo explorada por otros investigadores. Al examinar el caso de Ceará, los estudiosos tratan de identificar el efecto del uso del ICMS como motor del desarrollo

educativo (Brandão, 2014; Petterini e Irffi, 2013) y el papel de la gestión de las GRE en el rendimiento de los estudiantes (Hoogerbrugge y Pereira, 2019; Recch, 2020), por ejemplo. En Pernambuco, Rosa et al. (2020) evalúan el impacto de la escuela de jornada completa en los resultados educativos.

Por lo tanto, la conclusión a la que podemos llegar, considerando estas políticas de una forma amplia, es que las iniciativas gubernamentales efectivamente implementadas importan, independientemente de las condiciones del punto de partida. La voluntad política, el enfoque adecuado, la continuidad de las políticas, el diálogo con la comunidad y la gestión eficiente, cuando se movilizan de manera sincrónica y sinérgica, son capaces de proporcionar a los estudiantes una educación de calidad, incluso cuando no se parte de condiciones idealmente favorables. En un país marcadamente desigual como es Brasil, con muchas localidades en las que la pobreza y la vulnerabilidad social se acentúan, los casos analizados son una fuente de aliento y esperanza, sobre todo porque contemplan iniciativas que van desde los primeros años de la enseñanza fundamental hasta la enseñanza media.

En otras palabras, a través de los casos analizados, las unidades de la federación brasileña y tal vez los países de América Latina cuentan con excelentes modelos capaces de contribuir a que la educación ofrecida en el continente alcance niveles satisfactorios independientemente de las condiciones de base o del nivel o etapa educativa. Les corresponde a los directores y administradores que se preocupan por el futuro de los niños, niñas y jóvenes de sus localidades, regiones o países inspirarse en los casos de éxito tratados en este estudio, ya que se encuentran cerca de nosotros y pueden servir de ejemplo en otros contextos.

Referencias

- ABRUCIO, F. L., SEGATTO, C. I., Y PEREIRA, M. C. G. (2016). Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura.
- AGUIAR, R., GOMES, I., Y CAMPOS, M. (2006). Educação de qualidade começando pelo começo: relatório final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará.
- AMÂNCIO, FRED (2019). Entrevista concedida a Nova Escola. <https://novaescola.org.br/conteudo/15675/novo-ensino-medio-de-pernambuco-deveser-apresentado-em-2019-diz-secretaio-de-educacao-do-estado>
- BARBOSA FILHO, FERNANDO DE HOLANDA (2017). A crise econômica de 2014/2017. Estud. av. [online], vol. 31, n.º 89, pp. 51-60.
- BRANDÃO, J. B. (2014). O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação. Tesis doctoral. Fundação Getúlio Vargas.
- BROOKE, N. ET AL. (2011). A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. Belo Horizonte: Game/FAE/UFMG.
- CARNOY, M., MAROTTA, L., LOUZANO, P., KHAVENSON, T., GUIMARÃES, F. R. F., Y CARNAUBA, F. (2017). Intranational Comparative Education: What State Differences in Student Achievement Can Teach Us about Improving Education –the Case of Brazil. *Comparative Education Review*, 61(4), pp. 726-759.
- COSTA, L. O., Y CARNOY, M. (2015). The effectiveness of an early-grade literacy intervention on the cognitive achievement of Brazilian students. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37(4), pp. 567-590.
- CRUZ, L., Y LOUREIRO, A. (2020). Alcançando um Nível de Educação de Excelência em Condições Socioeconômicas Adversas: O Caso de Sobral. *World Bank Group (Education)*, junio de 2020.
- DUTRA, PAULO F. DE VASCONCELOS (2011). Educação Integral no Estado de Pernambuco: Uma Realidade no Ensino Médio. Tesis de maestría. CAE/FACED/UFJF.
- FURTADO, C. S., Y SOARES, T. M. (2018). Impacto da bonificação educacional em Pernambuco. *Estudos em Avaliação Educacional*, 29(70), pp. 48-76.
- GOLDEMBERG, D. (2019). Essays on the Economics of Education. Tesis doctoral. Fundação Getúlio Vargas.
- GRINDLE, M. S., Y THOMAS, J. W. (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HOOGERBRUGGE, L. F., Y PEREIRA, A. P. (2019). Does Mid-level Management Matter for Student Achievement Gains?: Evidence from a Mixed Methods Study of Regional Education Departments in the State of Ceará, Brazil. Tesis de maestría. Stanford University.

INEP (2017). Resultados do IDEB, 2017.

INSTITUTO SONHO GRANDE, INSTITUTO NATURA E INSTITUTO DE CORRESPONSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO. Ensino Médio em Jornada completa: resultados positivos de uma formação integral com foco na redução da desigualdade social (apresentação ppt).

KASMIRSKI, P., GUSMÃO, J., Y RIBEIRO, V. (2017). O Paic e a equidade nas escolas de ensino fundamental cearenses. *Estudos em Avaliação Educacional*, 28(69), pp. 848-872.

KRAWCZYK, N. (2009). Reflexão sobre alguns desafios do ensino médio no Brasil hoje. *Cadernos de Pesquisa: Ação Educativa*, v. 41, n.º 144, septiembre-diciembre.

LOPES, V. B. S. (2018). Implementação de políticas públicas no nível subnacional: o Programa de Intervenção Pedagógica em Minas Gerais. En 11.º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 2018, Curitiba. Anais do 11.º Encontro da ABCP.

MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO (2019). Guia de Regime de Colaboração – Estados e Municípios. São Paulo: Movimento Colabora Educação.

NETO, R. M. ET AL. (2017). Ensino médio na rede estadual de Pernambuco: educação integral e pacto de gestão por resultados. *Cadernos Cenpec / Nova serie*, [S.l.], v. 6, n.º 2, junio.

OLIVEIRA, J. M. (2016). A gestão pedagógica nas escolas integrais e a implantação do sistema de informações educacionais de Pernambuco: uma abordagem à luz da perspectiva sociotécnica. 2016. 130 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Aprendentes)- Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

PETTERINI, F. C., E IRFFI, G. D. (2013). Evaluating the Impact of a Change in the ICMS Tax Law in the State of Ceará in Municipal Education and Health Indicators. *Economia*, 14(3-4), pp. 171-184.

RIBEIRO, V., Y GUSMÃO, J. (2005). Vencendo o Desafio da Aprendizagem nas Séries Iniciais-A experiência de Sobral-CE. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE CEARÁ (2012). Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetización na Edad Certa (PAIC) no Ceará. *Secretaria da Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)*. Fortaleza: SEDUC, 2012.

SEGATTO, C. (2018). Policy diffusion in sub-national governments: State-local relationships in the Brazilian education policy. *Regional & Federal Studies*, 28(1), pp. 79-100.

SOARES, J. F., Y ALVES, M. T. G. (2007). As pesquisas sobre o efeito das escolas: contribuições metodológicas para a sociologia da educação. *Sociedade e Estado*, v. 22, n.º 2, pp. 435-473.

SOARES, J. F., Y COLLARES, A. C. M. (2006). Recursos Familiares e o Desempenho Cognitivo dos Alunos do Ensino Básico Brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, v. 49, n.º 3, pp. 615-481.

SUMIYA, L. A., DE ARAUJO, M. A. D., Y SANO, H. (2017). A Hora da Alfabetização no Ceará: o PAIC e suas múltiplas dinâmicas. *Education Policy Analysis Archives/ Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, (25), pp. 1-30.

RECCH, F. (2020). *Going beyond classrooms and schools - institutional influences on student achievement: how do institutional aspects of complex educational systems affect student learning?* Stanford University.

ROSA, L., BETTINGER, E., CARNOY, M., Y DANTAS, P. (2020). The effects of public high school subsidies on student test scores. Documento de trabajo. https://drive.google.com/open?id=1X_gOy1Zq40VHR--MLusey1YII-shF7fwU

VIEIRA, S. L., PLANK, D. N., Y VIDAL, E. M. (2019). Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. *Educação e Realidade*, 44(4).

VILLELA, A. M. (2002). Educação integral: uma nova identidade para a escola brasileira? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n.º 81, diciembre, pp. 247-270.

Mejoramiento educacional desde el nivel intermedio en Chile: los casos de las comunas Loncoche y San Nicolás

Cristian Bellei, Gonzalo Muñoz y Mariana Contreras

Introducción: el estudio de sistemas locales de educación pública que mejoran

Este capítulo presenta integradamente los hallazgos de dos estudios de casos para describir y analizar las características de la gestión educativa de dos municipios chilenos, San Nicolás y Loncoche, seleccionados como experiencias de buena gestión educacional de nivel intermedio, y extrae algunos aprendizajes comunes respecto a la mejora educativa de sistemas locales de educación.

Desde hace cuatro décadas, la educación pública en Chile ha sido administrada por los municipios.⁷⁸ Estas entidades tienen como jurisdicción la respectiva comuna (345 en total) y gestionan la educación en ese territorio por medio de un departamento municipal (Departamento de Administración de Educación Municipal [DAEM], de una Dirección de Educación Municipal [DEM]) o de una corporación municipal que, en general, gestiona otros servicios municipales, como Salud o Cultura). El municipio es responsable de gestionar financiera, administrativa y técnicamente las escuelas y liceos (poco menos de 5200 según las estadísticas oficiales), incluida la contratación de docentes, directivos y asistentes de la educación. La educación que imparten las escuelas y liceos municipales es laica y gratuita, y se financian, principalmente, por las subvenciones que entrega el Estado, las cuales dependen de factores como la asistencia, el nivel socioeconómico del alumnado y la ruralidad. Constitucionalmente, los municipios son entidades autónomas, aunque en educación deben rendir cuentas del uso de los recursos públicos y regirse por la normativa educacional que regula el funcionamiento del sistema escolar financiado por el Estado. En consecuencia, este estudio se enfoca en el municipio como «nivel intermedio» relevante en la gestión y política educacional subnacional en Chile.

La mejora de los sistemas locales estudiados se inserta en un proceso más amplio de reformas institucionales y políticas educacionales. Desde 1980, Chile ha llevado a cabo una profunda reestructuración marcada por la aplicación de políticas de mercado en la educación (por ejemplo, competencia entre las escuelas por matrícula, financiamiento universal vía *vouchers* para escuelas públicas y privadas con y sin fines de lucro, libre elección de escuelas) y el traspaso de la administración de los establecimientos públicos del Ministerio de Educación (MINEDUC) a las municipalidades. Este diseño ha sido complementado con la creciente aplicación de instrumentos de «rendición de cuentas» (premios y sanciones) basados en test de logro académico. Al mismo tiempo, desde 1990 ha puesto en marcha un enorme paquete de políticas educacionales: reformas curriculares, expansión del tiempo escolar o capacitación docente, y ha realizado múltiples inversiones en recursos para el aprendizaje y programas de mejoramiento escolar basados en las escuelas. Sin embargo, los resultados han sido decepcionantes. Aunque ha habido pequeños incrementos en los logros de aprendizaje, que no han sido sostenidos en el tiempo, se ha producido una enorme privatización y segregación social y académica del sistema educacional: la educación pública ha pasado de educar a casi el 90% de los estudiantes chilenos en 1980 a alrededor del 35% en la actualidad (Bellei y Muñoz, 2020). Así, identificar y estudiar las experiencias de educación local que mejoran su desempeño y matrícula sirviendo a comunidades tradicionalmente excluidas es muy relevante para el debate

78. Esto está cambiando. El sistema escolar chileno está implementando gradualmente un proceso de «desmunicipalización» de la educación pública, traspasando la administración de sus establecimientos a servicios locales de la educación pública creados para este efecto. Para una descripción y análisis de la organización y de las políticas educacionales chilenas, con foco en el nivel intermedio, véase Bellei y Muñoz (2020).

sobre el mejoramiento escolar sistémico; sobre todo tratándose de la educación pública, que durante estas mismas décadas se ha ido debilitando en Chile (Bellei et al., 2018).

San Nicolás y Loncoche fueron seleccionados para realizar los estudios de casos por su buen desempeño relativo y progreso en diversos indicadores educacionales durante los últimos quince años,⁷⁹ como el alto porcentaje de matrícula pública en el sistema local, los crecientes niveles de aprendizaje en educación primaria y secundaria medidos en la prueba SIMCE⁸⁰ (a nivel nacional, *grosso modo*, estancados durante la última década), y otros logros como la alta retención y promoción de estudiantes en el sistema.⁸¹ Ambos son municipios relativamente pequeños y de zonas semirurales del centro-sur y sur de Chile.

La evidencia que se describe y analiza proviene principalmente de 16 entrevistas semiestructuradas. La selección de los entrevistados se realizó en conjunto con los responsables de la educación en la comuna, resguardando la diversidad de funciones (profesores de aula, directivos escolares y equipos del nivel intermedio) y privilegiando a aquellas personas que tuvieran más experiencia en cada uno de los sistemas locales, para obtener así una perspectiva histórica. En Loncoche se realizaron 10 entrevistas: 4 a integrantes del equipo directivo comunal, 3 a directoras o exdirectoras de establecimientos educativos y 3 a profesoras de escuelas urbanas y rurales.

79. Para detalles sobre los indicadores y análisis usados en el muestreo, véase Rivas et al. (2020).

80. SIMCE es la prueba estandarizada oficial que mide el logro académico en Chile. Se aplica todos los años a todos los alumnos/as de varios grados de enseñanza básica y media; sus resultados se publican ampliamente en la prensa, se distribuyen a todos los actores del sistema educacional y se utilizan para diversos instrumentos de política, especialmente para el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (que clasifica a las escuelas en *rankings* y puede sancionar con su cierre a las que presentan un bajo desempeño permanente), y variados programas que reparten beneficios como premio al buen desempeño o políticas de apoyo compensatorio por bajo desempeño.

81. También realizamos una consulta a expertos para levantar experiencias destacadas. Solo una de las ocho personas que participaron mencionó uno de los casos del estudio; a su vez, los municipios recomendados por los expertos no mostraban resultados satisfactorios ni consistentes en los indicadores de desempeño y relevancia considerados en esta investigación. En efecto, en el debate experto y político chileno muchas veces se han presentado como «modelos» municipios de los sectores de mayores ingresos de Santiago, porque invierten muchos recursos y obtienen logros académicos destacados, pero estos atienden a proporciones muy pequeñas de la matrícula local, haciendo de sus gestiones algo marginal en el contexto educacional de sus comunas. Uno de nuestros indicadores de logro clave fue que la educación pública fuese mayoritaria en su zona; un criterio exigente, dado el contexto de mercado escolar altamente privatizado en que se ha convertido el sistema escolar chileno. Tras explorar la información secundaria disponible acerca de algunos de los (pocos) casos cuyos datos mostraban logros relevantes y sostenidos en el tiempo, se decidió seleccionar estas dos comunas ante la presencia de políticas educativas comunales interesantes y –en el caso de San Nicolás– la existencia de investigaciones académicas que ya la habían documentado como una experiencia de alto interés en educación.

En San Nicolás se realizaron 6 entrevistas: 2 a profesionales coordinadores del equipo municipal, 2 a docentes de escuelas básicas, 1 al director de un liceo y 1 a una docente del microcentro rural. Las entrevistas se concentraron en obtener información sobre los siguientes aspectos: a) la situación general del sistema escolar (antes de las circunstancias excepcionales provocadas por la COVID-19); b) las políticas y líneas de acción más relevantes que se han aplicado desde este nivel subnacional y que habrían tenido efectos en el desempeño de la educación comunal; y c) los hitos que han marcado la educación municipal en ese territorio, con énfasis en las dos últimas décadas. Las entrevistas se complementaron con un conjunto amplio de información secundaria de cada comuna (por ejemplo, proyectos educativos comunales, documentos oficiales de política educativa comunal y estadísticas) y, en el caso de San Nicolás, con los hallazgos de un estudio previo sobre su liceo realizado por dos de los autores (Contreras y Bellei, 2020). Los hallazgos fueron luego validados mediante la lectura de los reportes realizados por profesionales clave de la educación de ambas comunas.

El resto del capítulo presenta cada uno de los casos basándose en una estructura similar: primero, un contexto general de la comuna y sus resultados; posteriormente, desarrollamos los factores que explican el desempeño educacional de estas comunas, para terminar con algunas conclusiones generales. Finalmente, presentamos algunas ideas comunes y los aprendizajes que se derivan del análisis de conjunto de ambas experiencias de mejoramiento sistémico de la educación pública.

Loncoche: el valor de la confianza en los educadores

Contexto y situación educativa de Loncoche

Loncoche («cabeza de hombre importante» en mapudungun) es una pequeña comuna del sur de Chile, ubicada en la región de la Araucanía (a 80 kilómetros de Temuco, la capital regional), cuya población pertenece en un 33% al pueblo mapuche. Habitan en Loncoche poco más de 23 000 personas (censo de 2017); 15 000 viven en zonas urbanas y 8000 en zonas rurales. La comuna se ubica dentro del quintil de comunas con mayor concentración de «pobreza multidimensional»⁸² en Chile: 30% de su población (promedio nacional, 20%; regional, 28%).

En la comuna existen 15 establecimientos educacionales públicos (también hay otros 11 privados subvencionados): en su radio urbano se encuentra 1 liceo científico-humanista y 1 liceo técnico profesional (educación secundaria), 4 escuelas (enseñanza primaria)

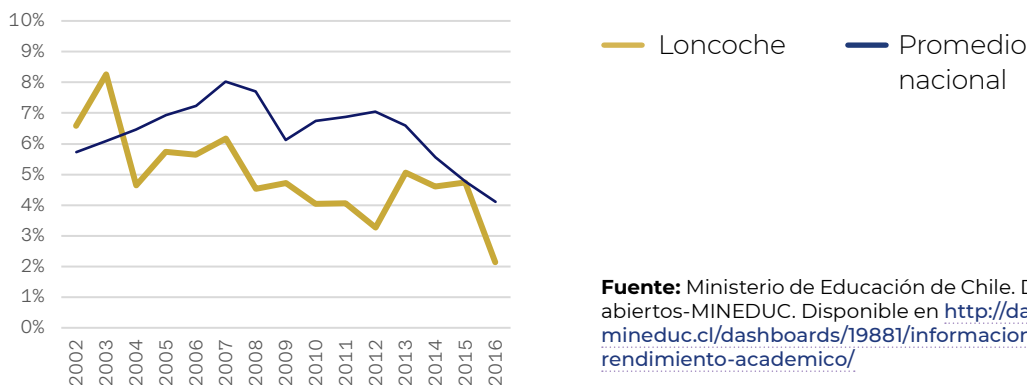
82. La pobreza multidimensional incluye indicadores y estándares básicos de educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, redes y cohesión social.

y 1 escuela especial; las 8 escuelas públicas restantes son rurales, la mayoría de ellas multigrado. De acuerdo a la información oficial, el índice de vulnerabilidad promedio de los establecimientos públicos (porcentaje de estudiantes considerados socioeconómicamente vulnerables) es de un 95 %. La matrícula total de la comuna en 2019 era de 2564 estudiantes (más del 50% se concentraba en dos centros educativos: el Liceo Bicentenario Padre Hurtado, con 608 estudiantes, y la Escuela Básica Alborada, con 886).

El DAEM gestiona la educación pública de la comuna (15 establecimientos, 261 docentes y 172 asistentes de la educación), incluidos los recursos materiales, la gestión pedagógico-curricular y las actividades extracurriculares. El DAEM depende directamente del alcalde de Loncoche (el actual está en su cargo desde 2010) y rinde cuentas al concejo municipal. Durante la última década, su misión ha sido «sustentar un Modelo Educativo basado en el desarrollo integral de sus estudiantes, reconociendo y potenciando habilidades y capacidades que contribuyen a derribar barreras, culturales, sociales y económicas; favoreciendo con ello, una mayor equidad e inclusión; este modelo se desarrolla desde proyectos educativos conectados con la realidad comunal, a través de una gestión sistematizada y oportuna, que respeta el patrimonio cultural y ambiental local» (PADEM 2020). Según los actores entrevistados, esta misión representa muy bien el foco del trabajo educacional realizado en la comuna.

En Loncoche, a diferencia de la tendencia nacional, la mayoría de los estudiantes asisten a establecimientos de educación pública (56% en primaria y dos tercios en secundaria), y esta proporción ha aumentado en 4 puntos porcentuales en la última década. Esto se explica en parte por la significativa reducción de la deserción, como puede apreciarse en el gráfico 1, elaborado para la enseñanza media.

Gráfico 1 - Porcentaje de estudiantes retirados. Educación media. Loncoche, 2002-2016



En cuanto al desempeño académico, medido por la prueba SIMCE, los resultados promedio de Loncoche desde fines de la década del 2000 se han situado en general por encima del promedio nacional. En efecto, desde fines de los 2000 y comienzos de la década siguiente, la comuna comenzó a mejorar su desempeño en prácticamente todas las evaluaciones, aunque en algunos casos (por ejemplo, Lectura de segundo grado medio) estos aumentos no fueron sostenidos en los años posteriores. Con todo, la tendencia general de los resultados de la comuna ha sido la mejora persistente de sus niveles de aprendizaje en la última década, obteniendo logros superiores al promedio nacional, lo cual es aún más significativo si se tiene en cuenta la composición socioeconómica y étnica de su población estudiantil.

Gráfico 2 - Resultados de la evaluación SIMCE en Lectura y Matemática. Cuarto grado. Educación básica. Loncoche, 2002-2018

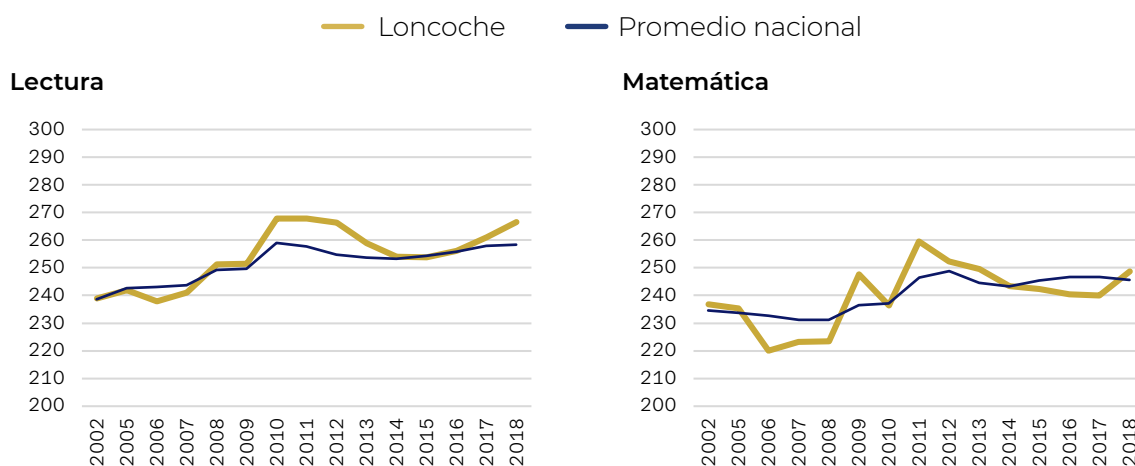


Gráfico 3 - Resultados de la evaluación SIMCE en Lectura y Matemática. Octavo grado. Educación básica. Loncoche, 2000-2017

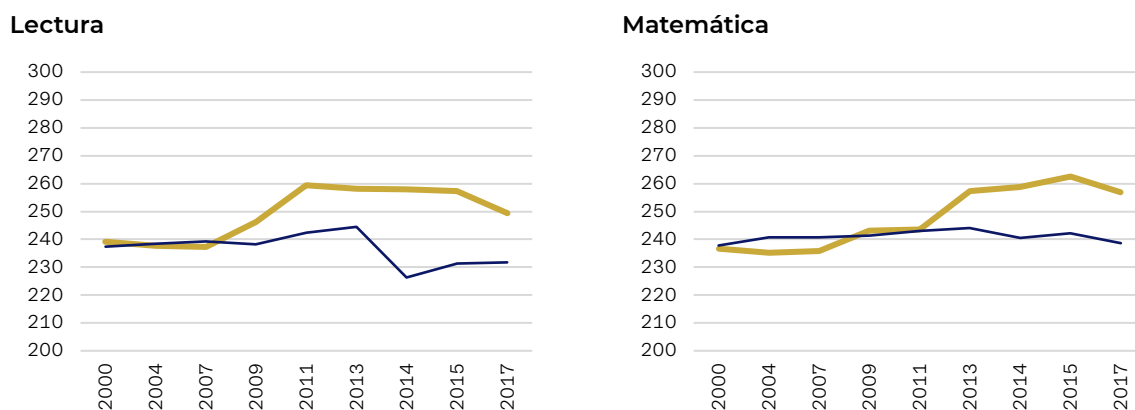
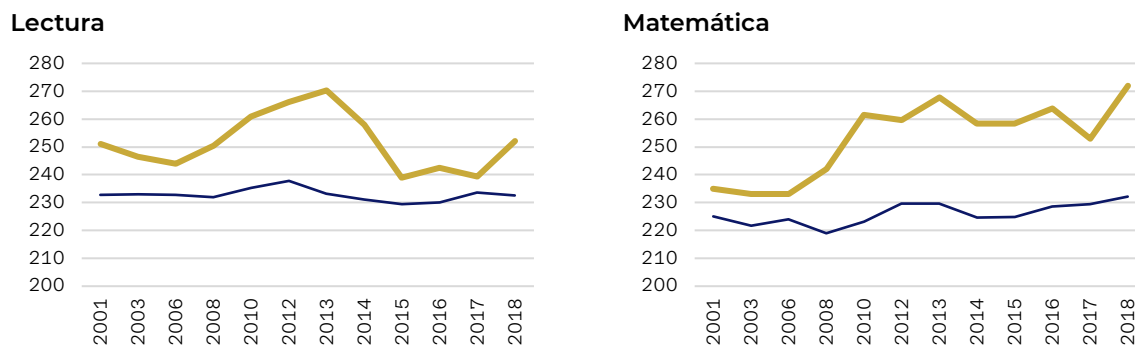


Gráfico 4 - Resultados de la evaluación SIMCE en Lectura y Matemática. Segundo grado. Educación media. Loncoche, 2001-2018



Fuente: Agencia de la Calidad de la Educación. Disponible en <http://informacionestadistica.agenciaeducacion.cl/#/bases>

Como consecuencia de estos aumentos en el desempeño, 5 de los 15 establecimientos de la comuna han obtenido el Premio a la Excelencia Académica SNED⁸³ 2018-2019, incluidas escuelas rurales de sostenido alto desempeño académico (PADEM 2020). Además, en la actualidad ninguno de sus centros educativos está clasificado en la categoría de desempeño «insuficiente» por el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (el sistema nacional de monitoreo del desempeño escolar en Chile)⁸⁴. En cambio, la comuna ha obtenido algunos reconocimientos simbólicos, como la invitación del Ministerio de Educación a participar en espacios en los que se debaten las políticas educativas nacionales, que haya sido clasificada como una de las comunas con niveles más altos de aprendizaje a nivel nacional por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH, 2016) o que haya aparecido en la prensa como uno de los mejores sistemas educativos de la región de la Araucanía, todo lo cual ha derivado –según sus autoridades– en una creciente demanda por visitar las escuelas y los liceos públicos del territorio para aprender de ellos.

83. Establecido en 1995, el SNED es el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los establecimientos educacionales financiados por el Estado en Chile, el cual considera distintos factores, con predominancia de los resultados SIMCE que obtiene cada establecimiento respecto a un «grupo homogéneo» de centros de características socioeconómicas similares. Los establecimientos mejor clasificados en los *rankings* reciben, durante dos años, una Subvención por Desempeño de Excelencia destinada a incentivos monetarios a los docentes y asistentes de la educación.

84. La categoría de desempeño corresponde a un índice que considera el porcentaje de estudiantes con un nivel de aprendizaje adecuado en las asignaturas de Lenguaje y Matemática según la prueba SIMCE, la evolución del puntaje de ambas asignaturas en esta prueba y los puntajes obtenidos en la medición de Indicadores de Desarrollo Personal y Social. Permite ordenar las escuelas en niveles «alto», «medio», «medio bajo» e «insuficiente» de desempeño con el objeto de focalizar la evaluación, el apoyo y el eventual cierre de los establecimientos que persisten en la última categoría. Para ser clasificado se requiere un número mínimo de alumnos/as, que en San Nicolás solo cumplen cuatro establecimientos.

Factores clave que explican el desempeño educacional de Loncoche

A partir de nuestra indagación identificamos tres elementos centrales que explican el buen desempeño de Loncoche: profesionalización del trabajo educativo, inversión pública con foco en los estudiantes y fortalecimiento del nivel intermedio. Como argumentaremos, más que un hito específico, creemos que la clave ha sido una suma de factores, algunos de los cuales comenzaron a producirse hace más de tres décadas.

Observado desde un punto de vista temporal, podría decirse que el proceso de mejoramiento pasó por tres fases: a) un impulso inicial relevante desde fines de los ochenta, aunque con mayor despliegue durante los noventa, de priorización, organización y apoyo a la educación en la comuna, bajo el liderazgo de un liceo público; b) una consolidación durante los años 2000 del enfoque y los tres factores mencionados, ahora con un fuerte protagonismo de los directores de establecimientos; y c) un salto adicional gracias a los mayores recursos de la subvención escolar preferencial desde fines de los años 2000 y de una política consistente de inversión y confianza en las comunidades educativas desde 2010.

En su más reciente Plan Anual de Desarrollo Educativo (PADEM 2020) la comuna definió un conjunto de sellos orientadores de su gestión que nuestra observación en terreno refrenda:

- Participación de las comunidades educativas en los aprendizajes: vinculación e integración de la familia al proceso educativo.
- Inclusión, como parte de la cultura de los establecimientos enfatizando en el aprendizaje y en la igualdad de oportunidades para todo el alumnado.
- Desarrollo artístico, que promueve el desarrollo integral de los estudiantes a través del cultivo de las artes musicales, escénicas y visuales.
- Fomento tecnológico, como elemento clave para la formación de niños, niñas y jóvenes presentes en nuestras comunidades escolares, comprendiendo el desafío de la sociedad actual.
- Desarrollo de una conciencia ambiental: fomentar el respeto al medioambiente y el uso racional de los recursos naturales.
- Valoración de la interculturalidad: fomentar una educación que reconozca y valore al individuo en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia.

- Promoción de procesos cognitivos a través de más actividades culturales y deportivas como un valor social y un derecho al que todos los estudiantes de los establecimientos puedan acceder.

Los actores coinciden en que uno de los elementos característicos del trabajo educacional de la comuna es que los distintos estamentos comparten la visión educacional de la comuna y se preocupan por difundirla, sobre todo en cuanto a las altas expectativas que los profesionales de la educación y también las familias ponen en el desarrollo de los estudiantes, que se traduce en una alta exigencia académica en todos los establecimientos; y la contribución que un proceso educativo de calidad implica en la reducción de las desigualdades en un contexto desafiante como el de Loncoche.

El cuerpo docente de la comuna está supercomprometido con los objetivos educacionales que en general nos hemos trazado. El nivel de compromiso de los profesionales acá es una de las cosas más destacables con las que me he encontrado en poco más de un año de trabajo en la comuna. (Coordinadora técnica comunal)

Confianza en los profesionales de las escuelas como «motor» del mejoramiento educativo. Desde los años noventa, Loncoche se ha caracterizado por «apostar por su cuerpo docente y directivo y confiar en lo que ellos saben hacer» (directora de escuela). Esto se traduce en una cuidada selección de los nuevos docentes y de los directivos escolares, y en un estilo de gestión que entrega a los profesionales de las escuelas el poder de decisión de las cuestiones fundamentales del proceso educativo: enfoques pedagógicos, oferta curricular y extracurricular, estructuras organizacionales, desarrollo profesional docente, inversión en infraestructura y equipamiento e, incluso, la selección de nuevos docentes. Se confía plenamente en la capacidad y responsabilidad de directivos y docentes para conducir la educación de la comuna.

Esta perspectiva educacional basada en el protagonismo de los establecimientos y sus profesionales habría sido impulsada desde los años ochenta y sobre todo en los noventa por el liderazgo de la entonces directora del Liceo Padre Alberto Hurtado, a quien todos los entrevistados identifican como una de las artífices del desempeño de la comuna en educación. Luego de casi treinta y cinco años dirigiendo este liceo, pasó a ser jefa del DAEM en el año 2000, lo que le permitió consolidar este enfoque con señales explícitas, emanadas desde autoridades municipales y directores de las escuelas, de que los maestros y maestras cuentan con la confianza de la comuna y con autonomía para realizar su trabajo con tranquilidad, en un marco general de alta exigencia y expectativa de profesionalidad, algo muy valorado por los docentes.

Así, la administración comunal puso en el centro de su discurso y acción el valor de la docencia y la necesidad de contratar a los mejores profesores egresados de universidades de distintas regiones del país. A esto se sumó la prioridad dada a que los profesores

cuenten con buenas condiciones laborales. Loncoche no tiene sistemas de incentivos ni paga a sus profesores en una escala distinta a lo que ocurre a nivel nacional, pero los actores entrevistados plantean que, en virtud de la buena administración de los recursos y de que en general «las cosas funcionan» (profesora de escuela), enseñar en la comuna es muy atractivo para los profesores y profesoras que quieren desarrollarse en la educación pública. Esto se proyecta en apoyos más allá de la formación inicial, porque «los profesores de nuestra comuna están siempre muy interesados en seguir capacitándose» (jefa técnica comunal).

Los buenos resultados han atraído, además, a profesores jóvenes de diferentes partes de Chile. Como consecuencia, «nos cuesta muy poco contratar nuevos profesores cuando tenemos cupos disponibles. En general nos llegan muchos currículums para cada cargo, lo que nos permite siempre elegir a los mejores candidatos» (entrevista con la jefa del DAEM). El municipio ha sido muy riguroso y exigente en los procesos de selección de estos nuevos profesores. Para ello, ha elaborado un «perfil de competencias» para cada uno de los establecimientos; la jefa del DAEM –psicóloga especialista en reclutamiento– se involucra directamente en todas las contrataciones de docentes y asistentes de la educación, y realiza las entrevistas de selección junto con el director o directora de cada escuela. Así, Loncoche cuenta hoy con un grupo importante de profesionales de la educación de una nueva generación que, en opinión de los actores entrevistados, se han sumado con interés y con nuevas ideas y prácticas al proyecto educativo de la comuna.

Los entrevistados consideran que los buenos resultados en las evaluaciones de docentes y estudiantes han sido consecuencia de esta perspectiva de trabajo. Por ejemplo, de acuerdo al sistema nacional de evaluación docente, de los 315 docentes de la comuna que han pasado por este sistema cerca del 85 % se encuentra en las categorías de «competente» o «destacado» (en Chile, en 2018, el 79 %) y solamente el 0,3 % fue calificado «insatisfactorio», lo que ha sido consistente en la última década y refrendado por los resultados de la nueva carrera profesional docente, en la que más de un tercio fue clasificado en los tramos más avanzados.

Un complemento clave de la prioridad otorgada a la profesionalización docente han sido las atribuciones y espacio de acción que se les ha dado a los directores de escuela, quienes, junto con sus equipos, toman todas las decisiones administrativas y educacionales relevantes en Loncoche, una realidad excepcional en el sistema escolar chileno. Como plantea la actual jefa del DAEM:

Los directores y directoras son en alguna medida coadministradores de la educación a nivel comunal, ya que participan en todas las decisiones que los afectan directamente [...] es evidente que mientras más cerca de las decisiones estén los propios directores, la gestión educacional tiene mejores resultados y cada cosa que hacemos tiene un fuerte respaldo en ellos.

A los directores y sus equipos directivos se les confía las decisiones sobre contrataciones y movimientos de docentes y asistentes de la educación. Los directivos escolares también deciden sobre el uso de los recursos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP)⁸⁵; a través de ella, los centros pueden proyectar acciones de mejoramiento educativo a cuatro años, bajo la idea de que son quienes mejor conocen las necesidades de docentes y estudiantes.

En la comuna, el protagonismo de los directores es de larga data. A mediados de los ochenta, y por iniciativa de la entonces directora del Liceo Padre Alberto Hurtado, se creó el Consejo de Directores, instancia mensual de reunión en la que todos los directores de establecimientos públicos de la comuna discuten la agenda educativa comunal y las grandes orientaciones para el uso de recursos. «Acá tomamos en su momento decisiones muy importantes, como definir el perfil de profesores que aspirábamos atraer en la comuna» (exdirectora del Liceo Padre Alberto Hurtado). En 2020 esta instancia fue la encargada de definir el destino que tendría el Fondo de Apoyo a la Educación Pública, un importante aporte directo que reciben los municipios en Chile durante el proceso de traspaso a la nueva educación pública, y que en el caso de Loncoche se está invirtiendo mayoritariamente en mejorar la infraestructura y el equipamiento de sus escuelas. Los actores reconocen en este Consejo de Directores una muestra de la amplia confianza depositada en las comunidades educativas: «El Consejo de Directores ha sido muy importante para apoyar la gestión del DAEM y para asegurar la conexión entre lo que se decide con las necesidades de los colegios» (directora de escuela).

Los actores coinciden en que una consecuencia de este enfoque es que se ha producido una rica diversidad de proyectos educativos y sellos institucionales entre los establecimientos educacionales, en el marco de un trabajo comunal coherente que busca asegurar buenas condiciones para todas las comunidades. «Este municipio “deja hacer”, y esa es su principal contribución al trabajo de la directora y de los profesores de mi escuela. Aunque algunas personas critican este enfoque, yo creo que es lo que explica que acá en esta comuna se haga un trabajo muy profesional» (docente). Desde una perspectiva histórica, si bien esta lógica de trabajo tiene sus orígenes a mediados de los años ochenta, se ha ido consolidando desde la década del 2000, gracias a la profesionalización directiva promovida por la política nacional (desde entonces los directores se eligen por un sistema de alta dirección pública) y a que las autoridades comunales han respetado este marco de trabajo que brinda un alto protagonismo a los directores y directoras.

85. La Subvención Escolar Preferencial es una política que incrementa significativamente los recursos financieros de los centros educativos que concentran estudiantes de menor nivel socioeconómico. Estos centros deben diseñar y ejecutar anualmente un proyecto de mejoramiento con los recursos adicionales. En esta comuna, 12 de sus 15 escuelas tienen más de un 80% de «estudiantes prioritarios», para quienes se recibe el monto máximo de los recursos de la SEP. Para una descripción detallada, véase Weinstein y Villalobos (2016).

Prioridad en invertir los recursos públicos en áreas de alto impacto educativo y con foco en los estudiantes. Un segundo factor que explica su buen desempeño es que en Loncoche los recursos públicos se invierten bien y siempre con foco en el bienestar de los estudiantes. Por ejemplo, respecto del mantenimiento de la infraestructura y de las instalaciones de los establecimientos, los entrevistados son elocuentes: «Todas las escuelas y espacios educativos son dignos» (directora de escuela), «Las escuelas rurales de esta comuna tienen una infraestructura destacada a nivel nacional» (integrante del equipo del DAEM), «No tenemos nada que envidiar a los colegios privados de la región» (profesora). En buena parte por la SEP (iniciada en 2008), durante la última década los recursos para los sectores más desaventajados han aumentado significativamente, y Loncoche ha sabido aprovecharlos y crear condiciones favorables para el proceso educativo a través de la provisión de transporte, uniformes y útiles escolares para todos sus estudiantes.⁸⁶

Adicionalmente, se han fortalecido los equipos de apoyo psicosocial en las escuelas, lo que ha ido acompañado de una política de profesores de apoyo (ayudantes) en los primeros años de la enseñanza básica de las escuelas urbanas; por lo tanto, los estudiantes con mayores dificultades cuentan con recursos humanos especializados, lo cual, además, facilita el trabajo regular de los docentes. «Desde la SEP se ha notado un salto increíble en los equipos multidisciplinarios que hay en las escuelas, los apoyos con los que cuentan ahora los profesores de aula no tienen nada que ver con antes» (directora de escuela). Para los actores locales, la SEP ha sido la política más relevante para el mejoramiento de las condiciones educativas en la comuna.

Por último, también ha habido una fuerte inversión en «formación integral», expresada en una rica oferta extraescolar de talleres deportivos y artísticos (que incluso ha beneficiado a los estudiantes de las escuelas privadas subvencionadas por el Estado), campeonatos, viajes al extranjero, preuniversitarios y becas para la educación superior. Especial relevancia tienen los talleres de formación complementaria, implementados en general en el marco de la jornada escolar completa (JEC). Si bien este sello formativo posee más de una década, los actores consideran que su despliegue se ha intensificado notoriamente debido a los recursos adicionales provenientes de la SEP. Para una de las directoras entrevistadas, la fuerza de esta dimensión del trabajo educativo de la comuna es clave y tiene efectos directos en la calidad: «Conozco lo que se hace en otras comunas,

86. Las decisiones tomadas en el marco de la pandemia son otro ejemplo. Las autoridades, en conjunto con los directores y directoras, decidieron aprovechar la «oportunidad» que representaba la suspensión de las clases para implementar un plan de mejora de los espacios escolares (luminarias, pisos de salas de clases, mobiliario) reasignando financiamiento que no se podría ejecutar. Además, se realizó una importante inversión en computadores y conectividad para los estudiantes de los establecimientos más grandes de la comuna, y se puso en marcha un sistema de visitas domiciliarias para un alto porcentaje de estudiantes, a quienes se les ha entregado comida y material educativo durante este período de interrupción de las clases presenciales.

y acá en Loncoche el teatro, la cultura y el deporte son mucho más importantes. Esto ha generado un clima muy favorable para el aprendizaje y compromiso en los estudiantes y sus familias» (directora de una escuela urbana). Esto se realiza tratando de asegurar la igualdad de oportunidades entre los distintos establecimientos, aunque es común que en los de mayor tamaño la oferta sea aún más rica. En el cuadro 1 se muestran los talleres disponibles para los estudiantes de cada establecimiento en 2020.

Cuadro 1 - Talleres disponibles en las escuelas de la comuna (2020)

	Talleres deportivos	Folklore	Taller de lenguaje	Taller de matemáticas	Arte y manualidades	Teatro	Computación avanzada	Expresión motriz	Artes marciales	Ecología	Periodismo	Danza	Ajedrez	Teorías mentales	Yoga	Taller de banda	Taller de inglés	Cultura mapuche	Gastronomía	Instrumentos musicales
Andrés Bello																●	●			●
Alberto Hurtado	●		●		●						●		●			●	●			●
Egon Keutmann Besgen	●		●	●	●					●		●				●	●			●
Escuela Araucarias	●				●	●	●			●		●				●	●			●
Escuela Alborada	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●			●	●	●	●	●	●
Escuela Domitila Pinna Parra	●			●						●		●					●	●		●
Escuela Wenepen		●														●				●
Escuela Rucahue	●				●											●	●	●		●
Escuela Wingkul Niguen	●				●											●	●	●		●
Escuela Wenuy Kudau	●				●											●	●	●		●
Escuela Pukoyam	●				●											●	●	●		●
Escuela Nilcahuin	●				●											●	●	●		●
Lumaco Sur	●				●											●	●	●		●
Qesquechan	●				●											●	●	●		●
Esmeralda	●				●											●	●	●		●

Fuente: PADEM 2020.

Un principio que ha guiado la gestión financiera del municipio desde los años noventa es que la inversión se debe destinar a fortalecer las capacidades propias, más que acudir a apoyos externos (salvo excepciones, como contratar una universidad para una capacitación docente en un sector de aprendizaje específico). Como plantea una de las autoridades entrevistadas, «los profesores no están solos en esto. En nuestra opinión, confiar en los profesores y mejorar sus condiciones tiene que expresarse en apoyos concretos para que puedan enseñar de la mejor manera» (jefa del DAEM). Loncoche es así un claro ejemplo de que es mucho más eficiente asumir que «el conocimiento está principalmente dentro más que fuera de nuestras escuelas» (profesora de escuela básica) y, por lo tanto, invierte según ese principio.

De acuerdo con la información oficial, todo este trabajo se realiza en el marco de una gestión financiera que optimiza los recursos públicos. Loncoche no mantiene una deuda educacional y el aporte que el municipio realiza al presupuesto de educación es muy acotado: el 99% de los recursos que se invirtieron en educación en 2019 correspondían a ingresos por concepto de subvenciones estatales y otros fondos públicos del sector (SINIM, 2020). Loncoche es también una excepción en esta dimensión de la gestión educacional: en 2015, solo el 18% de los municipios chilenos solventaba sus costos de operación educacional con sus ingresos de libre disposición (BID, 2018).

Quienes han estado a cargo de la educación pública en la comuna creen que uno de los factores que ha contribuido a desarrollar este enfoque de inversión eficiente ha sido la creciente competencia de las escuelas privadas subvencionadas, especialmente desde los 2000. Esto habría gatillado esfuerzos explícitos por retener a las familias mediante una educación pública atractiva que no se viese menoscabada por la oferta privada. Más aún, la comuna realiza anualmente «campañas de matrícula» para atraer a estudiantes de Loncoche y de otras localidades cercanas. Como señala un funcionario del DAEM: «Acá los recursos públicos y las políticas se han aprovechado muy bien y eso ha marcado una diferencia. Las familias reconocen que toda esta plata que se ha destinado a la educación se usa bien y en beneficio de los niños».

Fortalecimiento del nivel intermedio con estabilidad en el tiempo de sus orientaciones de política educativa. El buen trabajo de gestión educacional de Loncoche se debe también a la configuración satisfactoria de un nivel intermedio responsable de la gestión educativa local, con capacidades profesionales, orientaciones consistentes de política educativa y estabilidad en el tiempo. Nada de esto está presente en la inmensa mayoría de las municipalidades chilenas.

En primer lugar, ha habido un fortalecimiento lento pero permanente de los equipos profesionales que trabajan en el DAEM, un proceso que se ha intensificado en la última década. Hoy este nivel intermedio está compuesto por 10 profesionales que se encargan de las distintas áreas y que reciben el apoyo de 20 funcionarios que se desempeñan en

tareas administrativas y operativas (la mitad de ellos trabajan principalmente en terreno). Se trata de un proceso aún en marcha: en 2019 se incorporó una jefatura técnica comunal, responsable de asesorar pedagógicamente a los equipos directivos, a los que ayuda a articular los distintos instrumentos de gestión y a planificar el desarrollo profesional de sus docentes.

Todo lo anterior ha contribuido a que el municipio comprenda mejor las necesidades de las escuelas, y a que conecte con ellas, y a una mayor legitimidad del nivel intermedio frente a los docentes y directivos, con lo cual se ha podido implementar el tipo de gestión descentralizada y con fuerte autonomía de los propios establecimientos que hemos descrito en apartados anteriores. Por cierto, este protagonismo de las comunidades educativas no implica una desresponsabilización de la autoridad local, por cuanto el nivel intermedio entiende que debe asegurar universalmente cuestiones fundamentales como el orden financiero, la selección de directivos competentes, la provisión de equipos profesionales de soporte desde el municipio y las condiciones dignas de funcionamiento (infraestructura, equipamiento y materiales) y asistencialidad (transporte y útiles escolares) para todos los estudiantes, por nombrar algunas.

Finalmente, un criterio que ha guiado la gestión de este nivel intermedio ha sido la «prescindencia política», aplicado sobre todo a los nombramientos de los equipos y al uso de los recursos financieros. Las autoridades políticas actuales se refieren continuamente a la importancia de evitar que la política «entre» a las escuelas, un problema generalizado y fuente de ineficiencia y corrupción en muchos municipios de Chile. Los actores entrevistados valoran que las autoridades comunales nunca hayan interferido en las decisiones de personal ni de inversión de los recursos asociados a la educación, y que siempre se privilegie la visión de los profesionales de la educación, esto a pesar de la gran prioridad dada a la educación, sin la cual los resultados de esta experiencia no serían posibles: «Acá el primero que está exigiendo que mejoremos la calidad de la educación es el alcalde. Él está muy comprometido y al día con lo que está pasando en las escuelas. Sabemos que esto no ocurre en la mayoría de las comunas y es por eso que acá todos están alineados con darle a la gente la educación que se merece» (integrante del equipo del DAEM).

Ciertamente, la sustentabilidad futura del trabajo realizado por Loncoche es una fuente de incertidumbre, por cuanto se trata de un proceso de mejoramiento aún no consolidado. A pesar de ser conscientes de los buenos resultados relativos, el equipo del DAEM mantiene una fuerte autocrítica respecto a su rol y respecto a la calidad de la educación en la comuna, aspecto que los distintos actores reconocen como parte del «capital» de la comuna: «Si bien creemos que estamos haciéndolo bien, somos conscientes de que nos falta mucho y es un deber seguir mejorando» (profesional del DAEM). Además, la continuidad de las políticas educacionales locales se está poniendo a prueba con la renovación (obligada por ley) de las autoridades municipales en 2021. Como plantea una profesional

del nivel intermedio: «El poder que con el tiempo se ha ido depositando en los directivos y docentes en todos estos años será decidir, pues debieran ser ellos los principales defensores de las acciones y el estilo que le hemos dado a la educación en la comuna. Va a ser un escenario difícil, pero muy interesante para la educación de Loncoche».

¿Qué podemos aprender de Loncoche sobre el fortalecimiento de los niveles intermedios de gestión educacional?

El caso de Loncoche muestra la multidimensionalidad de los procesos de mejora escolar, en los que conviven factores políticos, institucionales, pedagógicos y contextuales que se van superponiendo en el tiempo. Creemos que la complejidad de este caso permite extraer algunas lecciones generales para el fortalecimiento de los niveles intermedios de gestión y política educacional.

Primero, el mejoramiento de los sistemas educativos locales requiere el despliegue de políticas centradas en el fortalecimiento de la profesión docente (profesores y directivos) y en la creación de espacios sustentables de autonomía de gestión de las propias comunidades. En lugar de centralizar recursos y decisiones, la comuna ha optado por desarrollar el «capital profesional» en sus establecimientos (Hargreaves y Fullan, 2015) y depositar en las comunidades educativas la responsabilidad de tomar las decisiones clave del proceso escolar, apoyando a los directivos y adoptando medidas para que esas definiciones se hagan en un marco coherente y equitativo para las escuelas que conforman el sistema local.

Consecuentemente, la inversión de los recursos públicos debe orientarse al desarrollo de las capacidades y a la mejora de las condiciones internas que fortalezcan a las propias comunidades escolares. Esto contrasta con la fe que en Chile muchos han puesto en soluciones «por fuera» de las escuelas, invirtiendo enormes cantidades de recursos en servicios de consultoría que no han producido mejoramientos sustantivos ni sustentables (Osse, Bellei y Valenzuela, 2015). Esto también se expresa en la prioridad que Loncoche asigna a una gestión financiera «con foco en los estudiantes».

Además, esta experiencia también enseña que es fundamental contar con modelos organizacionales y de gobierno que «protejan» a la educación pública de decisiones políticas que no se alinean con el objetivo de mejorar y hacer más equitativa la educación, respetando así el espacio profesional del campo de la educación y su carácter de servicio público. Esto es destacable porque el sistema escolar chileno basado en la municipalización posee un modelo de gobernanza que genera una baja responsabilización pública y ha sido terreno fértil para la captura de intereses políticos no educacionales (Eyzaguirre, 2012; Bellei et al., 2018).

Finalmente, el caso de Loncoche muestra las ventajas de dotar a los niveles intermedios de una capacidad técnica y administrativa de base para gestionar la educación y

transformarse en una fuente de apoyo para el trabajo de las comunidades educativas. En Chile son muy pocos los municipios que han conformado equipos técnico-pedagógicos, de desarrollo profesional y de administración y finanzas que tengan la capacidad de definir políticas locales bien diseñadas y sustentables en el tiempo (Marcel y Raczynski, 2009; Muñoz y Muñoz, 2013). Así, Loncoche es un buen ejemplo por su inversión progresiva en la creación de un equipo profesional que, además, colabora y se apoya institucionalmente en el Consejo de Directores para gestionar el sistema educativo local. Loncoche ha establecido una lógica de cooperación y de trabajo en red, más que una de control y centralismo burocrático-autoritario.

San Nicolás: educación pública de vanguardia para la justicia social en el mundo rural

Introducción

San Nicolás es una pequeña comuna de la provincia de Punilla, región de Ñuble, ubicada justo al norte de la capital regional, Chillán. Es la puerta norte del Valle del Itata, una zona eminentemente rural de gran biodiversidad y riqueza cultural asociada a la producción agraria y a la tradición campesina. Su principal actividad económica es la agricultura, área en la que predomina la agricultura familiar campesina y el empleo temporal en la producción de frutos de exportación. Sus 11 603 habitantes se distribuyen mayoritariamente en más de treinta localidades rurales cuya principal característica es la alta dispersión de viviendas, mientras que el 42 % de la población se concentra en las dos zonas urbanas de la comuna: San Nicolás y Puente Ñuble.

Según datos oficiales, hacia 2017 un 22 % de los habitantes de San Nicolás se encontraban en situación de «pobreza multidimensional» (CASEN 2017), más que el promedio nacional (20,7%), aunque algo por debajo del promedio regional (24,6%) y del de comunas contiguas de similares características, cuyo nivel de pobreza es superior al 30%. Según el censo de 2017, la escolaridad promedio de los mayores de 25 años era de 8,4 años, lo que indica que una parte importante de la población adulta no completó la enseñanza básica ni la media. En 2018 el Índice de Vulnerabilidad Escolar de la comuna alcanzó el 92,2% del total de estudiantes.

La comuna está gobernada por el mismo alcalde desde 1996, quien ha dado gran preponderancia al desarrollo y bienestar de la infancia, en particular a través del impulso a sus establecimientos escolares. El lema de San Nicolás es «La comuna de los niños». A su vez, el jefe del DAEM, encargado de gestionar los establecimientos educativos públicos del territorio, ocupa el cargo desde 1992, lo cual ha favorecido una gran continuidad en la política educativa comunal.

San Nicolás es parte del 12% de comunas chilenas en las que no existe educación privada. El sistema escolar municipal contaba en 2019 con 3207 estudiantes desde prebásica hasta enseñanza media, distribuidos en seis escuelas rurales multigrado que ofrecen educación parvularia y básica hasta sexto grado y dos liceos completos (desde prekínder hasta cuarto grado medio); uno de ellos, el Polivalente, ofrece educación media técnica y científica humanista, mientras que el segundo, Puente Ñuble, solo ofrece educación media técnica.

Las escuelas rurales tienen baja matrícula y en conjunto representan el 9,5% de los alumnos/as de la comuna. Las cuatro más pequeñas son escuelas de menos de 40 niños/as, bi o tridocentes que funcionan en cursos de niveles combinados y se encuentran agrupadas en un microcentro rural⁸⁷, mientras que las dos más grandes tienen entre 60 y 100 alumnos/as y son polidocentes (solo un curso de educación parvularia es combinado). Desde 2004, el municipio ha cerrado por baja matrícula once escuelas rurales. Según representantes del DAEM, más que por cambios demográficos, este fenómeno se explicaría por el interés de los padres de enviar a sus hijos e hijas a establecimientos urbanos que ofrezcan mayores oportunidades educativas; así, dadas las mejoras en conectividad vial de las zonas rurales y la disponibilidad de transporte escolar gratuito por parte del municipio para todos sus estudiantes, muchas familias han preferido matricular a sus hijos en Puente Ñuble o en el Polivalente. Los dos liceos, en cambio, tienen una matrícula más alta y creciente: en conjunto concentran más del 90% de la matrícula comunal. En particular, el Polivalente tiene una enorme incidencia en la dinámica educacional de la comuna. Así, mientras que la matrícula de San Nicolás pasó de 1940 estudiantes en 2006 a 3207 en 2019 (creciendo un 60%), la del Polivalente aumentó de 1118⁸⁸ a 2440 alumnos/as en el mismo período.

Como se aprecia en los gráficos siguientes, durante las últimas dos décadas el sistema escolar de San Nicolás ha logrado, además, una notable mejora en sus resultados de aprendizajes medidos por el SIMCE, superando desde 2009 los promedios nacionales en todos los niveles y asignaturas evaluadas. En 2018, sus cuatro establecimientos clasificados por la Agencia de Calidad de la Educación se encontraban en un nivel de desempeño alto, categoría que comparten solo el 15% de los establecimientos de básica y el 16% de los de secundaria en todo el país. En la misma línea, un estudio realizado por la Asociación de Municipalidades de Chile (2016) sitúa a la comuna de San Nicolás como parte del grupo de cinco municipios, de un total de 313 evaluados en todo Chile, con mejores resultados en educación, logro aún más notable si se considera que las otras cuatro comunas concentran a las familias de mayores ingresos de Chile y se ubican todas en el sector residencial de la clase alta de Santiago.

87. «Microcentro es la instancia pedagógica, donde las escuelas rurales próximas se reúnen, una vez al mes, con el propósito de resguardar un espacio de reflexión y organización pedagógica entre los y las docentes». Extraído de <https://rural.mineduc.cl/el-microcentro/>

88. Suma de la matrícula de la Escuela Sergio Martín Álamos y el liceo Polivalente, fusionados en 2018, como respuesta al nuevo Sistema de Admisión Escolar implementado en Chile.

Gráfico 5 - Resultados de la evaluación SIMCE en Lectura y Matemática. Cuarto grado. Educación básica. San Nicolás, 2002-2018

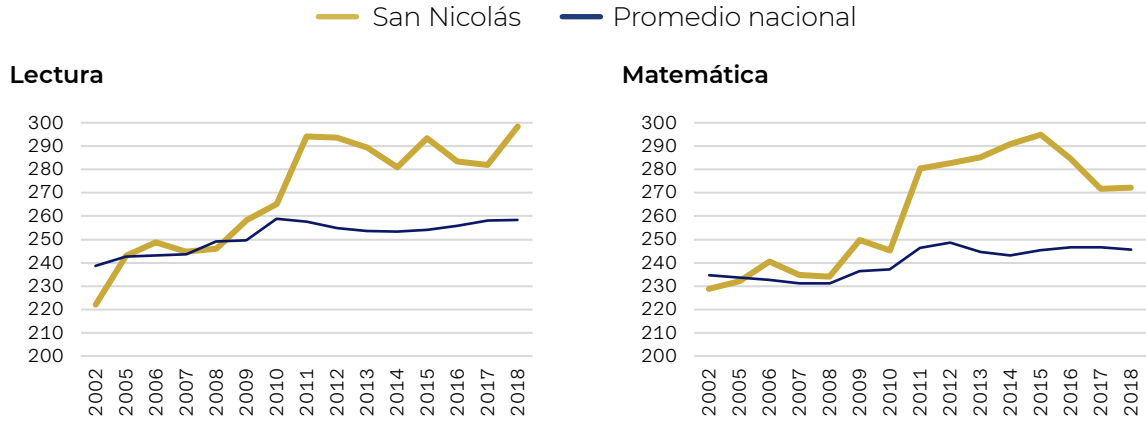


Gráfico 6 - Resultados de la evaluación SIMCE en Lectura y Matemática. Octavo grado. Educación básica. San Nicolás, 2000-2017

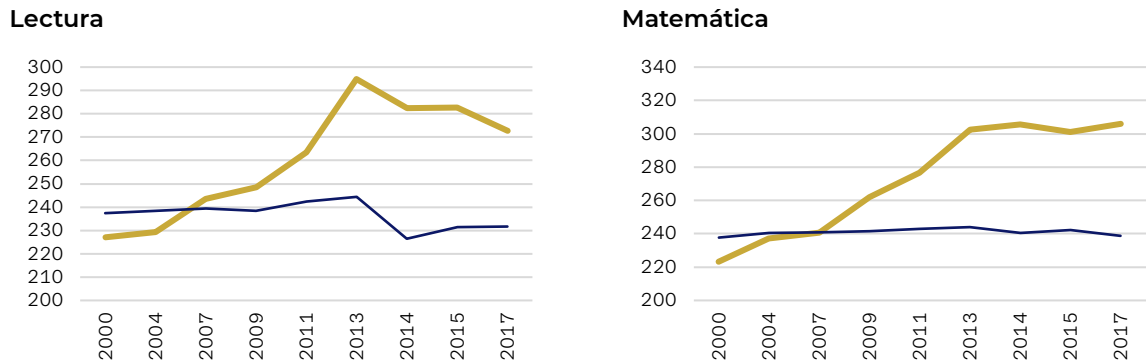
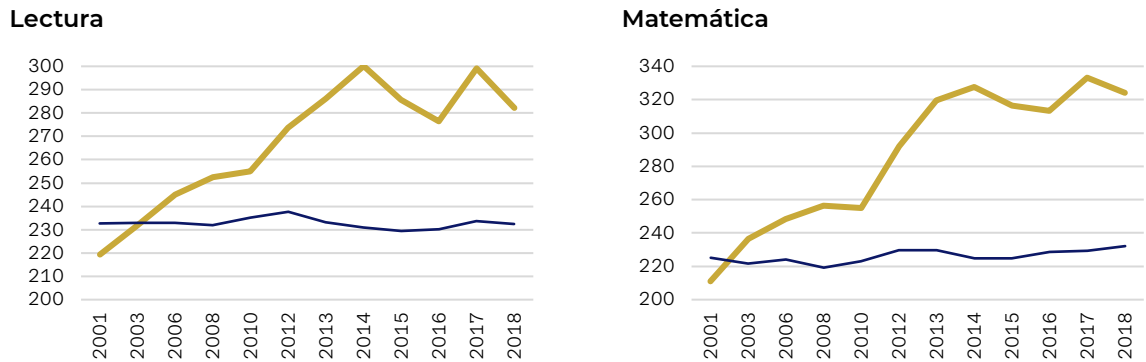


Gráfico 7 - Resultados de la evaluación SIMCE en Lectura y Matemática. Segundo grado. Educación media. San Nicolás, 2001-2018



Fuente: Agencia de la Calidad de la Educación. Disponible en <http://informacionestadistica.agenciaeducacion.cl/#/bases>

En comparación con las cifras nacionales, San Nicolás presenta similares porcentajes de estudiantes retirados y aprobados en educación básica (en torno al 1% y el 90%, respectivamente, durante la década); mientras que, en el nivel secundario, la comuna muestra una pequeña mayor capacidad para retener a sus estudiantes y un mayor porcentaje de aprobación.

Gráfico 8 - Porcentaje de estudiantes retirados. Educación media. San Nicolás, 2002-2016

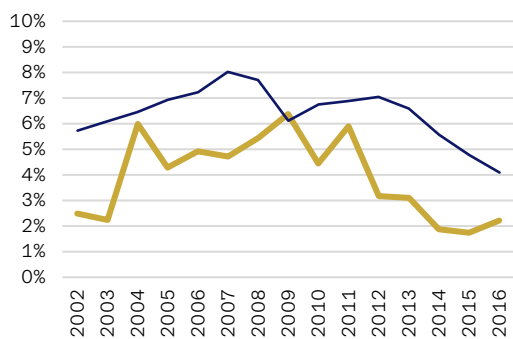
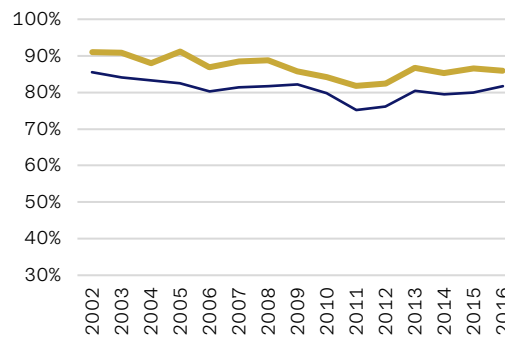


Gráfico 9 - Porcentaje de estudiantes aprobados. Educación media. San Nicolás, 2002-2016



— San Nicolás — Promedio nacional

Fuente: Ministerio de Educación de Chile. Datos abiertos-MINEDUC. Disponible en <http://datos.mineduc.cl/dashboards/19881/informacion-de-rendimiento-academico/>

Debido a sus logros en un sentido amplio, San Nicolás (particularmente el Polivalente) ha sido recientemente reconocido a nivel nacional por su sistema educativo (Contreras y Bellei, 2020; García-Huidobro, 2019). Sus estudiantes destacan en competencias, torneos y encuentros deportivos, artísticos, científicos y culturales locales, nacionales e incluso internacionales, y la cantidad de su alumnado que continúa estudios postsecundarios tanto técnicos como universitarios aumenta cada año. Han recibido premios y distinciones de diversas instituciones, así como numerosas visitas de las autoridades educativas nacionales, y su modelo educativo ha servido de inspiración para muchos establecimientos, municipios y administradores de establecimientos privados, quienes han realizado pasantías en la comuna para conocer en profundidad su sistema de trabajo.

Fundamentos y claves del modelo de gestión educativa comunal en San Nicolás

Hacia mediados de los años 2000 las autoridades comunales y el equipo profesional del DAEM comenzaron a problematizar los resultados educativos de San Nicolás, medidos por el SIMCE. Todas sus escuelas y liceos presentaban bajos logros de aprendizaje y el principal desafío era cómo conseguir que todos sus estudiantes, sin importar sus condiciones socioeconómicas o culturales de origen, aprendieran. El Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal del año 2007 afirmaba la gravedad del problema y señalaba al DAEM como el organismo responsable de solucionarlo:

El déficit en la comprensión lectora y redacción en el *área de Lenguaje y Comunicación* y problemas de cálculo y razonamiento lógico en el *área de educación matemática* es el principal problema pedagógico de la comuna, por cuanto este problema está presente en la totalidad de los establecimientos educacionales. Nuestros alumnos y alumnas no pueden continuar estudiando, en un sistema comunal de educación, que no brinda reales posibilidades de superación. Lo anterior obliga al Departamento Comunal de Educación a generar, por intermedio de su *área técnica*, acciones y metodologías atinentes a la superación en el más breve plazo del principal problema detectado.

Consecuentemente, entre 2006 y 2008 se implementaron una serie de medidas remediales, como el aumento de horas en las asignaturas de Lenguaje y Comunicación y de Matemática, y la introducción de horas obligatorias de reforzamiento para los estudiantes. Paralelamente, e impulsado por el alcalde, el equipo del DAEM –conformado por su director, el jefe técnico (actualmente, director del liceo Polivalente) y el coordinador de extraescolar (después jefe técnico del DAEM)– definió las bases y lineamientos principales del modelo de educación que desarrollaría la comuna. Estos lineamientos orientan la política comunal hasta hoy: mejorar los aprendizajes hasta que todos los estudiantes alcancen los objetivos curriculares de cada nivel; desarrollar los talentos artísticos, deportivos, sociales e intelectuales; y potenciar la formación en valores permitiendo la integración plena de cada alumno/a a su medio social. Según uno de los funcionarios del DAEM, «aquí primó siempre una visión práctica, concreta, no se hicieron grandes declaraciones de visiones ni misiones ni nada, nos planteamos tres lineamientos como objetivos superclaros, con la idea de que todos, profesores, estudiantes y familias, pudieran entenderlos sin problemas».

La premisa fundamental del modelo educativo de San Nicolás es que todos los alumnos/as pueden aprender, y que a su vez todos tienen múltiples talentos, independientemente de su nivel sociocultural de origen, y es obligación del DAEM y sus establecimientos ofrecer las herramientas, las metodologías y los recursos necesarios para que puedan desarrollarlos. Como afirma uno de los directores, «el principal responsable de que el niño aprenda no es el papá ni la mamá ni el entorno, es el profesor. Y para que ese

profesor pueda enseñar debe contar con todos los recursos que necesita para hacer bien su trabajo». El centro de este modelo es el estudiante; por lo tanto, sus intereses, necesidades y opiniones siempre se tienen en cuenta y se priorizan a la hora de tomar decisiones. Asimismo, existe una preocupación por su bienestar y por sus condiciones materiales y socioemocionales, de manera que estas no constituyan un obstáculo para sus trayectorias escolares.

Más específicamente, según el PADEM 2020, algunos de los sellos que estructuran el modelo educativo de San Nicolás, que se han ido desarrollando y consolidando en esta década y media, son los siguientes:

Universalidad. La oferta educativa está disponible para todos los niños y niñas de la comuna y de otros territorios de la región de Ñuble, sin exclusión alguna y sin importar sus condiciones familiares ni personales. Como se dijo, el sistema municipal cubre el 100 % de las necesidades educacionales de las familias de San Nicolás y durante la última década la expansión de vacantes ha permitido absorber la demanda de familias provenientes de otros territorios del Ñuble.

Calidad de la educación. La educación de San Nicolás se plantea como primer objetivo que todos los estudiantes alcancen los estándares de aprendizajes oficialmente determinados para cada nivel y, en segundo término, que niños, niñas y jóvenes desarrollen todos sus potenciales de acuerdo a sus talentos e intereses. Para ello, el sistema municipal se nutre de múltiples herramientas e innovaciones pedagógicas; para garantizar la diversidad curricular o «educación integral», cuenta con un amplio cuerpo de docentes y asistentes de la educación (354 docentes y 220 asistentes de la educación profesionales y no profesionales en 2020) altamente comprometidos, con equipamiento y recursos materiales de alto nivel en todas las escuelas y liceos; y, en general, todo su quehacer se basa en altos estándares de calidad.

A continuación, mencionamos y explicamos brevemente los principales elementos del modelo pedagógico curricular de la comuna. Cabe destacar que estos componentes solo se encuentran cabalmente en los liceos y escuelas de mayor tamaño (cubriendo alrededor del 90 % de la matrícula), pues requieren de una cierta escala para su implementación.⁸⁹ En las cuatro escuelas rurales pequeñas, el DAEM ha establecido unos estándares mínimos para que las oportunidades formativas que reciben sus estudiantes se asemejen a las de sus pares de establecimientos mayores.

- Sistema de enseñanza por agrupaciones flexibles: metodología mediante la cual los estudiantes son agrupados según el nivel de dominio de una

89. Este es uno de los principales argumentos de las autoridades municipales para justificar el cierre de escuelas rurales y el traslado de estudiantes a establecimientos de mayor tamaño.

materia o por las habilidades que demuestran en un área específica. Se realiza una evaluación diagnóstica para subdividir los cursos, clasificando a los alumnos/as en tres o cuatro niveles: inicial, intermedio, avanzado y excelencia. Estos grupos son dinámicos y un alumno/a puede ir avanzando progresivamente hasta alcanzar los aprendizajes esperados durante el año.

- **Plurilingüismo:** enseñanza de cuatro idiomas extranjeros: inglés, francés, alemán y chino mandarín, opciones entre las que el alumno/a elige libremente qué idiomas desea estudiar. Los cuatro idiomas se ofrecen en el liceo Polivalente, mientras que en la escuela rural Monteleón se enseña obligatoriamente inglés y francés. Los restantes establecimientos solo ofrecen inglés; sin embargo, mediante el proyecto «Tutores de idiomas para niños rurales» creado por alumnos/as del Polivalente y financiado por América Solidaria (concurso ConCausa), los estudiantes de la escuela rural El Peumo asisten semanalmente a talleres de idioma en el liceo que dictan los alumnos/as de los últimos años de secundaria.
- **Aulas abiertas:** diversidad curricular y especialización en los ámbitos de la educación artística, musical y deportiva. Los estudiantes pueden escoger diferentes disciplinas dentro de cada asignatura o bien optar por la formación general del currículum nacional. De este modo, por ejemplo, un estudiante puede escoger, dentro de sus horas obligatorias de Música, especialización en folclor, orquesta, coro o danza; y dentro de cada área puede escoger alguna subespecialización, como en orquesta, un instrumento, ya sea el violín, la viola, el contrabajo, la trompeta u otro. Existe una oferta similar de especialización en Educación Física y Artes Visuales.
- **Talleres extracurriculares:** todos los establecimientos cuentan con una variada oferta de talleres deportivos, artísticos, culturales y académicos que complementan la formación obligatoria. En 2020, sumando la oferta de todas las escuelas y liceos, más de 150 talleres buscan abarcar la diversidad de intereses de niños, niñas y jóvenes: huerto agroecológico, rodeo, *slackline* o muralismo, pasando por talleres de dibujo digital, robótica y cine. Según el encargado del área, extraescolar pasó de tener en la comuna poco más de 20 profesores en 2011 a 120 profesores en 2020. Se trata de un área muy relevante en el presupuesto educativo municipal.

Equidad e inclusión. El sistema escolar de San Nicolás busca garantizar una efectiva integración e inclusión de todos sus estudiantes, también de aquellos que presentan necesidades educativas especiales o dificultades familiares o personales de cualquier índole. Para estos efectos implementa el Programa de Integración Escolar en todas sus escuelas y liceos, cuenta con equipos profesionales multidisciplinarios abocados exclusivamente

a la atención de estudiantes con necesidades educativas especiales y, en los grados tercer y cuarto de medio, ofrece especialidades técnicas adecuadas a las necesidades de formación de los estudiantes del programa.

A su vez, con el propósito de que las condiciones materiales familiares no constituyan un obstáculo en la trayectoria escolar, el DAEM despliega un sistema de beneficios estudiantiles que cubre, entre otros, el transporte escolar para todos sus estudiantes, alimentación, vestimenta, zapatos, materiales y útiles escolares, internado y residencias familiares –para alumnos/as que viven en zonas alejadas–, cobertura de salud general, dental, atención psicológica, intervención y apoyo psicosocial familiar. Algunas de estas iniciativas son políticas nacionales, otras (como los programas de transporte escolar, vestimenta y calzado) son financiadas por el municipio, mientras que un tercer tipo son alianzas entre el DAEM y organismos locales, como centros de salud u oficinas de protección de la infancia. Por último, para garantizar una inclusión educativa de todos real, el modelo reconoce la diversidad de sus estudiantes y permite la adecuación del currículum a los intereses y necesidades de cada uno.

Liderazgo efectivo y distribuido. El modelo de liderazgo educativo de San Nicolás exige que los directores sean capaces de conducir democráticamente sus establecimientos y, para ello, se crean las condiciones para la participación efectiva de los diferentes estamentos que componen las comunidades escolares y para el despliegue de sus talentos y potenciales. Así, es primordial que los directivos establezcan y comuniquen metas y expectativas claras, que obtengan recursos y los asignen estratégicamente y que conduzcan y monitoreen la planificación, implementación y evaluación del currículum. Además, es fundamental que los directivos promuevan permanentemente el desarrollo profesional docente, creando valor tanto individual como colectivo dentro de cada establecimiento. Finalmente, se espera que los directivos centren su atención en las necesidades e intereses de sus estudiantes, considerados los protagonistas del sistema escolar comunal. Lo anterior implica conocer sus expectativas y dificultades, así como las de sus familias, y priorizar sus voces en la toma de decisiones en las escuelas y liceos.

Factores que explican los resultados educativos de San Nicolás

Gracias a una gestión comunal coherente, los sellos que hemos descrito se han hecho carne en la realidad educativa de San Nicolás, mejorando su desempeño desde una visión comprensiva y no reduccionista de la educación. Según nuestro análisis, los principales factores que explican este proceso son los siguientes.

a) Claras convicciones políticas e ideológicas que sustentan el modelo educativo comunal

En San Nicolás, la política educativa se sustenta en un discurso político e ideológico basado en la justicia social y en la superación del tradicional estado de rezago y pobreza de las comunidades campesinas. El propósito último de las autoridades comunales es que

los estudiantes de San Nicolás, una comuna pequeña, pobre y de matriz rural, tengan una educación aún mejor que la que reciben los hijos de la élite en los colegios privados de Santiago, a fin de que puedan desarrollar plenamente sus talentos e intereses y alcanzar sus propósitos y proyectos vitales. El proyecto educativo comunal expresa la visión de que la educación pública debe ser accesible, inclusiva, atractiva y vanguardista, de manera que congrege a estudiantes de diferentes clases sociales, lugares de procedencia, intereses y habilidades, contribuyendo a la superación de las desigualdades, la discriminación y el clasismo propios de la sociedad chilena.

En el DAEM existe la convicción política de que la educación es la principal herramienta de movilidad social y desarrollo personal y colectivo, y en él recae, así como en los equipos directivos y profesionales de cada establecimiento, la responsabilidad de ofrecer a sus estudiantes todas las oportunidades para adquirirla. Diferentes actores coinciden en que entre las principales razones del éxito del modelo de San Nicolás están la voluntad política del alcalde de priorizar la educación comunal y el compromiso y sentido de servicio público de quienes allí trabajan.

San Nicolás funciona porque todos los funcionarios nos consideramos servidores públicos, garantes de un derecho, y estamos aquí para eso, para que nuestros estudiantes puedan ejercer plenamente su derecho a una educación de calidad. Esto nos diferencia fuertemente de otros sistemas municipales. (Director de escuela)

Con la convicción de estar al servicio de la comunidad trabajan desde el alcalde hasta los auxiliares de cada establecimiento. Esto ha mantenido al margen la intromisión de la política partidista en las decisiones educativas, especialmente en la contratación y despido de personas del DAEM, escuelas o liceos, que solo se rige por criterios profesionales o de desempeño según los resultados esperados, situación poco común dentro del sistema escolar municipal chileno.

Por último, en su afán de potenciar el desarrollo de la comuna, el alcalde ha impulsado la estrategia de privilegiar la contratación de profesionales y asistentes de la educación oriundos del territorio, lo que ha generado un círculo virtuoso de motivación y compromiso con el proyecto.

La gente pertenece a la comuna, y cuando tú trabajas para tu comuna quieres lo mejor para tu gente, para tu comunidad. En las escuelas rurales todos los profesores encargados y la mayoría de los docentes son de San Nicolás. Yo soy exalumna de San Nicolás y eduqué a mis dos hijos en una escuela rural de aquí. Si yo tengo a mi hijo en el establecimiento, voy a querer lo mejor para ese establecimiento porque, obviamente, quiero darle lo mejor a mi hijo, y hoy en día muchos profesores tienen a sus hijos en San Nicolás. (Directora de escuela)

b) Fortalecimiento de los equipos directivos y de los proyectos pedagógicos de los centros escolares

Durante la última década, el DAEM ha puesto énfasis en potenciar los proyectos pedagógicos de los establecimientos, de manera que cumplan efectivamente sus propósitos educativos y, además, resulten atractivos para los estudiantes. Para ello, la clave ha sido fortalecer a los equipos directivos de escuelas y liceos, como explica el jefe técnico del DAEM: «Un equipo fuerte, con liderazgo, con conocimientos teóricos, pedagógicos y administrativos, da como resultado una buena escuela. Todas las escuelas tienen sus tiempos, pero donde han logrado armar buenos equipos se han visto cambios y buenos resultados». Esto se ha logrado a través de las siguientes acciones:

- Selección muy cuidada de directivos de escuelas: como mencionamos, no existe selección de directivos –ni de docentes u otros profesionales– por motivos partidistas o políticos; las contrataciones responden a razones netamente profesionales. Además, existe una transferencia de docentes y directivos con alto potencial o logros demostrados entre los establecimientos, principalmente hacia aquellos que presentan mayores dificultades. A su vez, los equipos directivos tienden a conformarse con profesionales de los propios establecimientos; de esta manera, antes que privilegiar la contratación de personas ajenas que no están socializadas en sus culturas particulares, se potencian los liderazgos y se abren oportunidades de ascenso.

El equipo directivo se conformó con profesores que ya estaban aquí, que conocían a los estudiantes, interpretaban la realidad; profesores comprometidos que realizaban esfuerzos individuales y los volvieron colectivos y el resultado fue mucho mejor. (Director de liceo)

- Expansión de equipos: la fuerte inyección de recursos públicos durante la última década (gracias a la SEP desde 2008 y al aumento de subvenciones y fondos específicos para fortalecer la educación municipal) permitió expandir los equipos directivos, crear nuevos roles y aumentar las horas asignadas para cada cargo. En el caso de los liceos y de las dos escuelas de tamaño medio, a medida que sus proyectos educativos se han ido complejizando y la matrícula se ha ido ampliando, los equipos directivos han necesitado incorporar nuevos profesionales. Por ejemplo, la Unidad Técnica Pedagógica del Polivalente tenía una docente en 2011 y hoy son un equipo de cuatro. Con todo, las escuelas rurales del microcentro son la excepción, pues su reducido tamaño no les ha permitido justificar los gastos para nuevas contrataciones. Aunque se espera que organizarse en microcentros ayude a suplir la carencia de equipos, una de las directoras identifica la falta de apoyo técnico como una gran debilidad: «Los encargados de escuela tenemos muchos roles y, personalmente, a mí me

gustaría tener más instancias de reflexión, un apoyo más permanente, un equipo con quien dialogar».

- Autonomía pedagógica y financiera de los centros educativos: el DAEM de San Nicolás tiene claros lineamientos y propósitos educativos comunales, pero –enmarcándose en ellos– sus establecimientos tienen total autonomía pedagógico-curricular para crear sus propios proyectos educativos, con énfasis, sellos y orientaciones particulares. El jefe técnico del DAEM explica que desde un inicio se descartó imponer un modelo comunal único, pues, dada la diversidad de escuelas y liceos, no todos tienen las mismas condiciones y recursos, ni todas las comunidades enfrentan similares necesidades y desafíos:

Los equipos de los liceos y escuelas agradecieron esta autonomía porque pudieron desarrollarse en el ámbito curricular y pedagógico, pudieron pensar, planificar, probar ideas, crecer profesionalmente. Nosotros solo exigimos que se cumplan los tres lineamientos comunales, pero el equipo técnico ve cómo se las arregla para cumplirlos, ellos son responsables de sus currículums, sus formas de evaluar, de enseñar.

El equipo profesional del DAEM, si bien brinda un apoyo permanente, no interviene en las decisiones de los directivos escolares, salvo en casos muy aislados de dificultades o bajo desempeño prolongado. Además, los equipos de gestión de las escuelas tienen autonomía para ejecutar sus fondos SEP para el mejoramiento educacional a través de planes de compra anuales que revisa y aprueba el DAEM; y los equipos con capacidades y resultados demostrados también tienen autonomía para contratar al personal del centro educativo.

El DAEM respeta las decisiones de compras y uso de recursos de los directores. Podemos usar la SEP y el FAEP⁹⁰; llegan muchos proyectos, y en general somos libres de decidir qué hacemos con esos recursos, siempre que esté bien sustentado en base a los objetivos de cada proyecto. (Director de liceo)

c) Estabilidad de los equipos

El DAEM está formado por un equipo de trabajo muy estable. El actual jefe ejerce esa función desde hace casi tres décadas y los demás profesionales que ocupan cargos de relevancia se incorporaron entre 2006 y 2011, el período crucial para la definición de la actual política comunal. La rotación de profesionales ha sido casi inexistente. Una situación similar ocurre en los liceos. En el Polivalente, el núcleo del equipo directivo y técnico se conformó hacia 2006, y en adelante solo ha crecido con nuevas contrataciones; en Puente Ñuble, el director, trasladado desde el Polivalente en 2014, lidera un equipo

90. Fondo de Apoyo a la Educación Pública.

en el que él es uno de los más nuevos. En las escuelas rurales la situación es muy similar. Por ejemplo, la directora de la escuela de El Peumo lleva dos años en el cargo, pero antes había liderado la escuela Piedra Lisa durante dieciséis, hasta que fue cerrada por decisión del DAEM en acuerdo con la comunidad; a su vez, el director de la escuela La Loma lleva más de veinticinco años ejerciendo el mismo rol. Las plantas docentes también son muy estables y la rotación es casi inexistente, pues, en general, los profesores adquieren un alto compromiso con sus estudiantes y establecimientos, y encuentran en ellos buenas condiciones laborales con amplias posibilidades de promoción y desarrollo profesional interno.

La estabilidad de los equipos ha favorecido la continuidad de la política comunal y del proyecto de cada establecimiento. Por cierto, si bien la base del sistema se ha mantenido desde su definición a fines de los 2000, a medida que se han ido alcanzando metas y obteniendo resultados, los proyectos y los equipos se han ido complejizando, y las metas se han vuelto más ambiciosas, lo que a su vez ha generado un mayor entusiasmo y compromiso en las comunidades escolares, incluidos los estudiantes y apoderados.

d) Objetivos claros, apoyo y apertura a la innovación

Aunque actualmente los lineamientos y principios del modelo comunal de educación puedan aparecer como propios del DAEM, son una combinación de las intenciones políticas del municipio con las estrategias, metodologías y fundamentos emanados de los propios establecimientos, particularmente del Polivalente: «Cada colegio tiene que guiarse por lineamientos generales, pero esos lineamientos han salido de los mismos colegios» (directora de escuela). De este modo, innovaciones pedagógicas como las agrupaciones flexibles de aprendizaje, la gran electividad del currículum mediante las aulas abiertas o el desarrollo del plurilingüismo han surgido en el liceo y han sido valoradas y adoptadas luego por el DAEM como parte de la política comunal para todos sus establecimientos. Ciertamente, todas estas innovaciones educativas no son fruto del azar: se sustentan en experiencias internacionales exitosas y están avaladas por investigaciones científicas.

En San Nicolás las comunidades educativas tienen amplia libertad para diseñar y probar estrategias nuevas, y cuentan con la confianza, el tiempo y los recursos para ello. El DAEM les facilita las condiciones para innovar y crear herramientas y políticas que apunten a fortalecer los buenos resultados escolares. Cuando las iniciativas son exitosas y su transferencia posible, el equipo técnico del DAEM fomenta su traspaso entre los establecimientos, actuando como puente. A su vez, cuando conoce iniciativas que puedan ser atractivas, las comunica a sus directivos, sin imponerlas.

Aquí llegan muchas propuestas, de fundaciones, empresas. Nosotros agradecemos todos los programas, pero es decisión de cada director qué es lo que quiere implementar o no, además que estos programas tienen que adecuarse a los proyectos de los colegios, y no viceversa. (Profesional del DAEM)

Los establecimientos también desarrollan actividades de colaboración mutua por iniciativa propia. Aunque estas tienden a ser proyectos específicos, hay excepciones. La escuela Monteleón y el liceo Puente Ñuble mantienen una relación estrecha: dado que el centro de práctica de la especialidad agroecológica del liceo se construyó en dependencias de la escuela, el alumnado y el profesorado del liceo trabajan en la escuela junto con el alumnado de esta en asuntos de agroecología. La iniciativa ya mencionada «Tutores de idiomas para niños rurales» creada por alumnos/as del Polivalente es otro ejemplo de colaboración permanente entre liceo y escuela. Pero, quizás, la relación de colaboración más estrecha se da precisamente entre las escuelas básicas rurales y el Polivalente para facilitar el tránsito de sus estudiantes de la primaria a la secundaria, a través de la articulación pedagógico-curricular de la Unidad Técnica del liceo y los profesores de los últimos años de enseñanza básica. Hasta antes de la fusión de la escuela Sergio Martín con el Polivalente, ocurrida en 2018, estos dos establecimientos habían asimilado sus proyectos educativos y articulado todo su currículum de manera que un alumno/a de la escuela tenía una experiencia formativa muy similar a la de uno/a del liceo. Esto suponía un trabajo técnico estrecho y permanente entre las Unidades Técnicas y los profesores de ambas instituciones.

No obstante, por sobre las amplias posibilidades de creación de los establecimientos, el DAEM acuerda con cada uno metas concretas tanto de resultados de gestión como de aprendizaje de sus estudiantes, monitorea su cumplimiento y, en caso de no alcanzarlas, los directivos deben rendir cuentas al concejo municipal y comprometerse a adoptar medidas que permitan remediar la situación. El DAEM solo interviene cuando se produce un bajo rendimiento prolongado durante tres años o más, generalmente haciendo cambios en los equipos directivos. Según los directivos, establecer metas concretas y desafiantes, así como contar con una clara definición de los roles desde el DAEM, ha sido clave para su adecuada gestión.

El DAEM tiene buenos resultados porque tiene muy claros los roles, todos aquí tenemos claro lo que tenemos que hacer y lo hacemos; y, además, lo hacemos bien, porque, si no lo haces bien, terminas yéndote. (Directora de escuela)

Particularmente, los directores de los grandes liceos consideran a los profesionales del DAEM como parte de su equipo de trabajo y, a su vez, estos estiman que su rol es el de colaborar en la gestión directiva y facilitarla.

No hay una relación asimétrica del DAEM hacia los colegios, al contrario, es de colaboración. Cuando yo hago gestión del liceo, dentro del equipo de trabajo considero a los técnicos del DAEM. La relación con el DAEM es cotidiana, cercana, estamos siempre llamándonos, visitándonos; ante cualquier duda o cualquier idea, yo sé que siempre será bien recibida [en el DAEM]. (Director de liceo)

Como resultado de esta política, todos los directivos y comunidades escolares se sienten copartícipes, constructores activos y protagónicos del proyecto educativo comunal, cuestión que refuerza su compromiso y entusiasmo con su labor.

e) Mucha confianza y altas expectativas recíprocas dentro del sistema escolar

El DAEM de San Nicolás confía plenamente en que los directores, profesores y profesionales de las escuelas y liceos tienen las capacidades para desarrollar exitosamente sus proyectos, y en que sus estudiantes tienen las condiciones para aprender y pueden hacerlo independientemente del nivel sociocultural de sus familias. En el municipio existen altas expectativas sobre lo que pueden lograr las comunidades escolares. Por su parte, los equipos directivos y los docentes de las escuelas confían en los profesionales del DAEM, existe una conversación fluida y permanente, y acuden a ellos no solo cuando tienen dudas o problemas, sino también cuando hay ideas nuevas y proyectos, pues saben que, si favorecen la formación de los estudiantes y están en línea con las orientaciones institucionales, serán bien acogidos.

Ellos están dispuestos a tomar proyectos e iniciativas y a apoyarte con recursos, con lo que sea para mejorar algo en las escuelas. Nunca me han objetado ningún proyecto, ningún gasto; al contrario, solo he recibido acogida. (Directora de escuela)

Adicionalmente, los profesionales del DAEM manifiestan tener mucha confianza en el alcalde y valoran la confianza y libertad que este les ha dado para trabajar con gran autonomía. Valoran su compromiso con la educación de la comuna y su valentía a la hora de anteponer criterios de gestión técnicos y profesionales a criterios políticos. Por ejemplo, uno de los funcionarios del DAEM recuerda la época de inicio de los 2000, cuando se gestaban los gérmenes del modelo actual y el alcalde decidió enfrentar a los docentes de la comuna que no lograban buenos resultados o no estaban lo suficientemente comprometidos con el proyecto.

El alcalde apostó por la educación [...] Cuando esto partió se tomaron medidas drásticas con los profesores, pero políticamente su objetivo no era «quedar en buena» con los profesores, sino entregar una buena educación a la comunidad, y para eso había que despedir gente o ponerse más estrictos con el cumplimiento de horarios, metas, compromisos. (Profesional del DAEM)

f) Inversión al servicio de los estudiantes, optimización de los recursos y búsqueda de redes y fuentes de financiamiento externas

La educación del sistema comunal de San Nicolás se financia completamente a través de las diferentes subvenciones y recursos de la SEP, es decir, con recursos del Estado. El municipio está financieramente saneado y no transfiere recursos al DAEM.

Adicionalmente, ha recibido fondos públicos de inversión del FAGEM⁹¹, del FAEP y del FNDR⁹², así como algunos aportes de fundaciones y empresas en la última década. Además, en la búsqueda de mayores oportunidades para sus alumnos/as, ha establecido convenios con muchísimas academias de idiomas, empresas, universidades y centros de formación técnica. Actualmente, el DAEM y el Polivalente cuentan con profesionales dedicados exclusivamente a la gestión de proyectos y a obtener nuevas fuentes de financiamiento y oportunidades, labores que también realizan continuamente los demás establecimientos, aunque sin personal de dedicación exclusiva.

Este año ganamos un proyecto de conservación con el que renovamos toda el área de educación de párvulos, también el concurso TP 2.5 para maquinaria y, además, el proyecto Viva Leer de Fundación la Fuente, con el que renovamos la biblioteca. Los proyectos son nuestros, [...] los formulamos y redactamos nosotros mismos dentro del equipo directivo, a veces con ayuda de algunos docentes. (Director de liceo)

Dado que el centro de la política comunal es el estudiante, el municipio garantiza que todos los niños, niñas y jóvenes cuenten con los recursos necesarios para aprender y desarrollar sus talentos. Como hemos mencionado, esto implica la adquisición y entrega de parkas, zapatos, uniformes, materiales, útiles escolares y transporte; gestionan, además, planes de atención médica y dental, múltiples programas de becas y un internado escolar para alumnos/as de zonas distantes. La preocupación por el bienestar alcanza el punto de inmiscuirse en las dinámicas familiares para garantizar que los hogares de sus estudiantes estén alineados con sus propósitos educativos o, al menos, no interfieran en su desarrollo.

Para que el niño pueda aprender tiene que alcanzar un estado de bienestar. Por eso tenemos además una dupla psicosocial fuerte articulada con todos los organismos de protección de la infancia; y si el niño falta mucho a clases, derivan a las familias por vulneración de derechos. Lo que hacemos es influir en las pautas de crianza, y decirle a las familias que sus hijos tienen que estar en un espacio limpio, ordenado, que tienen que tener una alimentación saludable, dormir al menos ocho o nueve horas. (Director de liceo)

Además, los gastos se han centrado en infraestructura, plantas docentes y recursos para el desarrollo de todas las áreas del conocimiento, con un fuerte foco en deportes, artes y cultura. Por ejemplo, todas las escuelas rurales cuya matrícula sea inferior a 30 alumnos/as cuentan con profesores especialistas de Inglés, Educación Física y Educación Musical, además de

91. Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Educacional Municipal.

92. Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

monitores de talleres extracurriculares, algo que sería inviable financiar sin el apoyo del DAEM (dado su reducido tamaño y, por lo tanto, bajos ingresos vía subvención estatal). Esto ocurre porque existe una política de redistribución interna de los recursos, de manera que ningún establecimiento se vea afectado o limitado por la falta de estos.

Nosotros, a veces, como tenemos poquitos alumnos no tenemos muchos recursos y, por ejemplo, ahora nos quedamos sin fondos para transportes en el proyecto de idiomas, y el DAEM siempre busca los dineros de otros lados, y siempre te consiguen lo que necesitas. (Director de escuela)

Por otra parte, los directores consideran que el DAEM es particularmente eficaz para resolver problemas de equipamientos y disponibilidad de insumos:

El DAEM es muy eficiente y en tres días mandan todo lo que se pide. Tú llamas y dices: «Pedí esto y no me ha llegado, ¿qué pasó?», y ellos lo resuelven inmediatamente. (Director de escuela)

Así, a diferencia de lo que ocurría hasta hace dos décadas, hoy en día todos los establecimientos se encuentran óptimamente equipados.

Hace dieciocho años tenías que pedirles a los apoderados que te apoyaran para arreglar el techo o conseguir leña. Se hacían rifas para comprar una multifuncional para sacar copias y trabajar mejor con los niños. Hoy en día no hay preocupaciones de ese tipo, solo nos preocupamos del aprendizaje. (Directora de escuela)

Según el DAEM, aunque algunas de las inversiones, particularmente aquellas referidas a la implementación de la educación artística, deportiva o extraescolar, podrían parecer una extravagancia vistas desde fuera, para ellos reflejan su compromiso con altos estándares para todos sus estudiantes. Han gastado 10 millones de pesos en un piano de cola para una escuela de 30 niños/as o 500 000 pesos en cada violín profesional de la orquesta; al mismo tiempo invierten en becas para pasantías de idiomas e intercambios escolares en países extranjeros que tienen por objetivo expandir los horizontes culturales de sus estudiantes, salidas pedagógicas, participación en torneos, encuentros y competencias escolares de diversos ámbitos, así como en muchas otras iniciativas de alto costo que buscan nutrir la experiencia formativa de sus alumnos/as.

Una mirada sistémica sobre la excepcionalidad de San Nicolás

El sistema educacional de San Nicolás se aparta radicalmente del panorama de la educación pública chilena. No es solo que haya aumentado significativamente su matrícula durante la última década y media, acogiendo a todos los niños, niñas y jóvenes de su comuna, mientras la educación municipal chilena se reducía hasta mínimos históricos por la fuga de los estudiantes mejor posicionados hacia el sector privado, sino que lo ha

hecho posicionándose como un proyecto altamente atractivo para familias de diferentes clases sociales y territorios, erigiéndose como un modelo de educación pública inclusiva y heterogénea. Además, este explosivo proceso de expansión ha ido acompañado de un aumento sostenido de los logros de aprendizaje de sus estudiantes, en un sentido amplio y multidimensional. No existe otra experiencia similar en Chile.

Desarrollar este modelo de gestión educativa ha requerido tiempo y acumulación de capacidades. Si bien las primeras medidas para aumentar el desempeño en las pruebas estandarizadas dieron sus frutos en pocos años, la creación y maduración del proyecto global, y su expansión en la red de escuelas y liceos, solo ha ocurrido durante la última década, acumulando casi quince años de trabajo. En esta evolución ha sido fundamental asegurar la estabilidad de los equipos municipales y escolares, porque ha favorecido la continuidad de las políticas e iniciativas y ha permitido el desarrollo y acumulación de capacidades profesionales, pilares esenciales del sistema. Ciertamente, ha habido errores y pasos en falso, por eso ha sido tan importante mantener la confianza y las altas expectativas en los equipos y en la relación municipio-escuelas.

La autonomía pedagógico-curricular que el municipio ha dado a sus establecimientos ha producido un círculo virtuoso de innovación, expansión y consolidación del modelo educativo de San Nicolás. Así, escuelas y liceos han desarrollado proyectos educativos que atraen a estudiantes de orígenes, capacidades e intereses diversos, quienes viajan hasta dos horas diarias para estudiar. Tanto ellos como sus familias valoran las múltiples innovaciones que han emergido, la preponderancia dada a las artes y al deporte en la educación (aspectos muy secundarios en el currículum oficial chileno) y las variadas oportunidades formativas, solo comparables con las de los establecimientos de la clase alta chilena. Pero, sobre todo, valoran la importancia que se da al alumno/a en el proceso educativo. Los recursos se invierten para ofrecer las mejores condiciones educativas posibles a todos los estudiantes, atendiendo la diversidad de intereses y necesidades individuales de cada uno: desde zapatos hasta violines profesionales. Dado que el sistema de financiamiento público se basa en el número de alumnos/as y su asistencia a las clases, esta expansión ha multiplicado los recursos disponibles en el municipio, y estos, invertidos nuevamente en mejorar la educación, han potenciado todavía más el círculo virtuoso. Más aún, empresas, fundaciones, centros culturales, institutos y embajadas también se han magnetizado con el proyecto y han puesto a disposición de la comuna y sus establecimientos recursos adicionales.

Una empresa tan improbable en el panorama educativo chileno ha obtenido inspiración y fuerza de las convicciones políticas e ideológicas que comparten ampliamente quienes trabajan en la educación comunal: que la educación es un derecho de las niñas y niños, que su rol como servidores públicos es hacer efectivo ese derecho y que todos los estudiantes merecen la mejor educación posible para desarrollar todos sus potenciales y talentos e integrarse plenamente a la vida en sociedad.

Conclusiones sobre la gestión educativa local y su mejoramiento

En el análisis de cada caso hemos sintetizado las principales conclusiones y lecciones que sacamos de cada uno. En este apartado final identificamos cuatro dimensiones clave que integran los aprendizajes que se pueden extraer de ambas experiencias y luego proponemos una reflexión más general sobre el marco institucional, la política educacional y la gestión educativa local.

Ideología: el compromiso con la justicia educativa como visión e inspiración. El trabajo de gestión educacional que ambas comunas desarrollan está inspirado en una visión mayor que las conecta con la justicia social a las que estos municipios sirven. Las autoridades locales y los profesionales del campo comparten una mística que motiva y orienta sus decisiones; no se trata de retórica y discursos, sino de un genuino compromiso con el bienestar de los niños y niñas y de sus comunidades, y de la convicción de que la educación abre mejores oportunidades de vida. Decimos que no es solo un discurso porque esto se traduce en acciones concretas, en prioridades, en inversiones, en altas expectativas y –tan importante como todo esto– en una ética colectiva, un sentido de misión y una fuente de motivación, todo lo cual permite sostener en el día a día el desafiante trabajo que desarrollan. En un país como Chile, en el que las políticas públicas en general y las educacionales en particular han sido en buena parte desprovistas de «relato», de nociones de «justicia social» y recubiertas de visiones tecnocráticas durante mucho tiempo, esto resulta distintivo.

Es interesante observar que esta noción de justicia educativa no asume una visión paternalista inspirada en el déficit, tan extendida en Chile respecto de la educación pública como refugio, casi asistencia social, para los desamparados del mercado privado (Bellei, 2015). Por cierto, dado que se trata de sectores social y económicamente desaventajados, deben enfrentar las carencias más básicas de sus alumnos/as (desde zapatos hasta el retraso educativo y los riesgos de deserción escolar), pero no se quedan ahí, trabajan por más. En ambas comunas esperan que la educación pública sea superior en calidad a la educación privada; y, en el caso de San Nicolás, convertirse directamente en un referente nacional y disputar la hegemonía del logro educativo de la clase alta santiaguina.

Recursos: máxima inversión al servicio de los estudiantes. Una expresión inequívoca del compromiso con la educación pública es gestionar responsablemente los recursos destinados a ella, sin desviar recursos para fines no educacionales (algo extendido en Chile, tanto en el sector público como privado) (BID, 2018), evitando el déficit y priorizando inversiones de mayor impacto en las condiciones en que estudian los alumnos/as. Estas condiciones son definidas de un modo integral, cubriendo el mencionado apoyo a las necesidades básicas de los estudiantes, el apoyo psicosocial

y psicopedagógico, la infraestructura y el equipamiento de las escuelas, y una oferta educativa integral. Hacer inversiones sensibles a las necesidades de los estudiantes y adecuadas a cada contexto supone dar participación a los equipos docentes y directivos en esas definiciones presupuestarias. En cambio, en Chile es frecuente que los municipios hagan compras «estándar» que «envían» a las escuelas con la esperanza de que les sirvan; la evidencia muestra una enorme subutilización de ese tipo de gastos. Esta sensibilidad permite estar atentos a los «detalles» que pueden obstaculizar el aprovechamiento de las oportunidades educativas, porque la pobreza se cuela porfiadamente: transporte escolar, útiles escolares básicos, residencia estudiantil y cepillos de dientes, pero también instrumentos musicales profesionales, recursos para talleres complejos (como robótica) y apoyo para pasantías al extranjero, por mencionar algunos ejemplos. La justicia educativa demanda dignificar la experiencia formativa de los estudiantes.

Por cierto, una proporción elevada de la inversión se destina a la contratación del personal docente, un desafío importante, dada la necesidad de atraer a profesionales que trabajen en sectores rurales o de pobreza. Para lograrlo, se procura dar buenas condiciones laborales, ofrecer contratos por jornada completa (en Chile muchos profesores trabajan a tiempo parcial) y –especialmente en San Nicolás– oportunidades de desarrollo profesional (Ávalos, 2013). Igualmente, dado que ambas comunas ofrecen un currículum enriquecido por talleres y otras oportunidades formativas complementarias, su gasto en personal docente es también mayor que el mínimo obligatorio. Como en buena medida las condiciones de trabajo de los docentes son las condiciones de aprendizaje del alumnado, procuran dotar al profesorado de todos los recursos necesarios para una buena pedagogía. Todo esto es posible porque ambos municipios evitan gastar recursos en otros asuntos que consideran de bajo impacto educativo, como consultorías privadas, un excesivo número de funcionarios, recursos que los docentes no usarán o gastos superfluos en infraestructura y equipamiento que no apoyan el aprendizaje.

Descentralización: el saber profesional está en las escuelas. Dado que ambos municipios dan autonomía a sus escuelas para crear sus proyectos educativos e idear innovaciones, han puesto mucho énfasis en desarrollar capacidades profesionales en la base del sistema, es decir, en las escuelas y liceos. Esto supone procesos de contratación cuidadosos, una selección basada en méritos y períodos de prueba, entre otros. También implica confiar en esas capacidades profesionales, dar autonomía pedagógica a las escuelas y estar abiertos a la innovación que surge desde la base; esto no quiere decir que las autoridades locales no tengan propuestas, sino que estas siempre consideran el desarrollo de las capacidades escolares y se legitiman por su cercanía con estas comunidades, especialmente porque sus impulsores han sido profesores de esas escuelas. Esto incluye dotar a las escuelas de otros profesionales de apoyo a la docencia, como profesores ayudantes de sala y apoyo psicosocial para los alumnos/as. Así, los profesores, inspirados en la idea de justicia educativa, encuentran un espacio donde canalizarla en su labor de enseñanza y pueden desarrollarse profesionalmente, crecer y desplegar su saber en

condiciones desafiantes, pero con el apoyo, los recursos y la confianza de sus autoridades. Esto produce entornos de trabajo exigentes, con intensa «*accountability* horizontal» profesional (Bellei et al., 2014).

Los directivos escolares desempeñan una labor clave en la conexión entre escuela y autoridades locales. Como dijimos, son directivos con capacidad de decisión e incidencia en las políticas locales y en las inversiones, hasta el punto de que en Loncoche operan como consejo de cogestión local. Los directivos también inciden, e incluso deciden, en la contratación del personal docente y son responsables de mantener los entornos laborales descritos: con una visión clara, sentido de la ética y responsabilidad profesional, y cuidando las condiciones de trabajo de sus profesores. Ciertamente, dado que la mayoría ha alcanzado esos roles habiendo hecho carrera docente en las mismas escuelas/liceos, son reconocidos y cercanos, y ejercen tanto de autoridades como de «voceros» de los intereses y necesidades de sus escuelas ante las autoridades locales. Esta aproximación se distancia de muchas de las políticas implementadas en Chile, basadas más bien en la desconfianza (intensos sistemas de control jerárquico/burocrático del trabajo docente) y en la desprofesionalización de la docencia (aplicación de sanciones/incentivos basados en los test de logro de los estudiantes o imposición de «innovaciones» por consultorías externas) (Falabella y De la Vega, 2016).

Sostenibilidad: estabilidad de las políticas y equipos locales en educación. El profesionalismo en la gestión educativa local se ha expresado también en una estabilidad a medio y largo plazo de los equipos locales y directivos, y en un fortalecimiento del nivel intermedio. Ambas comunas identifican a un/a docente como líder educativo de los cambios y las autoridades locales confían en ellas, incluso (como en Loncoche) a pesar de los cambios en el signo político de las autoridades municipales. Los equipos intermedios han sido estables en sus liderazgos y se han ido construyendo y consolidando en función de sus propios progresos, sin pretender «partir de cero» y dar tumbos en la política educativa. Estos equipos se nutren de los directores escolares, reconociéndoles la autonomía educativa referida, pero apoyándolos en los aspectos de gestión institucional, financiera y de recursos humanos. Esto ha facilitado la permanencia, consolidación y enriquecimiento de la visión educativa local que inspira las políticas y prioridades, lo que ha dado sustentabilidad a los cambios y mejoras desarrollados; también ha mostrado un horizonte de desarrollo para las escuelas/liceos que van más retrasados en sus progresos, que se han nutrido de las ideas de sus pares. Así, la apuesta por consolidar un nivel intermedio de gestión educativa diferencia estos casos de la tendencia chilena de atomización causada por el mercado y de la precariedad institucional producida por la falta de profesionalización del nivel local (Bellei y Muñoz, 2020).

La estabilidad de los equipos no debe confundirse con inmovilismo. Estas dos comunas han cambiado mucho y han implementado muchas innovaciones en el período, pero, al tener una «brújula» interna, han sabido aprovechar los recursos y las políticas

públicas para que jugaran a su favor y, por lo tanto, no se han dejado «distraer» por los frecuentes cambios de política educativa nacional, sino que «han filtrado» estas políticas. Igualmente, no se trata –especialmente en el caso de San Nicolás– de gestiones encapsuladas, sino que se muestran muy abiertas a las ideas e innovaciones de otros contextos: muchas de las estrategias aplicadas son adaptaciones de innovaciones externas (varias de ellas del extranjero); la clave está en su apropiación y en una aproximación pragmática que ensaya-evalúa y no tiene reparos en abandonar lo que no resulta (Contreras y Bellei, 2020).

Es importante señalar que estos cuatro «factores comunes» conviven con importantes diferencias entre ambos casos, a las que hemos prestado menos atención en el análisis. Por ejemplo, el grado de complejidad y ambición de la propuesta pedagógico-curricular de la comuna de San Nicolás muestra mayor desarrollo y, por lo tanto, tiene respuestas propias a cuestiones educacionales críticas como son el agrupamiento de estudiantes, el desarrollo integral y las habilidades para el siglo XXI, y una pedagogía más desafiante orientada a las competencias intelectuales, personales y artísticas de nivel superior. San Nicolás llegó a esto tras «superar» las preocupaciones más fundamentales del aprendizaje académico básico y la adquisición de destrezas de alfabetización matemática y de lectoescritura. Esto hace que la política educacional de Loncoche aparezca como menos densa en estas dimensiones. A su vez, Loncoche ha desarrollado un trabajo de gestión más horizontal entre las escuelas y la gestión local, institucionalizando la participación colectiva de los directivos escolares, mientras que en San Nicolás, aunque estén abiertos a las necesidades de las escuelas, las abordan «una-a-una», siendo menos densas las cooperaciones entre establecimientos.

Otra diferencia importante es el modo en que San Nicolás ha abordado la gestión educativa como parte de una estrategia de desarrollo local, lo que tiene consecuencias en decisiones importantes de gestión. Por ejemplo, aplicando una política de consolidación y planificación de su oferta (tiene más matrícula, pero la mitad de establecimientos que Loncoche), lo que le ha permitido concentrar recursos para ofrecer mejores oportunidades (infraestructura, equipamiento y profesionales). Además, no ha tenido que hacer frente a la competencia privada (es probable que en algún punto esto sea una consecuencia de su buena gestión), lo que ha potenciado el carácter de «educación de todos» de la educación municipal. Esto se ha expresado en la enorme capacidad de apalancar recursos adicionales, hacer alianzas y tejer redes externas. Esta función es tan relevante que tienen cargos exclusivos para el diseño de proyectos y para las «relaciones exteriores». Entienden que la educación no es solo responsabilidad de quienes trabajan en este ámbito, sino que es social y comunitaria (también de las empresas privadas), y la conciben como un componente de la política de desarrollo local para el progreso del territorio y sus comunidades.

Finalmente, para situar las dos experiencias chilenas en el ámbito internacional, creemos relevante reflexionar sobre algunas de las características contextuales que se deben tener en cuenta. La primera es el entorno de mercado tremendamente hostil y la privatización que la educación pública chilena ha debido enfrentar (Bellei y Muñoz, 2020); esto ha provocado que para muchos municipios la gestión educacional haya sido de supervivencia y, para todos, contra la corriente del marco institucional. En este contexto, ya solo mantener un sistema de educación pública mayoritario en el «mercado escolar local» es un gran éxito, lo cual hace que objetivos educacionales más desafiantes no aparezcan en el horizonte de la mayoría de los municipios. Por cierto, el que no hayamos encontrado municipios relevantes de estudio en las grandes ciudades, donde la competencia de mercado es más agresiva, sugiere lo dañino que resulta ese entorno institucional para la educación pública.

Una consecuencia de lo anterior es que los dos casos estudiados son subsistemas locales de pequeña escala, lo cual limita la generalización de algunas de sus lecciones. Por ejemplo, dada la pequeña escala, problemas como la hiperburocratización, la construcción de grandes equipos profesionales del nivel intermedio o la comunicación y diseminación de políticas por medios impersonales, por nombrar solo algunos, son acá minimizados. En un estudio reciente sobre mejoramiento educacional en Chile (Bellei et al., 2020) se observó que los liceos ubicados en pequeñas localidades se beneficiaban enormemente del capital social comunitario. Por cierto, dada su condición, emergen otros desafíos para nada extraños en América Latina, como la importante presencia de población rural y de comunidades indígenas, así como problemas de conectividad, por no mencionar la pobreza y el bajo capital cultural de las comunidades. Creemos por lo mismo que, tomando las precauciones mencionadas, ambos casos son de enorme valor desde una perspectiva comparada latinoamericana, donde el desafío de hacer justicia educativa a comunidades históricamente postergadas es, sin duda, el más relevante.

Un tercer aspecto cada vez más decisivo en el contexto en el que han tenido que operar estos casos es la enorme y creciente relevancia que las políticas han dado a controlar y a responsabilizar a los establecimientos educacionales basándose en el rendimiento medido por pruebas estandarizadas de logro académico (principalmente en Lenguaje y Matemática). El «aseguramiento de la calidad» vía sanciones e incentivos por este desempeño ejerce una enorme presión hacia el «estrechamiento curricular» y, por lo tanto, una reducción del concepto de calidad educativa. Esta *accountability* se potencia con aquella de mercado, ante la publicación de *rankings* y la dinámica de prestigio/desprestigio que orienta la elección escolar de las familias, que en Chile (dado el financiamiento por *vouchers*) define finalmente los recursos con que cuentan las escuelas y sus administradores (Weinstein, Marfán, Horn y Muñoz, 2016). Este ambiente de políticas provoca que sea muy difícil sustraerse completamente a sus consecuencias. De este modo, los casos estudiados han tenido que demostrar inequívocamente efectividad en el terreno de la *test-based accountability* y también han experimentado algunas de sus consecuencias

negativas. Su excepcionalidad radica, a nuestro juicio, en que han ido mucho más allá, trabajando consistentemente por una visión educacional comprehensiva, integral y no excluyente.

Por último, como parte de esta visión comprehensiva de la educación, creemos que estas experiencias muestran la sabiduría del pragmatismo orientado por valores superiores, en este caso, la justicia educativa para poblaciones históricamente marginadas. Esto ha hecho que la política educativa local no caiga presa de dicotomías que no ayudan a sostener esta visión compleja y al mismo tiempo práctica: estas comunas gestionan con fuertes y claras atribuciones, pero con enormes dosis de descentralización y autonomía para sus establecimientos; buscan expandir su cobertura y aumentar la escolarización a la vez que mejorar la calidad de los aprendizajes; aspiran a estándares de excelencia y se comprometen con la equidad. En fin, hacen política social-educativa atendiendo hasta las necesidades más básicas de sus estudiantes, pero no omiten la innovación pedagógica y curricular de vanguardia. Una política a la altura de las grandes expectativas que promueven para todos sus estudiantes.

Referencias

- AGENCIA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2018). Resultados Categoría de Desempeño 2018. Una herramienta integral para la mejora escolar.
- AMUCH (2016). *Calidad de la educación en las comunas de Chile*. Santiago: Asociación de Municipalidades de Chile.
- ÁVALOS, B. (Ed.) (2013). *¿Héroes o villanos? La profesión docente en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, Universidad de Chile.
- BELLEI, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- BELLEI, C., CONTRERAS, M., VALENZUELA, J. Y VANNI, X. (Coords.) (2020). *El liceo en tiempos turbulentos. ¿Cómo ha cambiado la educación media chilena?* Santiago de Chile: LOM Ediciones y Universidad de Chile.
- BELLEI, C., Y MUÑOZ, G. (2020). *Políticas educacionales en Chile en las últimas décadas. Entre el Estado, el mercado y la rendición de cuentas basada en tests de logro académico*. Informe 5, proyecto «Las llaves de los sistemas educativos en América Latina: Un estudio comparado de doce casos subnacionales de mejora sistémica». Santiago de Chile: Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.
- BELLEI, C., MUÑOZ, G., RUBIO, X., ALCAÍNO, M., DONOSO, M. P., MARTÍNEZ, J. Y DÍAZ, R. (2018). *Nueva educación pública: Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- BELLEI, C., VALENZUELA, J. P., VANNI, X. Y CONTRERAS, D. (EDS.) (2014). *Lo aprendí en la escuela. ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO) (2018). *Financiamiento de la Educación en Chile. Informe Final*. Santiago de Chile: BID.
- CONTRERAS, M., Y BELLEI, C. (2020). Liceo Bicentenario Polivalente de Excelencia San Nicolás. En C. Bellei, M. Contreras, J. Valenzuela y X. Vanni (Coords.), *El liceo en tiempos turbulentos. ¿Cómo ha cambiado la educación media chilena?* Santiago de Chile: LOM Ediciones y Universidad de Chile.
- EYZAGUIRRE, S. (2012). *Fortalecimiento de la educación escolar pública: ¿Desmunicipalización?* Puntos de Referencia, 340. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- FALABELLA, A., Y DE LA VEGA, L. F. (2016). Políticas de responsabilización por desempeño escolar: Un debate a partir de la literatura internacional y el caso chileno. *Estudios pedagógicos* (Valdivia), 42(2), 395-413.
- GARCÍA-HUIDOBRO, J. C. (2019). *Reshaping a high school's whole curriculum: A study of three Chilean cases innovating in different ways*. Tesis doctoral. Lynch School of Education, Boston College.
- HARGREAVES, A., Y FULLAN, M. (2015). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Nueva York: Teachers College Press.

- MARCEL, M., Y RACZYNSKI, D. (Eds.) (2009). *La asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago de Chile: Uqbar.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2020). *Informe de Desarrollo Social 2019*. Santiago: Gobierno de Chile.
- MINEDUC (2017). Análisis de comunas con mejores resultados educacionales. Documento de Trabajo. Santiago: Ministerio de Educación.
- MUÑOZ, C., Y MUÑOZ, G. (2013). *Desigualdad territorial en el sistema escolar: la urgencia de una reforma estructural a la educación pública en Chile*. Documento de Trabajo n.º 8. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago: Rimisp.
- MUÑOZ, G., Y WEINSTEIN, J. (2019). The Difficult Process in Chile. Redefining the Rules of the Game for Subsidized Private Education. En C. Ornelas (Ed.), *Politics of Education in Latin America: Reforms, Resistance and Persistence*. Boston: Sense-Brill Publishers.
- OSSES, A., BELLEI, C., Y VALENZUELA, J. P. (2015). External technical support for school improvement: critical issues from the Chilean experience. *Journal of Educational Administration and History*, 47(3), 272-293.
- RIVAS, A. ET AL. (2020). *Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*. Madrid: Fundación Santillana.
- WEINSTEIN, J., MARFÁN, J., HORN, A. Y MUÑOZ, G. (2016). Chile: School leadership challenged by double accountability towards schools. En J. Easley II y P. Tulowitzky (Eds.), *Educational Accountability*. Nueva York: Routledge, pp. 70-88.
- WEINSTEIN, J., Y VILLALOBOS, C. (2016). Chile: la experiencia de la Subvención Escolar Preferencial. En M. Souto Simão (Coord.), *Transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre prácticas en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-Unesco, pp. 58-100.

Buscando una calidad integral de la educación en Colombia. Estudios de casos de Boyacá y Bogotá

Jorge Grant Baxter (investigador principal); Mónica Cristina León Cadavid y Luis Alejandro Baquero Garzón (coinvestigadores)

Introducción

En este capítulo presentamos el estudio de caso del departamento de Boyacá y el de la entidad territorial, Bogotá, en Colombia como ejemplos de mejora en la calidad educativa en el período de 2004 a 2019. A lo largo de estos años, ambas entidades territoriales evidencian mejoras en términos de indicadores educativos y fueron referenciadas por expertos en educación.

Boyacá destaca por mejoras en la cobertura, resultados de pruebas e indicadores de aprobación; por un reconocimiento social a la labor del docente, un sindicato con una fuerte presencia, una Secretaría de Educación con continuidad y unas gestiones claras hacia la ruralidad; además, tiene un componente de formación docente muy definido

y con acciones de mejoramiento de la calidad. Estos aspectos nos llevaron a ahondar en un estudio más juicioso de sus prácticas. Bogotá, por su parte, destaca principalmente como pionera en la implementación de políticas educativas con enfoque de inclusión, por estimular y dignificar la figura del docente y por entender de una manera más amplia el concepto de calidad educativa (Sandoval, 2016; UNESCO, 2016). Varias de las políticas educativas piloteadas e implementadas en Bogotá se retomaron luego en todo el país y han tenido un impacto importante en el sistema nacional.

En las siguientes páginas presentamos, de forma muy general, una contextualización socioeconómica y un análisis de las políticas educativas implementadas a través de los planes de desarrollo durante las distintas administraciones para ofrecer un panorama de las estrategias y acciones realizadas en el ámbito educativo. Se muestran los resultados del trabajo de campo realizado con entrevistas semiestructuradas a agentes políticos y de la academia que han tenido un papel protagónico en el desarrollo de estas entidades territoriales. Este trabajo de campo se llevó a cabo tras realizar un análisis estadístico en el que se identificaron las entidades territoriales que tenían calidad educativa y habían sostenido esos resultados en el tiempo, lo cual se contrastó con entrevistas a expertos en educación que confirmaron esta selección. Dentro de estos resultados se evidencian dos grandes ejes que han incidido en el mejoramiento de la calidad educativa: el papel que desempeñan los docentes y la gestión de políticas públicas. Finalmente, se plantean algunos de los retos para el mejoramiento continuo y una lectura conjunta de ambos casos.

Educación en Boyacá en los últimos quince años

Jorge Grant Baxter y Mónica Cristina León Cadavid

El departamento de Boyacá fue fundado el 8 de agosto de 1537. Ubicado sobre la cordillera oriental, su capital es Tunja. Cuenta con 123 municipios, de los cuales, Tunja, Duitama y Sogamoso son Entidades Territoriales Certificadas (ETC) y, en este sentido, poseen autonomía en lo relacionado con la educación. Como departamento, Boyacá también es una ETC que tiene a su cargo, en temas de salud y educación, los 120 municipios no certificados, pero se encarga de los 123 municipios en otras áreas como movilidad, infraestructura, economía, etc. Su población total en 2020 era de 1 242 731⁹³ habitantes, el 49,3 % corresponde a hombres y el 50,8 % a mujeres. Boyacá se caracteriza por tener una población rural destacada, el 40,7 % del total de su población (506 107 personas). En el territorio nacional, es el decimosegundo departamento con mayor población rural. Por otro lado, cuenta con una población étnica de 11 416 personas, cuyo grupo más representativo es el indígena (7175).

93. Información del censo poblacional de 2018.

Cuenta con una extensión de tierra de 23 189 km², con un clima tropical lluvioso, seco y de montaña, lo que favorece la variedad de suelos y, por lo tanto, la diversidad de cultivos, como papa, trigo, cebada, tabaco, maíz, tomate, frutales, arveja o caña de azúcar; de estos, sus principales cultivos transitorios son la papa (65,92%), la cebolla de bulbo (11,23%) y la cebolla de rama (11,23%). Respecto a los cultivos permanentes: caña panelera (41,16%, plátano (7,97%) y yuca (6,44%). El producto interno bruto (PIB) para el departamento es 26 317 millones de pesos, siendo el valor per cápita de 20 527 314 pesos, lo que corresponde al 2,69% de participación en el PIB nacional. Por otro lado, el coeficiente de Gini para el departamento, en 2017, fue de 0,514 (el coeficiente de Gini se conforma entre 0 y 1, donde 0 es perfecta igualdad, y 1, lo contrario).

Durante el período 2004-2019, en Boyacá se sucedieron cuatro administraciones y cuatro secretarios de Educación (cuadro 1): Jorge Eduardo Londoño Ulloa, del Partido Verde, como gobernador, y José Gómez Acosta como secretario de Educación entre el 2004 y el 2007; entre 2008 y 2011, José Roza Millán, representante del Partido Verde, como gobernador, junto con su secretario Juan Carlos Martínez; entre 2012 y 2015, Juan Carlos Granados Becerra, de la coalición entre el Partido Liberal y el Partido de la U, y Álvaro Bernal Rojas, como gobernador y secretario de Educación, respectivamente; y entre 2016 y 2019, Carlos Andrés Amaya Rodríguez, de la Alianza Verde, como gobernador, y nuevamente Juan Carlos Martínez como secretario de Educación.

Cuadro 1 - Gobernadores y secretarios de Educación en Boyacá, 2004-2019

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gobernador de Boyacá	Jorge Eduardo Londoño Ulloa				José Roza Millán				Juan Carlos Granados Becerra				Carlos Andrés Amaya Rodríguez			
Secretarios de Educación	José Gómez Acosta				Juan Carlos Martínez				Álvaro Bernal Rojas				Juan Carlos Martínez			

Boyacá ha planteado diversas estrategias de trabajo para potenciar los resultados e impactar positivamente en los 120 municipios a su cargo. De la misma manera lo han hecho las Secretarías de Educación de Tunja y Sogamoso, como se ve reflejado en sus planes de desarrollo.

En el período comprendido entre 2004 y 2007, Boyacá, Tunja y Sogamoso apostaron por ampliar la cobertura y el mejoramiento de la calidad con estrategias encaminadas a lograr que el 100% de los estudiantes estuvieran y permanecieran en el sistema educativo, y a obtener mejores resultados en Matemáticas, Lenguaje, Ciencias y Competencias Ciudadanas y Laborales; además, buscaron cualificar y ubicar a los docentes de acuerdo con sus perfiles, así como mejorar la dotación e infraestructura de los planteles educativos. Durante el siguiente período (2008-2011) se continuó en esta línea y se fortalecieron estos aspectos. Además, se sumaron acciones para consolidar un sistema de aseguramiento de la calidad y la acreditación de las Escuelas Normales Superiores. También se puso en marcha el Plan Alimentario para Aprender (PAPA), que ofrecía un complemento alimentario a los estudiantes para impactar de manera indirecta en la matrícula, la asistencia y en la disminución de la deserción escolar.

Durante estos dos períodos se fortalecieron estos procesos y, una vez consolidados, se podía continuar trabajando en ellos y empezar a pensar en nuevas estrategias para el mejoramiento de la calidad. En este sentido, en el siguiente período (2012-2015) se puso el énfasis en la educación de calidad para la primera infancia y en potenciar las políticas de alimentación, lo cual llegó a beneficiar al 100% de las instituciones educativas. Luego, durante el período 2016-2019, el diagnóstico que realizó el departamento demostró que existían fallas en la infraestructura, problemas de acceso a la conectividad y al material pedagógico, falta de docentes, administrativos y psicororientadores o una baja pertinencia de la educación. Por lo tanto, para dar respuesta a estas debilidades se propusieron una serie de líneas estratégicas para continuar buscando el mejoramiento de las condiciones educativas.

¿Por qué Boyacá como caso de mejora?

Para la selección de Boyacá como caso de mejora en educación en Colombia, previamente se analizaron los indicadores educativos de acceso, cobertura y resultados académicos tanto en pruebas SABER 3, 5 y 9 como en SABER 11, incluyendo los resultados de Tunja y Sogamoso. Por lo tanto, se presentan los resultados totales del departamento y los indicadores correspondientes para Tunja y Sogamoso, entidades territoriales con resultados sobresalientes.

En lo que respecta a la cobertura neta en los niveles de preescolar, primaria, secundaria (de grado sexto a noveno) y media (décimo y undécimo), Boyacá, Tunja y Sogamoso muestran una tasa mayor al promedio nacional, salvo en básica primaria para Boyacá, que está a la par con el resto del país. Respecto a los datos de Boyacá, llama la atención el porcentaje de cobertura en la educación media, que está por debajo del 50% a través del tiempo, con una ligera tendencia al alza en los últimos años registrados.

En el caso de Tunja, en preescolar se observa que en el año 2014 hubo una reducción de la cobertura, llegando al 61,1%, con una leve recuperación en los años posteriores, llegando al 67,4% en el último año registrado (2018). Para básica primaria se obtienen los mejores porcentajes de cobertura, estando por encima del 80%. Así como en Boyacá, destacan los bajos porcentajes en educación media, por debajo del 55% a través del tiempo, con una tendencia a la baja, llegando a una cobertura registrada del 43,1% en 2018. Comparado con Boyacá y Sogamoso, Tunja tiene una ligera tendencia a la baja en el nivel de secundaria.

En el caso de Sogamoso, se observa que tiene los mejores resultados en comparación con Boyacá y Tunja; para el último año registrado, todos los niveles están por encima del 70% y con una evidente tendencia al alza desde los años anteriores. Tanto en primaria como en secundaria supera el 100% y, a diferencia de Boyacá y Tunja, la educación media está a través del tiempo en porcentajes por encima del 62,4%, con un tímido comportamiento al alza.

Gráfico 1 - Tasa de cobertura neta para transición-5 años. Boyacá, 2011-2017

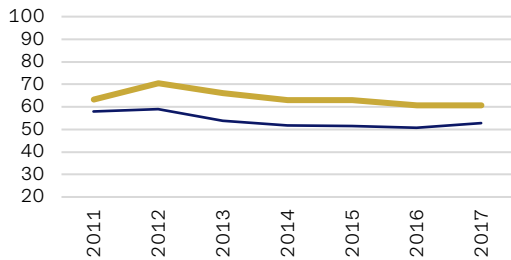


Gráfico 2 - Tasa de cobertura neta para básica primaria. Boyacá, 2011-2017

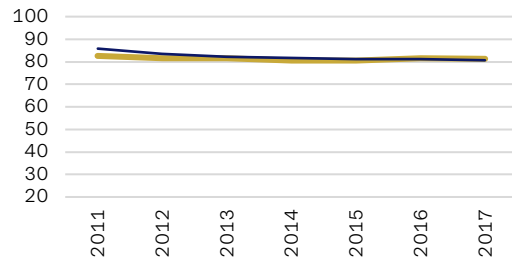


Gráfico 3 - Tasa de cobertura neta para básica secundaria. Boyacá, 2011-2017

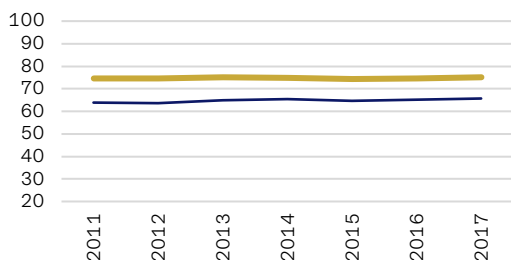
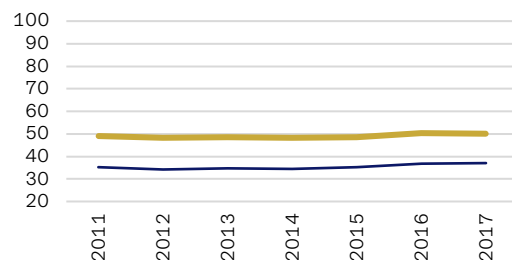


Gráfico 4 - Tasa de cobertura neta para básica media. Boyacá, 2011-2017



— Boyacá — Colombia

Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base de cobertura neta (Datos abiertos-Datos.gov.co).

En lo correspondiente a la deserción escolar, tanto Boyacá como Tunja y Sogamoso tienen mejores indicadores comparados con la realidad nacional. En cuanto a Boyacá, preescolar muestra, en los últimos años registrados (2016-2017), una tendencia al alza, pasando del 2,0% al 3,6%; asimismo, es el nivel educativo con la tasa de deserción intraanual más elevada. Los otros niveles educativos tienen un comportamiento a la baja. Primaria, en 2017, contó con la tasa más baja (1,3%). Llama la atención que, en 2014, todos los datos registrados fueron los más bajos en todos los niveles educativos.

En Tunja se evidencia un comportamiento dinámico. Hubo una tendencia a la baja hasta el año 2015, pero, desde entonces, la deserción registró un crecimiento en su porcentaje en los últimos años. En 2015, preescolar tuvo la tasa más baja, con un 0,7% de deserción, mientras que el registro más alto fue en 2014 en secundaria, con un 3,2%. Como Tunja, Sogamoso también muestra resultados dinámicos; sin embargo, predomina una tendencia al alza, excepto para el nivel de educación media, el cual tenía en 2011 un porcentaje del 3,8%, llegando al 1,1% en 2018. Llama la atención que, en 2016, todos los niveles de educación sufrieron un aumento en la deserción.

Gráfico 5 - Tasa de deserción intraanual para transición-5 años. Boyacá, 2011-2017

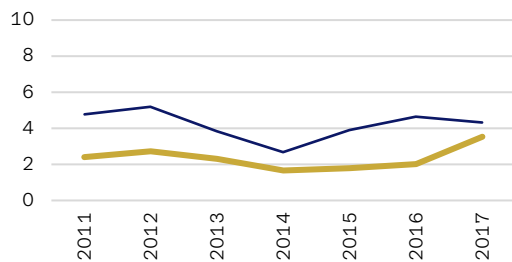


Gráfico 6 - Tasa de deserción intraanual para básica primaria. Boyacá, 2011-2017

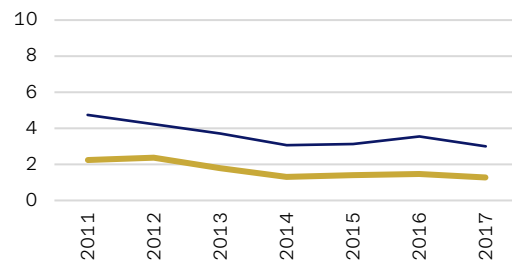


Gráfico 7 - Tasa de deserción intraanual para básica secundaria. Boyacá, 2011-2017

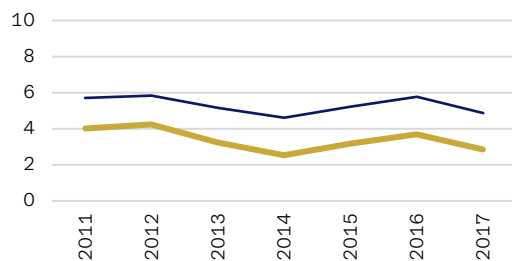
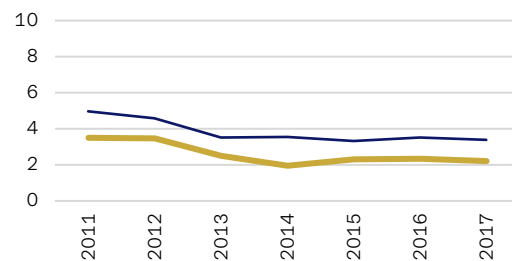


Gráfico 8 - Tasa de deserción intraanual para básica media. Boyacá, 2011-2017



— Boyacá — Colombia

Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base de deserción intraanual (Datos abiertos-Datos.gov.co).

Por otra parte, respecto a la tasa de aprobación, tanto Boyacá como Tunja y Sogamoso tienen, en su mayoría, indicadores por encima de los promedios nacionales. En cuanto a Boyacá, llama la atención que, en 2012 y 2017, todos los niveles educativos sufrieron una caída en sus porcentajes, destacando especialmente secundaria, con un 88,3% y un 88,5% en 2012 y 2017, respectivamente. Ningún nivel está por debajo del 85%, a través del tiempo, en su tasa de aprobación.

Tunja muestra una tendencia a la baja desde el año 2014 en todos sus niveles educativos. Esta situación se observa especialmente en secundaria (pasando del 95,6% en 2016 al 86,2% en 2018) y en media (del 96,4% en 2015 al 90,8% en 2018). A pesar de lo anterior, los porcentajes están por encima del 90%. Por su parte, Sogamoso muestra una tasa de aprobación, a través de los años, por encima del 90%, excepto en el año 2012 en secundaria y en media, con un 87,3% y un 88,8%, respectivamente, cuando hubo una caída considerable en comparación con el resto de los años analizados.

En los tres casos, los porcentajes revisados en preescolar están por encima del 96%, lo que da cuenta de trayectorias oportunas.

Gráfico 9 - Tasa de aprobación para transición-5 años. Boyacá, 2011-2017

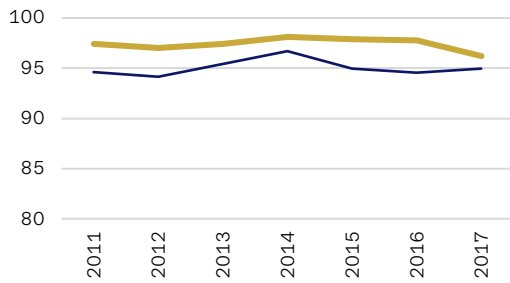


Gráfico 10 - Tasa de aprobación para básica primaria. Boyacá, 2011-2017

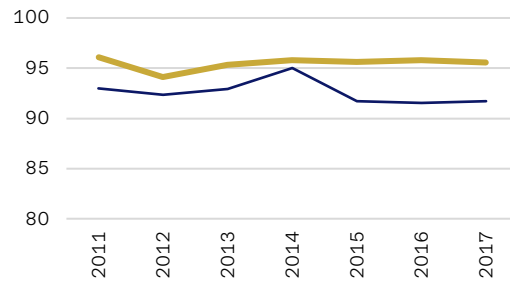
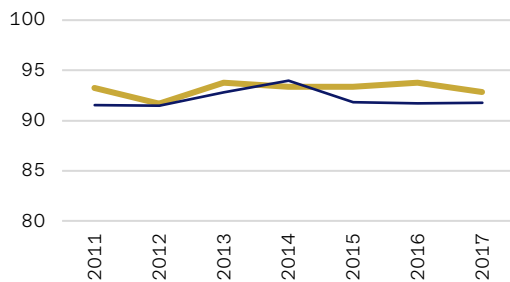


Gráfico 11 - Tasa de aprobación para básica media. Boyacá, 2011-2017



— Boyacá — Colombia

Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base de aprobación (Datos abiertos-Datos.gov.co).

En cuanto a la tasa de repitencia, no hay diferencias significativas en lo que respecta a los datos nacionales. En Boyacá, tanto en preescolar como en primaria hay un comportamiento estable a través de los años analizados, y con un indicador por debajo del 2%. Secundaria tuvo una tendencia a la baja de 2011 a 2013, pero con un aumento hacia 2017, pasando del 2,6% (2013) al 3,7% (2017). Llama la atención que en media hubiera un aumento significativo en 2015 (2,1%).

Tunja presenta comportamientos diversos: preescolar y primaria tuvieron un ligero aumento del índice en 2015, llegando al 2,6% y al 4,1%, respectivamente; pero, a partir de ahí, una tendencia a la baja, logrando una tasa del 0,5% y 2,6%, respectivamente, en 2018. Secundaria es el nivel educativo con una tasa más alta: en 2015 llegó al 13,2%, aunque con una reducción significativa en 2018, logrando bajar al 5,6%. En media tuvo un puntaje alto (6,8%) en 2011 y, a partir de ahí, una tendencia a la baja, con una tasa del 2,4% en 2018.

Sogamoso presenta, en la mayoría de los casos, una tendencia estable. En preescolar destaca que en 2018 se logró una tasa baja del 0,2%. Primaria tiene un comportamiento fluctuante, aunque a partir de 2015 se aprecia una reducción del índice, logrando llegar al 1,9% en 2018. En secundaria hubo un aumento del indicador, llegando al 6,5% en 2015, y, a partir de ahí, una tendencia a la baja, registrando una tasa del 3,8% en 2018. En educación media, su comportamiento es constante, aunque de 2017 a 2018 hubo un leve aumento, pasando del 0,9% al 1,3%.

Gráfico 12 - Tasa de repitencia para transición-5 años. Boyacá, 2011-2017

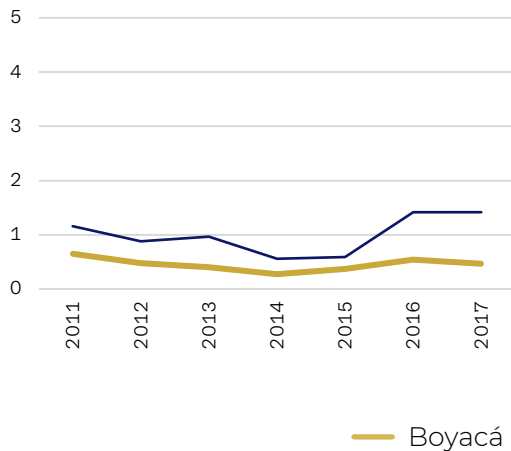
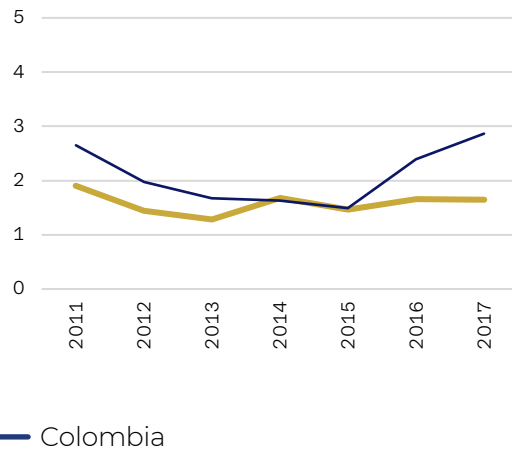
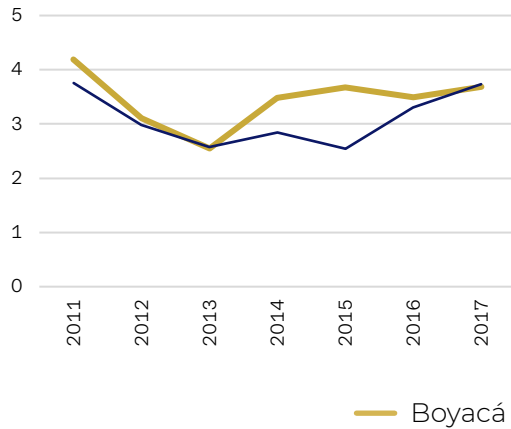
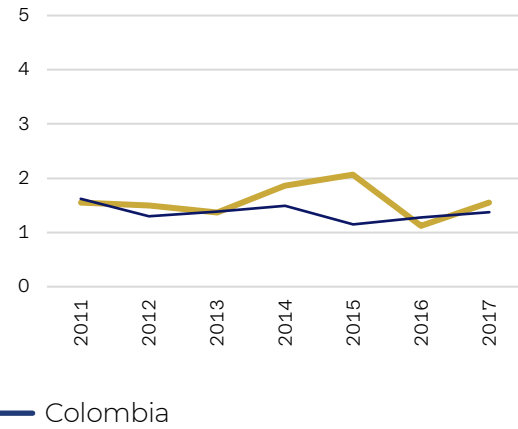


Gráfico 13 - Tasa de repitencia para básica primaria. Boyacá, 2011-2017



— Boyacá

— Colombia

Gráfico 14 - Tasa de repitencia para básica secundaria. Boyacá, 2011-2017**Gráfico 15 - Tasa de repitencia para básica media. Boyacá, 2011-2017**

Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base de repitencia (Datos abiertos-Datos.gov.co).

En cuanto a las pruebas de Lenguaje y Matemáticas aplicadas en 3 5 y 9, en Boyacá se observan resultados superiores en comparación con los nacionales. En todos los resultados hay una tendencia al alza. En Tunja, los resultados también están por encima de los nacionales, tanto en Lenguaje como en Matemáticas. A través del tiempo, los datos han fluctuado con leves aumentos o disminuciones. Y, en lo que respecta a Sogamoso, los resultados no son muy diferentes a los nacionales. Llama la atención que tanto en Lenguaje como en Matemáticas de los grados 3, 5 y 9, para el año 2016 tuvo resultados con un aumento significativo en comparación con años anteriores.

Aunque no se cuenta con los mismos años de Boyacá, Tunja y Sogamoso para lograr una comparación más certera, se observa que Tunja tiene mejores resultados en 3, 5 y 9 en los exámenes de Lenguaje, por encima de 340 puntos en promedio. Sogamoso está por debajo, especialmente en grado 9, con un promedio de 297 puntos. Asimismo, en lo relacionado con la prueba de Matemáticas, Tunja destaca con mejores resultados, con un promedio superior a 340 puntos. Y Sogamoso estaría nuevamente por debajo, con 298 puntos en promedio en grado 9.

Gráfico 16 - Resultado de las pruebas SABER 3 en Lenguaje. Boyacá, 2012, 2013 y 2017

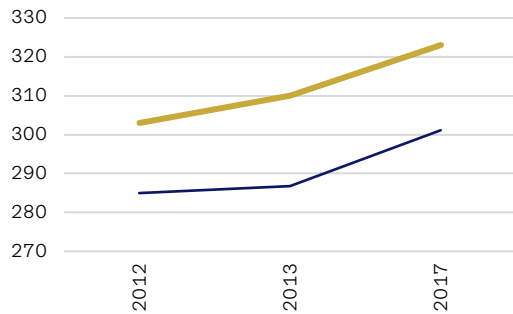


Gráfico 19 - Resultado de las pruebas SABER 3 en Matemáticas. Boyacá, 2012, 2013 y 2017

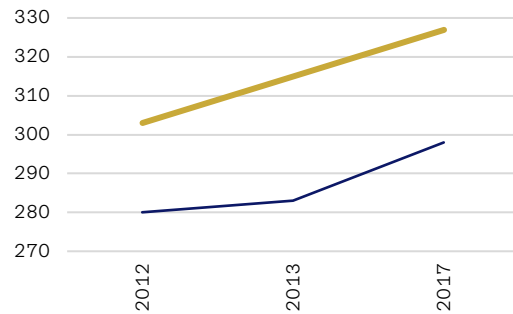


Gráfico 17 - Resultado de las pruebas SABER 5 en Lenguaje. Boyacá, 2012, 2013 y 2017

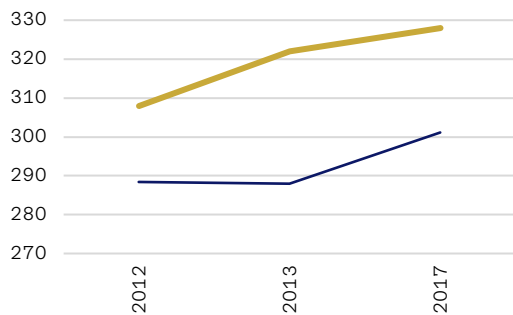


Gráfico 20 - Resultado de las pruebas SABER 5 en Matemáticas. Boyacá, 2012, 2013 y 2017

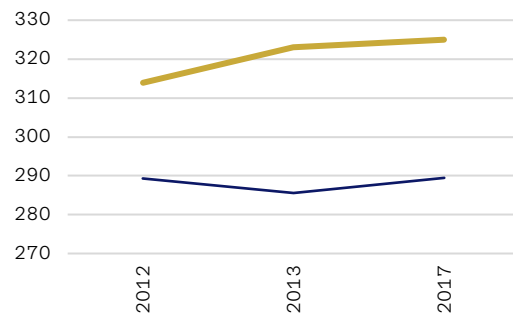


Gráfico 18 - Resultado de las pruebas SABER 9 en Lenguaje. Boyacá, 2012, 2013 y 2017

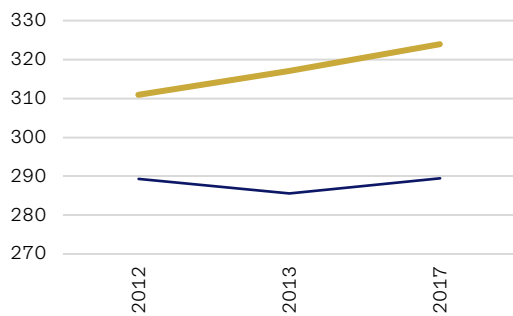
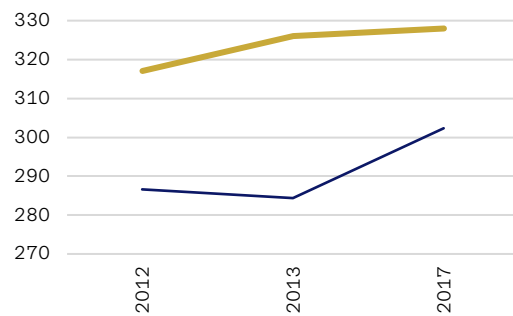


Gráfico 21 - Resultado de las pruebas SABER 9 en Matemáticas. Boyacá, 2012, 2013 y 2017



— Boyacá

— Colombia

Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base de resultados pruebas SABER 3, 5 y 9 en Lenguaje (Datos abiertos-Datos.gov.co).

Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base de resultados pruebas SABER 3, 5 y 9 en Matemáticas (Datos abiertos-Datos.gov.co).

En cuanto a las pruebas SABER 11, hay que resaltar que, al tratarse de una prueba de Estado que no es autoadministrada por las escuelas, ofrece una mayor confiabilidad en los resultados y, por lo tanto, fue un factor determinante a la hora de seleccionar los casos. Al respecto, Boyacá, Tunja y Sogamoso mantienen resultados similares al promedio nacional en Lenguaje y Matemáticas, e incluso, en algunos casos, lo superan.

Respecto a las pruebas de Lenguaje, tanto Boyacá como Sogamoso han tenido una tendencia al alza desde el año 2011, mientras que Tunja la ha tenido desde 2014. Desde el año 2011, los resultados han estado, en promedio, por encima de 50 puntos; tanto Sogamoso como Tunja obtuvieron 58 puntos en el año 2018. En cuanto a los resultados de Matemáticas, Boyacá y Sogamoso han tenido desde el año 2013 una tendencia al alza, Tunja desde 2014, similar a las pruebas de Lenguaje. Desde el año 2011, los resultados de estos tres lugares han estado, en promedio, por encima de 50 puntos, destacando Sogamoso.

Gráfico 22 - Resultado de las pruebas SABER 11 en Lenguaje. Boyacá, 2000-2018

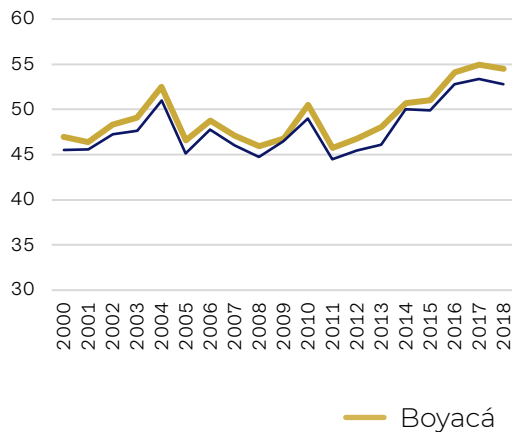
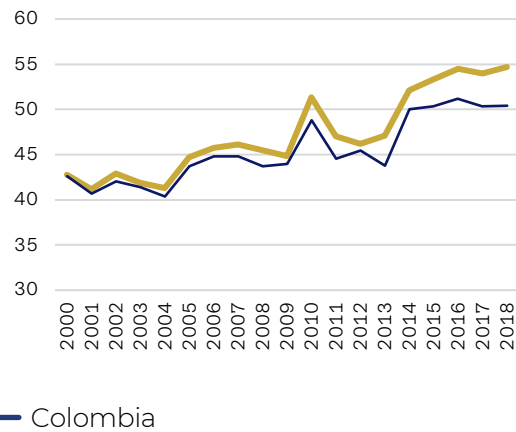


Gráfico 23 - Resultado de las pruebas SABER 11 en Matemáticas. Boyacá, 2000-2018



Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base de resultados pruebas SABER 11 en Lenguaje y Matemáticas (Datos abiertos-Datos.gov.co).

En lo contextual, existe un dato importante relacionado con la pobreza. Boyacá tenía niveles de pobreza superiores al promedio en el período inicial, pero, conforme pasan los años, empieza a tener una mejora sustantiva. En 2002 tenía un índice de pobreza monetaria del 67,1%, mientras que el promedio nacional era del 49,7%; en 2017, Boyacá registró en promedio un 28,7%, y en Colombia fue 26,9%. Y, respecto a la tasa de

desocupación, el departamento está por debajo del promedio nacional. El comportamiento de estos datos está en una constante subida y bajada. El año con mejor índice fue 2015 (6,2%).

En síntesis, Boyacá, Tunja y Sogamoso muestran tasas mayores al promedio nacional en cobertura y aprobación. En lo correspondiente a la deserción escolar, tanto Boyacá como Tunja y Sogamoso tienen mejores indicadores comparados con la realidad nacional. En repitencia no hay diferencias significativas. En Boyacá, tanto en preescolar como en primaria hay un comportamiento estable a través de los años analizados. Para las pruebas de Lenguaje y Matemáticas aplicadas en 3, 5 y 9, en Boyacá y Tunja, se observan resultados superiores comparados con los nacionales; en Sogamoso, los resultados no son muy diferentes a los nacionales. Para las pruebas SABER 11, Boyacá, Tunja y Sogamoso mantienen resultados similares al promedio nacional en Lenguaje y Matemáticas, e incluso, en algunos casos lo superan. En este sentido, los resultados de Boyacá, Tunja y Sogamoso a través del tiempo han sido significativos y han mostrado mejoras en su comportamiento. Estos datos orientaron la decisión de analizar Boyacá como un caso de mejora.

Además, este análisis estadístico se complementó con una investigación cualitativa con algunos expertos y académicos del país y del departamento para conocer sus percepciones e identificar coincidencias con los análisis estadísticos. En un primer momento se contó con la participación de actores educativos como Francisco Cajiao, Julián de Zubiría, Ángel Pérez Martínez, María Carolina Meza, Darío Maldonado, Hernando Bayona, Andrea Escobar y Luz Enith Castro. En un segundo momento encontramos, en lo que respecta específicamente al departamento, representantes de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), como el profesor Julio Aldemar Gómez, decano de la Facultad de Educación; la profesora Diana Elvira Soto, directora del Doctorado en Educación; y el profesor Óscar Pulido Cortés, profesor de la Facultad de Educación; representantes de los maestros; la rectora de la Escuela Normal Superior Sagrado Corazón, del municipio de Chita, sor Martha Cecilia Durán; el profesor Carlos Andrés Durán, de Socotá, Boyacá; un representante del sindicato de maestros, el profesor Jairo Rubio Cuenca; el exgobernador Carlos Andrés Amaya y el anterior secretario de Educación Juan Carlos Martínez.

En esta revisión se encuentra que en el departamento se reconoce socialmente la labor del docente, con un sindicato fuerte, muy académico, con una Secretaría de Educación que ha tenido continuidad y con gestiones claras hacia la ruralidad. Además, tiene un componente de formación docente muy definido y con acciones de mejoramiento de la calidad. Estas características fueron determinantes para la selección de Boyacá como caso de mejora subnacional en Colombia, y en el siguiente apartado se muestran los resultados de un trabajo cualitativo en profundidad para entender qué acciones han logrado que se posicione como un departamento con mejoras en la calidad educativa.

La calidad de la educación en Boyacá

Hay un dicho: «Lo único que le voy a dejar es la educación», y eso es como una tradición. Hay una creencia, una valoración acerca de que la educación es el mejor camino para tener un buen futuro, unas mejores condiciones, y eso lo palpa uno en todas las regiones. (Entrevista con Julio Gómez, decano de la Facultad de Educación de la UPTC)

Al hablar del mejoramiento de la calidad en Boyacá, la primera explicación posible, para los residentes y vecinos del departamento, está relacionada con la importancia que se le ha dado históricamente a la educación. Esta calidad no se reduce solamente a los resultados de las pruebas de Estado o de las pruebas internacionales, sino que también se refiere a equidad, igualdad de condiciones, cobertura, permanencia y a las condiciones socioeconómicas mínimas para una educación de calidad.

Sumado a esto, el departamento cuenta con una tradición educativa muy fuerte y otorga un valor especial a la familia, por lo que los boyacenses han depositado su confianza en la educación para garantizar la realización de sus proyectos de vida. Así, las familias tratan de enviar a sus hijos e hijas a la escuela para asegurarles un futuro mejor. De esta manera lo expresa el exgobernador de Boyacá:

El mayor éxito en los resultados en la educación de Boyacá sin duda radica en las familias de los boyacenses. Es decir, uno puede mejorar mucho la calidad de la educación con los profesores, la infraestructura, el transporte, la alimentación, en dar becas, pero si en la casa no hay un arraigo propio para que la familia entienda que eso es lo primero, pues todos esos esfuerzos no son tan notorios. (Entrevista con Carlos Andrés Amaya)

Esta tradición educativa tiene algunas particularidades, y por eso es importante resaltar que, dado el alto porcentaje de ruralidad con el que cuenta Boyacá, las dinámicas escolares y comunitarias otorgan un reconocimiento central a la escuela en la vida de niños, niñas, adolescentes y sus familias. Gracias a la valoración por la educación y a la tradición educativa, han convergido acciones colectivas, en políticas públicas, para el mejoramiento de la calidad y se han unido esfuerzos para llegar a cada rincón del departamento. Estas estrategias han sido un factor clave para que Boyacá se posicione como el departamento que ha logrado mejoras significativas de la calidad educativa.

En una entrevista a la revista *Semana*, la exministra de Educación Cecilia María Vélez (2018) afirmó que Boyacá es uno de los departamentos con mejor calidad educativa. Al comparar los resultados en las pruebas SABER entre los años 2003 y 2017, se evidencia una mejora significativa en los resultados. Al respecto, indica que algunas de las principales razones para este mejoramiento es la formación a los docentes, junto con la valoración

y el reconocimiento que las comunidades les tienen. Otro elemento fundamental es el desarrollo que han experimentado las administraciones departamentales, que se traduce en una mejor gestión de los recursos, en infraestructura o en un ambiente idóneo para los docentes.

Asimismo, durante la entrega de los resultados del Índice Sintético de la Calidad Educativa, el departamento de Boyacá obtuvo los mejores resultados en 2017. Los municipios de Duitama, Sogamoso y Tunja, en ese orden, tuvieron los mejores resultados a nivel nacional. Uno de los elementos que más se resalta es el liderazgo de los directivos docentes, cuyo rol se empoderó con los programas en las diferentes entidades territoriales.

Como aspecto que se debe destacar, más de cuarenta instituciones en Boyacá, entre colegios oficiales y no oficiales, tienen resultados en las pruebas SABER en un nivel muy superior, y más de sesenta en niveles superiores, lo cual evidencia un excelente desempeño académico. Asimismo, dentro de la tradición educativa del departamento, encontramos instituciones educativas como El Rosario, el Colegio Nacionalizado la Presentación, el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, el Colegio Los Ángeles, el American School Saint Frances, el Colegio Andino de Tunja, el Colegio Seminario Diocesano y el Colegio Boyacá, el primer claustro santanderino, caracterizado por los buenos resultados académicos de sus estudiantes y reconocido por su tradición y excelencia.

Específicamente para este estudio, los entrevistados resaltaron dos grandes ejes que han incidido en el mejoramiento de la calidad educativa en Boyacá: 1) el papel que desempeñan los docentes en todos los niveles y la valoración social que tienen; 2) las políticas públicas diseñadas e implementadas para garantizar la calidad, la cobertura y la equidad. A continuación se presentan las percepciones sobre estas cuestiones de una serie de agentes educativos de gran importancia para la educación en Boyacá.

El papel del docente en Boyacá

Boyacá es uno de los departamentos del país con más tradición educativa. De manera general, entre los aspectos que más se destacan en esta tradición educativa se encuentran: una valoración histórica de la educación; respeto por la palabra, el conocimiento y las prácticas pedagógicas del maestro; una tradición en la formación de docentes desde las Escuelas Normales, las licenciaturas y la formación posgradual, así como la actualización permanente; una tradición de reflexión pedagógica que se desarrolla en congresos y eventos que congregan a quienes construyen la educación del departamento y del país; un arraigo cultural que implica un sentido de pertenencia por la profesión; la entrega que los miembros de las comunidades educativas hacen donde laboran y una presencia fuerte del sindicato. En este orden de ideas, la importancia de ver la escuela, el subsistema educativo y el cambio educativo como procesos históricos, sociales y culturales complejos y diversos lleva no solo a entender mejor los procesos que se han desarrollado en el entramado de acciones, estrategias y actores que componen

la educación, sino también a tener un panorama contextualizado de lo que sucede desde el aula hasta los hacedores de políticas públicas en educación. Lo anterior nos permite visualizar, de manera general, los seis elementos ligados al papel del docente que pueden contribuir a construir una educación de calidad y explica por qué Boyacá se ha consolidado como ese subsistema que ha logrado mantener estándares de calidad a través del tiempo.

En primer lugar, el papel de la UPTC⁹⁴ ha sido fundamental en este proceso, no solo en el departamento, sino también en todo el país. Fue la cuna de la primera Facultad de Educación, que «abrió el camino a la Universidad Pedagógica debido a que se convirtió en el ente rector de la formación de maestros en el país» (Parra, 2004: 168). Ha sido un eje de la formación de docentes, con una amplia oferta en la Facultad de Educación: 16 licenciaturas, 5 especializaciones, 11 maestrías, 4 doctorados y 1 posdoctorado. También cuenta con profesores altamente calificados que ofrecen una formación pedagógica, investigativa y disciplinar, atendiendo a las necesidades de los estudiantes y de las comunidades que convocan su presencia. Además, interesada por una reflexión pedagógica constante, dispone de espacios para la discusión y la actualización pedagógica como el Congreso Internacional de Investigación y Pedagogía.

Sus egresados tienen un gran impacto en el departamento y su arraigo cultural permea en distintas esferas de la sociedad boyacense. De manera indirecta, los egresados de la UPTC son una comunidad académica que creen en su departamento y lo apoyan; y quienes llegan a cargos políticos y académicos centran sus esfuerzos en estrategias que beneficien el departamento en términos educativos. Es como si el componente pedagógico que ronda en la cultura universitaria permeara en su comunidad educativa y resignificara las concepciones y prácticas de sus miembros en pro de los procesos educativos.

El trabajo en la UPTC se ha desarrollado acorde con las necesidades del contexto, diseñándose para llegar a diversos públicos en el departamento, haciendo un énfasis en lo pedagógico en las zonas rurales y de provincia, garantizando que los municipios más alejados puedan tener mejoras en los diversos procesos educativos. En palabras del exsecretario de Educación de Boyacá: «Mucho se debe a la cultura del boyacense a su interés por el darle importancia a la educación [...] Boyacá ha sido una de las principales fábricas de docentes del país, empiece a recorrerlo y encontrará gente que se graduó en la UPTC» (entrevista con Juan Carlos Martínez).

En segundo lugar, las Escuelas Normales Superiores han sido reconocidas por sus procesos pedagógicos a lo largo de la historia en Boyacá, por el impacto de sus maestros y maestras y sus buenos resultados. Convencida de la importancia de este trabajo, y

94. Información tomada de la página institucional de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia: http://www.uptc.edu.co/viceacademica/index_3.html

conforme a lo establecido en la normativa nacional, en sus Acuerdos 064 de 2000 y 004 de 2019 la UPTC crea y organiza el Programa Escuelas Normales Superiores, cuya misión es «fortalecer las relaciones de cooperación y articulación académica, pedagógica, investigativa y administrativa entre las Escuelas Normales Superiores y la Universidad, con el fin de favorecer una excelente formación de los educadores para los niveles de Preescolar y Básica, Ciclo de Primaria e implementar práctica pedagógica en estas instituciones, y de facilitar las condiciones para garantizar la continuidad de las Escuelas Normales Superiores, como tal» (UPTC, 2019: 2).

El papel histórico que han desempeñado las Escuelas Normales para la formación del país es muy importante. Desde 1821, cuando se crea la primera Normal, se han dado distintos procesos de transformación pedagógica a través de su labor como formadoras de maestros para los primeros niveles de la educación (Zuluaga, 1995; Ministerio de Educación Nacional, s.f.). En la Ley General de Educación se establece que «las Escuelas Normales debidamente reestructuradas y aprobadas, están autorizadas para formar educadores en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica. Estas operarán como unidades de apoyo académico para la formación inicial de docentes y, mediante convenio celebrado con instituciones de educación superior, podrán ofrecer formación complementaria que conduzca al otorgamiento del título de normalista superior».

Las Escuelas Normales se han caracterizado por garantizar la preservación y el fortalecimiento de la pedagogía y su cultura desde la formación de maestros que responden a las realidades y necesidades del país. Son instituciones educativas que trabajan en y para la región en la que están ubicadas y esto les otorga una condición más cercana y contextualizada con las comunidades. En este sentido, el profesor Óscar Pulido manifestó: «Las Escuelas Normales son laboratorios de práctica pedagógica, son laboratorios de producción de saber pedagógico, son los sitios donde se constituyen esos sujetos que, después, van a ser la opción por la educación» (entrevista con Óscar Pulido). Por eso se busca promover relaciones entre las instituciones para fortalecer los proyectos educativos institucionales de las Escuelas Normales desde la asesoría, la revisión y el acompañamiento en lo pedagógico, investigativo, cultural y administrativo. Este convenio también se encarga de los procesos de acreditación de calidad y la cualificación y actualización de docentes y rectores, así como de incentivar una reflexión pedagógica que conlleve procesos de investigación y la constitución de semilleros de investigación y divulgación de buenas prácticas. Como resultado de este programa, todas las Escuelas Normales que han trabajado con la UPTC cuentan con la acreditación de calidad, participan en semilleros de investigación, en eventos de divulgación, en las semanas de investigación de la UPTC y en una plataforma de revistas en la que los maestros pueden publicar las experiencias que salen de las Escuelas Normales (UPCT, 2019). Así lo menciona el decano de la Facultad de Educación:

Nosotros tenemos un programa de Escuelas Normales que este año cumple 20 años, [...] es un diálogo permanente donde nosotros hacemos acompañamientos, hacemos asesorías, organizamos eventos, apoyamos los procesos de acreditación de las Normales y los resultados... Todas las Normales que han trabajado con nosotros están acreditadas; varias de las Normales están publicando revistas propias con asesoría de nosotros. (Entrevista con Julio Aldemar Gómez)

Actualmente, este programa acompaña y asesora a 14 Escuelas Normales del país (cuadro 2), ubicadas en los departamentos de Cundinamarca, Santander y Amazonas, incluidas las 8 pertenecientes a Boyacá.

Cuadro 2 - Escuelas Normales Superiores en convenio

Escuela Normal Superior	Ubicación
Escuela Normal Superior Sor Josefa del Castillo y Guevara de Chiquinquirá	Boyacá
Escuela Normal Superior Sagrado Corazón, de Chita	Boyacá
Escuela Normal Superior Nuestra Señora del Rosario, de Güicán	Boyacá
Escuela Normal Superior Saboyá	Boyacá
Escuela Normal Superior de San Mateo	Boyacá
Escuela Normal Superior la Presentación, de Soata	Boyacá
Escuela Normal Superior de Socha	Boyacá
Escuela Normal Superior Leonor Álvarez Pinzón, de Tunja	Boyacá
Escuela Normal Superior Santiago de Tunja	Boyacá
Escuela Normal Superior Marceliano Eduardo Canyes Santacana, de Leticia	Amazonas
Escuela Normal Superior Charalá	Santander
Escuela Normal Superior Antonia Santos, de Puente Nacional	Santander
Escuela Normal Superior Divina Providencia de la Palma	Cundinamarca
Escuela Normal Superior María Auxiliadora de Villapinzón	Cundinamarca

Fuente: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (http://www.uptc.edu.co/facultades/f_educacion/esc_normales/inf_general/index.html).

Este proceso lo llevan a cabo y supervisan los profesores de la UPTC, quienes, dependiendo de los requerimientos de las Escuelas Normales, acompañan a las instituciones y contactan con los asesores idóneos, los programas o los capacitadores para realizar en ellas un trabajo situado que atienda a las necesidades contextuales en temas pedagógicos, didácticos, psicológicos o de convivencia. La rectora de la Escuela Normal Superior Sagrado Corazón mencionó al respecto:

Lo mismo que lo que nos ofrece la UPTC, que lo hace con profesores muy calificados en las diferentes temáticas que se les solicitan y nosotros la solicitamos generalmente acordes a las necesidades que vemos que hay en el personal docente, ya sea en investigación, en didácticas, en pedagogía, en evaluación, currículum, y la UPTC goza de un buen número de docentes expertos en la materia; entonces, de acuerdo con lo que solicitamos, ellos nos envían los profesionales, y esa capacitación, además de que la reciben los maestros en formación, la reciben los maestros en ejercicio también. (Entrevista con sor Martha Cecilia Durán)

Asimismo, de conformidad con el Decreto 4790/08 que establece que «con el propósito de facilitar el reconocimiento de saberes, logros y competencias, la Escuela Normal Superior celebrará convenios con instituciones de educación superior que cuenten con una facultad de educación u otra unidad académica dedicada a la educación» (p. 4), la UPTC, en su resolución 01 de 2001, autoriza a los normalistas superiores ingresar en el quinto semestre de las licenciaturas en Educación Preescolar y en Educación Básica con énfasis en Matemáticas, Humanidades y Lengua Castellana, como explica el profesor Óscar Pulido: «La UPTC tiene un convenio para que los chicos y chicas de Escuelas Normales que hayan conectado curricularmente con programas de la UPTC puedan entrar en el quinto semestre de la licenciatura» (entrevista con Óscar Pulido).

A partir de este trabajo con las Escuelas Normales se ha formado una comunidad de aprendizaje llamada la Red Telaraña Normalista, que se ha consolidado como un grupo de investigación en pedagogía integrado por maestros de las Escuelas Normales Superiores adscritas a la Secretaría de Educación de Boyacá y otras Escuelas Normales adjuntas. Esta red genera intercambios y aprendizajes a partir de sus experiencias en sus prácticas educativas, fortalece capacidades e instituciones locales de acuerdo con sus necesidades. Su misión es «fortalecer el quehacer pedagógico-investigativo para generar resignificación de las prácticas pedagógicas investigativas en aras de obtener altos niveles de calidad humana y profesional de los maestros en ejercicio y en formación» (Red Telaraña Normalista, 2016). Entre las oportunidades que ofrece, existen unas pasantías en las que en una Escuela Normal seleccionada convergen todas las Escuelas Normales para trabajar en conjunto temas curriculares y didácticos, a la vez que comparten experiencias que permiten fortalecer los procesos de cada institución. Así lo expresa la rectora de una de las Escuelas Normales:

Escogemos las Normales cada año, dos Normales, y todas las otras convergen allá. Se hace una semana de actividad pedagógica, de conocimiento del contexto, del currículum de esa Escuela Normal, de la manera como se trabaja... ya sabiendo que todos tenemos una única finalidad de formar maestros y normalistas superiores, entonces como una identidad especial a las Normales de Boyacá y me parece que una fortaleza especial, porque es el único departamento donde las Normales trabajan en red [...] y nos permite también mirar qué estamos haciendo mal y cómo encausar mejor de acuerdo a las experiencias que se tienen en las otras instituciones. (Entrevista con sor Martha Cecilia Durán)

Cabe resaltar que, en los últimos años, ha habido una crítica general a las Escuelas Normales por su enfoque primordial en la práctica, en contraste con las Facultades de Educación, cuyo enfoque es más teórico. A raíz de esto, en América Latina se ha producido un cierre de las Escuelas Normales con el argumento de la profesionalización de la carrera docente. Sin embargo, debido al enfoque teórico de las Facultades de Educación, existe un debate por su distanciamiento de la práctica pedagógica.

En Boyacá, la vigencia de las Escuelas Normales también está relacionada con las características geográficas del departamento. En las zonas rurales y municipios más lejanos, los profesores suelen ser normalistas o licenciados provenientes de alguna de las Escuelas Normales de Boyacá. Los normalistas no solo conocen su territorio, sino que han tenido la posibilidad de realizar sus prácticas en diferentes contextos, lo cual los convierte en docentes muy versátiles, como explica uno de los maestros de Boyacá que ha recibido una formación normalista:

Entonces uno en el rol de estudiante normalista que tocó coger el lechero porque no hay más busetas, que tocó caminar dos horas porque no había la ruta, que tocó de pronto llevar unas papas, entonces en las Normales es más de combate, más de ir al aula. (Entrevista con Carlos Andrés Durán)

Además, a diferencia de quienes inician una licenciatura, los estudiantes que deciden continuar con el ciclo de formación pedagógica en las Escuelas Normales suelen tener un interés por la carrera docente y por lo que implica atravesar el camino pedagógico. En contraste, se evidencia que, en muchos casos, quienes ingresan a una licenciatura tienen un interés más disciplinar que pedagógico y que en la licenciatura encontraron la oportunidad que no obtuvieron en otras carreras universitarias. Incluso –y de acuerdo con los entrevistados–, aunque no sea una generalidad, los licenciados que tienen como base la formación de la Escuela Normal presentan mejores desempeños durante su formación profesional y después de ella. Además, el alto compromiso y la experiencia pedagógica de estos profesores egresados de las Normales generan el interés de las instituciones educativas por contar con ellos en sus plantas docentes. Así lo manifiesta, desde su experiencia, la rectora de la Escuela Normal Superior Sagrado Corazón:

Si comparamos realmente un licenciado con un normalista superior, bueno, es posible que el licenciado tenga una profundidad mayor teórica en sus saberes, pero en su desempeño práctico, en su solvencia social para trabajar en los campos aplicados, no le gana un licenciado a un normalista superior, porque el normalista superior, bueno, no, en los cuatro semestres no da el tiempo suficiente para una profundización extensa de saberes en las diferentes disciplinas, pero sí se hace un trabajo pedagógico supremamente significativo confrontado de una vez con una praxis que el chico realiza en su campo con los estudiantes. (Entrevista con sor Martha Cecilia Durán)

Por lo tanto, el sistema de formación docente en Boyacá en su conjunto –las Escuelas Normales Superiores y la UPTC– genera oportunidades para desarrollar un saber integral pedagógico práctico, disciplinar y teórico. Esta colaboración podría convertirse en un modelo para el resto del país, en el que las Escuelas Normales, de la mano de las Facultades de Educación, lograran una articulación que conjugara lo teórico, investigativo y disciplinar, propio de la universidad, con lo práctico, pedagógico y experiencial de las Escuelas Normales.

Así pues, la tradición educativa, la historia y el impacto de la UPTC, de las Escuelas Normales y de instituciones como el Colegio Boyacá dan paso a que algunos aseguren que es en este departamento donde nace la profesión docente del país y que a ello deba la fuerza que tiene la educación entre sus habitantes.

Un tercer factor que incide en la calidad educativa de este departamento es la valoración y el respeto por los docentes. En las escuelas (especialmente en las escuelas rurales), la palabra del docente es respetada y su conocimiento tiene una valoración especial, no solo para los estudiantes, sino también para la comunidad educativa. Y si bien años atrás este reconocimiento se apreciaba con más fuerza, Boyacá sigue siendo uno de esos departamentos en los que ser maestro es una profesión socialmente apreciada. En palabras de Francisco Cajiao, «Boyacá es de los pocos departamentos, yo creo, donde todavía el ser maestro es un orgullo» (entrevista con Francisco Cajiao). Como resultado, se percibe un interés y una convicción por tener una formación pedagógica, ya sea desde las Escuelas Normales, las licenciaturas o la formación posgradual, o por la formación continua. Así lo expresa el decano de la Facultad de Educación de la UPTC:

Hay una convicción de venir a estudiar una licenciatura, que antes tal vez no se notaba tanto, pero ahora sí; sorprendentemente y muy gratamente encuentra uno aspirantes que saben que quieren ser docentes, que es una buena proyección de vida, que los complementa y que les llena como ambición personal, y eso para nosotros es muy satisfactorio. (Entrevista con Julio Aldemar Gómez)

Por lo tanto, en Boyacá, tanto el reconocimiento y el respeto por el docente como la convicción por la pedagogía repercuten en la calidad de las prácticas pedagógicas en todos los niveles y, por consiguiente, en las instituciones educativas y en todo el sistema educativo. Y en este mismo sentido, los niños, niñas y adolescentes, especialmente de zonas rurales, gracias a la labor, dedicación y experiencias de sus maestros, logran tener una formación más contextualizada y acorde con sus necesidades. Como afirma el profesor Óscar Pulido: «Hay muchos niños y niñas en Colombia que lo único que tienen son sus maestros, por eso la valoración del maestro siempre».

Un cuarto factor es el sentido de pertenencia y el compromiso del docente en Boyacá con sus territorios y pueblos, y cómo esto genera otra serie de dinámicas, como la calidez, el compromiso y el vínculo con las familias. Boyacá es una zona muy hospitalaria y, especialmente en las zonas rurales, las familias y los estudiantes conservan algunos modales y valores que se han ido perdiendo en las zonas urbanas, lo cual influye directamente en el sentir del maestro y en su deseo de trabajar en estas zonas. Los entrevistados manifestaron que esto tiene, en ocasiones, un efecto positivo en la rotación de maestros, teniendo en cuenta que la valoración, el respeto y, por supuesto, unas condiciones laborales propicias se ven reflejados en la permanencia de los docentes en las instituciones en las que laboran. Lo mismo sucede con muchos de los egresados en la educación superior que regresan a sus pueblos de origen a enseñar, algo que no es muy frecuente en Colombia.

No obstante, en otros casos, algunos maestros permanecen cortas temporadas en las instituciones, especialmente en aquellas que se encuentran ubicadas en municipios lejanos; esto sucede por ganar experiencia o porque no se encuentran nombrados de manera oficial y deben ser trasladados frecuentemente. En otras circunstancias, buscan ubicarse en aquellas instituciones educativas que les permitan mejorar sus condiciones por cercanía, estabilidad emocional o tranquilidad. Sin duda, esto afecta a los procesos educativos en estas zonas, y no genera un sentido de pertenencia ni en los docentes ni en las comunidades en que se encuentran, dado que el compromiso debe ser un ejercicio de doble vía.

Un quinto factor aparece en los maestros en ejercicio, que se convierten en parte fundamental no solo de las instituciones educativas, sino de la comunidad, y adquieren una función social más amplia que la de educador. El prestigio social de los docentes está condicionado por el contexto cultural y las condiciones demográficas específicas de un lugar. En el caso de Boyacá, la función social más amplia del profesor en los pueblos pequeños rurales puede aumentar su estatus y autoridad, tienen voz, terminan desempeñando roles más amplios y tienen una mayor credibilidad. Así lo explica Carlos Andrés Durán, profesor de Socotá, Boyacá:

En general, los maestros pienso que somos personas que nos entregamos a una comunidad, pero pienso que el maestro rural y lo que ha pasado en Boyacá es que pasamos a ser como el todero de la vereda, y que, profe, haga un favor, ¿me hace una carta para llevarle al alcalde?; que, profe, por favor, me puede traer una cosa... Entonces el maestro se convierte en el centro de la comunidad también, y no solo de la institución, cosa que, por ejemplo, en las partes urbanas es diferente.

Y la rectora de la Escuela Normal Superior Sagrado Corazón:

Los maestros asumen su tarea en la mayoría con una gran responsabilidad de sus comunidades, ellos son todo: el consejero, el psicólogo, el que atiende a la familia... Por ejemplo, al final tengo algunas sedes rurales que pertenecen a la Escuela Normal y ellos son el centro en la comunidad, ahí los buscan para el consejo, para trabajar con ellos, para que oriente al hijo, para que escuche a la señora, para todos. Entonces, este es el de más responsabilidad y compromiso con que ha asumido su profesión, lo ha posicionado, se mantiene con un alto nivel de respeto y acogida por parte de la gente, de consideración y valoración de su desempeño, pienso que es algo que se lo han ganado con méritos. (Entrevista con sor Martha Cecilia Durán)

A la par de esa función (estatus y autoridad) aparece el sexto factor, que se refiere a un estatus académico del maestro; es decir, el conocimiento y la experiencia de los docentes les dan un «rango» especial en las comunidades. A lo largo del tiempo, en las zonas rurales los docentes desempeñan un papel importante en la sociedad, junto con otros actores como el sacerdote o el alcalde, y esto se debe en cierto modo a la parte académica, al saber tanto pedagógico como disciplinar, en contraste con las generaciones de padres y abuelos con niveles educativos básicos. La profesora Diana Soto mencionó al respecto: «¿Quiénes eran los más importantes? El cura, el alcalde y el maestro. Actualmente, yo creo que el maestro, por lo menos aquí en Boyacá, sí se gana un respeto en la comunidad por su intelecto, por la parte académica, lo respetan por eso» (entrevista con Diana Soto).

No obstante, más allá de la zona, de los estudiantes, familias y colegas, el tema del respeto por el docente es cultural y depende del posicionamiento de la pedagogía dentro de las disciplinas. En palabras del profesor Óscar Pulido:

El ciclo de respeto del maestro, mejor dicho, del irrespeto del maestro pasa porque la pedagogía de orden académico es un saber sometido, por eso los que no nos respetan a los maestros son precisamente los de las disciplinas, de allí empieza un poco el desprestigio en términos de ese ciclo; pero no es un problema de la gente, es un problema de las comunidades académicas, que creen que la pedagogía no produce un saber consolidado, o es un saber sometido, como diría Foucault, o es una tecnología social [...] Yo creo que el tema del desprestigio es

por otro lado, y también de nosotros mismos, los maestros, en la medida en que nosotros, los maestros, no mostramos nuestro trabajo con publicaciones, con innovación pedagógica, con trabajos que beneficien la comunidad [...] En mi perspectiva no es un problema de las comunidades, es un problema de la academia y de las profesiones que denigran el sitio del maestro.

En síntesis, Boyacá cuenta con una valoración histórica de la educación que ha repercutido en mejoras significativas en la calidad educativa. Por un lado, la formación docente integral en Boyacá consiste en una diversidad institucional, presencia territorial y colaboración entre instituciones, donde se evidencia un sistema de formación docente en su conjunto (entre las Escuelas Normales y la UPTC) que genera oportunidades para desarrollar un saber integral- pedagógico práctico, disciplinar y teórico; la colaboración entre instituciones (red entre Escuelas Normales y convenios personalizados con la UPTC) crea oportunidades para fortalecer las capacidades y a las instituciones locales de acuerdo con las necesidades del territorio; el aprovechamiento de las becas para la formación continua de los docentes repercute en las prácticas pedagógicas en el aula; y una tradición de reflexión pedagógica que se traduce en congresos de pedagogía e investigación, comunidades de aprendizaje y pasantías entre Escuelas Normales, etc.

Por otro lado, la importancia de ver la escuela, el subsistema educativo y el cambio educativo como procesos históricos, sociales y culturales complejos y diversos, donde converge el prestigio social de los docentes, condicionado por el contexto cultural y las condiciones demográficas específicas de Boyacá; el impacto de la tradición y de la historia educativa pública en Boyacá con varios referentes y modelos para el resto del país; y el sentido de pertenencia y el compromiso del docente en Boyacá con sus territorios y pueblos que permite otra serie de dinámicas entre el docente y las comunidades educativas.

Políticas públicas en educación

Yo entendí que había que construir sobre lo construido [...] todos entienden que hay que cuidar lo que se ha logrado y hay que darle continuidad a eso.
(Entrevista con Carlos Andrés Amaya, exgobernador de Boyacá)

El papel de las políticas públicas son sin duda un factor elemental para conseguir procesos de calidad en la educación. Una de las afirmaciones que resuenan al hablar de calidad educativa se refiere a la voluntad política o que es un asunto de voluntades. La implementación de políticas públicas permite que se generen transformaciones sociales y culturales cuando quienes hacen y ejecutan estas políticas tienen claras las metas, los resultados e impactos esperados. Para el caso de Boyacá, se aprecia una organización política en términos de gestión que ha hecho que las instituciones educativas se organicen a la par en sus planes de estudio. Además, una organización técnica desde las Secretarías de Educación que no responde a intereses políticos, como explica el profesor Óscar Pulido:

Yo creo que esos temas de organización son claves y de continuidad de las políticas, la manera como un proceso se puede ir dando y quitarle como ese tono tan politiquero y tan de prebendas que hay en otras regiones del país. No que se quite totalmente, de pronto se responde a algunos intereses, pero a eso es que yo le llamo organización, es decir, que se pueda, por lo menos, cumplir las cuotas normales de cada institución en equidad, en el tratamiento con los maestros, de la relación con el sindicato.

Los gobernantes han apostado por la educación en sus administraciones. En los planes de desarrollo se reflejan las estrategias que se han diseñado para trabajar en el ámbito educativo como punto de desarrollo fundamental para el departamento. Asimismo, se percibe un conocimiento del departamento que conlleva una mayor apropiación y estrategias contextualizadas.

Según los entrevistados, estas políticas se desarrollan «efectivamente» en los municipios del departamento y a ello se debe su éxito. En este caso, al hablar de políticas públicas, se habla de políticas para el bienestar de los estudiantes y de las políticas de becas para la formación docente. El mejoramiento y mantenimiento de las infraestructuras y de los programas de alimentación y transporte escolar resalta como una de las estrategias más destacadas para el mejoramiento de la calidad de la educación. Además, no basta con el cumplimiento de estas políticas, sino que el departamento se encarga de brindar servicios de calidad para sus habitantes. Existen unas directrices que el gobierno nacional y el Ministerio de Educación Nacional establecen para todo el país y que el gobierno departamental y la Secretaría de Educación de Boyacá implementan y ajustan en función de las necesidades contextuales. Así lo expresó Carolina Meza, exdirectora de la Fundación Empresarios por la Educación (FexE): «La Secretaría de Boyacá ha sido como una secretaria que dice pues el Ministerio sí me dice qué hacer, pero yo aquí me invento cosas; como que se ha tomado su trabajo más en serio, y con una mirada muy rural, con una conciencia muy hacia la ruralidad» (entrevista con Carolina Meza).

La primera política pública nacional que tiene un enorme impacto en la educación del departamento corresponde al programa de becas de formación docente para los maestros de Boyacá. En 2015 se lanzó el Programa Becas para la Excelencia Docente, liderado por la exministra de Educación Gina Parody. Este programa ofrece a los docentes la oportunidad de hacer maestrías en universidades acreditadas en calidad –con la posibilidad de condonación del crédito– para mejorar la calidad de la educación y de la práctica pedagógica de manera que los estudiantes puedan mejorar sus competencias básicas (Ministerio de Educación Nacional, 2015). Una vez finalizados los estudios, los docentes se comprometen a permanecer en la institución educativa dos años después de la graduación y a implementar los saberes adquiridos; las tesis de maestría, resultado de este proceso, deben articularse con la práctica pedagógica de cada docente y los saberes obtenidos deben reflejarse directamente en los procesos de aula con los estudiantes.

Asimismo, el Programa Beca Maestra Docente (una iniciativa de la Gobernación de Boyacá, Colciencias, el Ministerio de Educación Nacional y la UPTC) busca mejorar la calidad de la educación a través de créditos para la matrícula de los docentes –con la posibilidad de condonación al 100%– y les permite estudiar una maestría de investigación en la UPTC. En los planes de desarrollo también se tienen en cuenta planes de formación docente que incluyen cursos, talleres y capacitaciones para garantizar la actualización permanente.

Este interés por la formación docente en el departamento es de parte y parte. El gobierno conoce la importancia de la cualificación de los planteles docentes, y los docentes han tomado conciencia de la necesidad de mejorar la calidad a través de la formación y la actualización, y han asumido el compromiso de mejorar sus prácticas pedagógicas. La idea de una formación en niveles de maestría aseguraba una reflexión sobre su realidad, sus saberes, sus prácticas pedagógicas y los procesos investigativos en aula. Todo esto llevaba a los maestros a procesos de transformación profesionales y personales. Como resultado de estas políticas, estos procesos repercutieron directamente en la calidad de los maestros y se reflejaron en los procesos de los estudiantes, toda vez que la academia se llevó al aula; los procesos de innovación e investigación adoptados por los docentes en sus formaciones posgraduales se implementaron en los procesos desarrollados con los estudiantes. Al respecto, la profesora Diana Soto expresó: «No importa si por el escalafón o por lo que sea, el hecho es que se les capacitó en unas didácticas específicas pedagógicas y eso incidió directamente en la mejora indudablemente educativa» (entrevista con Diana Soto).

Recientemente se ha implementado el Programa Año Cero, gracias a la alianza entre la Gobernación de Boyacá, la UPTC y la Secretaría de Educación de Boyacá. Esta alianza creó una estrategia para reducir las brechas académicas de la educación superior, facilitando el acceso y la permanencia de los estudiantes egresados del sector oficial que se destacaron en los resultados de las pruebas SABER (SEB, 2019). La estrategia consiste en seleccionar a los dos estudiantes de cada municipio con mejores resultados en las pruebas SABER para que puedan escoger directamente una carrera en la UPTC con los gastos pagos por concepto de matrícula y mantenimiento. Este programa garantiza que cada vez más estudiantes ingresen a la educación superior, especialmente los de las zonas rurales, puesto que para ellos suele ser más complicado acceder a los estudios profesionales, ya sea por los requisitos de ingreso a la universidad, ya sea por los recursos económicos que son necesarios para financiar la matrícula y los gastos de la estancia. Así lo expresó el líder sindical Jairo Rubio: «Clasificó dos estudiantes que pudieran llegar directamente a escoger una carrera o un primer nivel, para que entraran como un nivel de inducción en la UPTC, pudieran escoger la carrera que ellos quisieran, eso a través del pago total de lo que tiene que ver con mantenimiento y con la parte educativa» (entrevista con Jairo Rubio).

Por otra parte, hay una serie de políticas que se desarrollan para garantizar unas condiciones mínimas para los estudiantes y que se traducen en unas mejores condiciones de vida y en más posibilidades para realizar y continuar su proceso educativo. Esto va de la mano de un adecuado manejo y distribución de los recursos físicos, financieros, tecnológicos y humanos.

Como segunda política, en todos los planes de desarrollo se incluyó la infraestructura como eje fundamental para el mejoramiento de la calidad. Se han desarrollado estrategias para asegurar infraestructuras adecuadas en las instituciones educativas, tanto en adecuaciones como en mantenimiento de las plantas físicas. Además, a partir de los análisis realizados por los gobiernos locales, se ha proyectado la construcción de nuevos espacios que puedan garantizar la cobertura de más estudiantes y recuperar colegios que a lo largo del tiempo no finalizaron su construcción. Estas políticas incluyen dotar a las instituciones educativas con los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades académicas, como explica la rectora sor Martha Cecilia Durán: «Otro que me parece muy importante es la asignación de recursos para las mejoras de infraestructura y la adquisición de los materiales necesarios también para trabajar tanto tecnológicos como didácticos».

Una tercera política se refiere al Programa de Alimentación Escolar (PAE), que a partir del año 2006 se vinculó al sistema educativo como herramienta para contribuir a «incrementar la matrícula, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares». Este programa nacional fomenta estilos de vida saludables y mejora la capacidad de aprendizaje de los estudiantes de las instituciones educativas oficiales del país, al garantizar su alimentación (Ministerio de Educación Nacional, s.f.). De la misma manera, el PAPA deseaba ofrecer un complemento alimentario a los estudiantes para impactar de manera indirecta en la matrícula, la asistencia y la disminución de la deserción escolar. Ambas políticas se implementaron en todos los municipios y han garantizado que cada estudiante cuente con refrigerios y comida caliente. También se evidencia una inversión en infraestructura que garantice la construcción y adecuación de cocinas, comedores y espacios que faciliten su desarrollo. La alimentación escolar cuenta con una cobertura del 100% de las instituciones educativas gracias a estos dos programas. Estos son de los programas más destacados en el departamento, y así lo manifestó la rectora de la Escuela Normal Superior Sagrado Corazón:

Me parece que es uno de los departamentos que ofrece, por ejemplo, la posibilidad del alimento para todos los estudiantes, y si hay una necesidad básica que está satisfecha, pues los chicos se sienten bien; aunque realmente nuestros gobernantes han sido en ese sentido muy generosos con los estudiantes, de ofrecerles esa posibilidad de que ellos pedían el alimento y los que estamos trabajando con jornada única pues se suma un refrigerio más que también es una gran ayuda para los estudiantes y para sus familias. (Entrevista con sor Martha Cecilia Durán)

En cuarto lugar se encuentra el Programa Todos a Aprender (PTA), que, si bien es un programa nacional, sus características le permiten llegar a las zonas rurales y priorizar aquellas instituciones que han presentado bajos desempeños en Lenguaje y Matemáticas, fortaleciendo la formación de estas instituciones educativas con tutores que acompañan los procesos de los estudiantes y a través de libros de texto que refuerzan los procesos académicos en estas dos áreas. Indudablemente, este programa ha logrado unas mejoras importantes en el desarrollo educativo de los estudiantes del departamento y ha supuesto mejoras en la calidad, teniendo en cuenta que, dadas las características del departamento, el PTA cubre a un gran porcentaje de la población: «Yo me ubico en el famoso Programa Todos a Aprender y, efectivamente, en Boyacá está cubierto el 100% de los municipios» (entrevista con Óscar Pulido).

Una quinta política corresponde al servicio de transporte escolar y el Programa Futuro sobre Ruedas, que intenta responder a las necesidades geográficas del departamento. En varios de sus municipios, el bus escolar transporta a niños, niñas y adolescentes a sus instituciones educativas, asegurando su acceso a la educación. Esto se ha reflejado en mejoras de las condiciones de los estudiantes, quienes, en años anteriores, debían desplazarse durante varias horas para poder llegar a los centros. En palabras de la directora del Doctorado en Educación de la UPTC, Diana Soto: «Antes los niños tenían que caminar dos horas para llegar a la escuela, ahora donde se puede, hay un buscito que los recoge».

Otra de las razones que se le atribuye a la calidad de la educación en Boyacá es la continuidad de los gobiernos. Los secretarios de Educación de Boyacá y Tunja estuvieron en el cargo durante más de un período y, por lo tanto, se pudieron llevar a cabo los procesos y las reformas educativas que se proyectaron en cada gobierno y los proyectos tuvieron el tiempo suficiente para generar algún tipo de impacto. Además, existió una sinergia entre ambas secretarías, dado que el secretario de Educación Juan Carlos Martínez tuvo la oportunidad de trabajar para el sector educativo tanto en Boyacá como en Tunja en distintos cargos. Al revisar los planes de desarrollo departamental, es evidente que a lo largo del período estudiado se crearon e implementaron estrategias para fortalecer los programas direccionados al mejoramiento de la calidad; se dio continuidad a los procesos que habían resultado positivos y se hicieron adecuaciones en las estrategias que debían mejorar. Con respecto a la continuidad de gobierno, se destaca principalmente la labor del secretario de Educación Juan Carlos Martínez, que estuvo a cargo de los procesos de educación en dos períodos: junto al gobernador José Rozo Millán entre 2008 y 2011, y con Carlos Andrés Amaya entre 2016 y 2019. La administración del secretario de Educación Juan Carlos Martínez Martín (2019) fue considerada la mejor gestión del país en el año 2018 por el Ministerio de Educación Nacional, el cual, durante la «Noche de los mejores», le dio a Boyacá este premio por sus resultados en cobertura, calidad y eficiencia, entre otros. La consigna del exgobernador Carlos Andrés Amaya, como se muestra en el epígrafe de este apartado, era construir sobre

lo construido, cuidar lo que se ha logrado y dar continuidad a los procesos exitosos de otras administraciones.

Llamar a los mejores, a los que ya habían tenido éxito, y creo que uno de los éxitos de nuestro gobierno fue el secretario de Educación, Juan Carlos Martínez [...] Yo entendí que había que construir sobre lo construido, y esa continuidad hoy está impregnada de todos los funcionarios de la Secretaría, todos entienden que hay que cuidar lo que se ha logrado y hay que darle continuidad a eso. (Entrevista con Carlos Andrés Amaya)

Para hacer todo esto posible, un aspecto atribuido al éxito en la calidad educativa son los procesos de seguimiento y acompañamiento de las políticas para asegurar, no solo que los programas lleguen efectivamente a los municipios, sino que existan mecanismos que permitan llevar un registro detallado y riguroso de lo que sucede alrededor de cada política implementada en el departamento. Por un lado, para el seguimiento y control, cada política y programa delega un responsable para asegurar que se cumplen los procesos de implementación. Estos procesos van de la mano de visitas frecuentes a las instituciones educativas y de un acompañamiento durante el desarrollo de los programas y políticas. En este sentido, el papel de los directores de núcleo es fundamental para hacer este seguimiento y definir los procesos de control y monitoreo desde el diseño de las políticas. Por otro lado, para hacer efectivo este seguimiento, los sistemas de información desempeñan un papel importante, porque permiten «hacer trabajos serios de verificación de lo que pasa y generar una cultura de mejoramiento continuo» (entrevista con Juan Carlos Martínez), y esto conlleva una toma de decisiones consciente e informada.

Adicionalmente, algo que resulta importante destacar en estos procesos y en las reformas políticas es el discurso o la movilización retórica de los gobernantes, que impregna, no solo a sus equipos de trabajo, sino también a los habitantes del departamento. Esto es evidente en el caso del exgobernador Carlos Andrés Amaya, quien en su campaña y a lo largo de su administración logró transmitir a través de su historia de vida un mensaje de cercanía y de estructuración de imaginarios que conlleva un movimiento pedagógico indirecto. Este proceso empodera a la comunidad hasta tal punto que redefine concepciones y permite crear dinámicas diferentes a las habituales. «Lo que yo hice fue reafirmar, ¿y reafirmarlo cómo?, con mi historia de vida, decirles: ¿yo quién soy? No soy el doctor Amaya, no soy el hijo del potentado, soy el hijo del lechero y la empleada de servicio que hoy es gobernador gracias a la educación» (entrevista con Carlos Andrés Amaya). Esto era percibido por la comunidad e impulsaba la generación de nuevos procesos educativos. Así lo expresó Carlos Andrés Durán: «Él logró mucho y más de pronto por la amabilidad, el cariño de decir las cosas y cómo lo decía, pues logró tener una empatía con los docentes, con los sindicatos, con mucha gente; entonces eso fue muy importante para la mejora de la educación».

Finalmente, se destaca el papel del sindicato de Boyacá y su rol activo en los procesos educativos en el departamento. Los gobiernos locales han tenido un trabajo mancomunado con los sindicatos para la toma de decisiones y su desarrollo. Este sindicato se caracteriza por ser académico, se ocupa más de la promoción que de la reivindicación laboral presente en las decisiones y reformas educativas que se han dado en el departamento. Boyacá es uno de esos departamentos que mantienen una relación estrecha con el sindicato, respetando las distintas posturas y aprovechando la diversidad de pensamientos para construir procesos que benefician a todos los actores inmersos en la educación.

Quando llegó Carlos Amaya, nos dijo: «Yo quiero que ustedes me apoyen». Dijimos: «Lo vamos a apoyar, pero nosotros tenemos un decálogo», y le dimos diez elementos fundamentales. Le dije: «Si usted se atreve como gobernador de Boyacá a acceder y darles soluciones, o por lo menos a avanzar en los procesos de la construcción de estos elementos, nosotros le vamos a dar la mano, del resto no», y eso lo hizo público, firmó y dijo: «Mira, yo estoy de acuerdo con esto y voy a ver hasta dónde puedo avanzar. No voy a avanzar de la noche a la mañana, no se puede hacer un cambio total, pero sí voy a avanzar en los elementos de juicio que ustedes tienen en cuenta». (Entrevista con Jairo Rubio)

Para concluir, la gestión de las políticas públicas educativas ha sido efectiva y continúa evidenciando que la educación es una prioridad en los planes y presupuestos; implementación efectiva de la agenda política a lo largo del tiempo; recursos distribuidos con menos intereses políticos que sean diferentes a los educativos y con equidad en los municipios; infraestructura básica asegurada y recursos educativos que llegan a los centros escolares; capacidad técnica burocrática para dar seguimiento, recolectar datos del sistema y utilizarlos para planes de mejoramiento, resultando en impactos a nivel escolar y en el aula; sinergias con reformas del Ministerio de Educación Nacional y ejecución más uniforme de las políticas y programas en el territorio en función de las condiciones geográficas y sociales. Además, hay que destacar el liderazgo de los gobernadores y secretarios de Educación, que han orientado estas políticas de la mano de sus equipos y han impregnado su historia de vida, la cultura y la tradición pedagógica del departamento en sus planes de desarrollo.

Retos para mejorar la calidad

Los entrevistados consideran que aún quedan algunos desafíos para mejorar la calidad de la educación en el departamento, algunos relacionados con las nuevas estrategias o implementaciones, y otros, con el mejoramiento de los procesos actuales, que, si bien han alcanzado grandes logros, todavía tienen un gran camino por delante. Así, se pueden señalar los siguientes retos: a) Financiación para la formación de maestros: falta impactar a muchos profesores del departamento para que puedan acceder permanentemente a espacios de formación y actualización, incluyendo becas para doctorado. Se

ha hecho un gran esfuerzo, con muchos logros, pero debe seguir siendo una prioridad en términos de educación para las siguientes administraciones; b) Procesos de lecto-escritura: en los resultados de las pruebas internacionales siguen existiendo grandes brechas para alcanzar altos niveles de desempeño, por lo tanto, es necesario fortalecer los procesos de lectoescritura en los estudiantes, sus habilidades comunicativas, de oralidad, de lectura crítica o analítica; c) Formación en las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC): el departamento se ha esforzado por dotar de herramientas tecnológicas a las instituciones educativas; ahora, los esfuerzos se deben apreciar en la formación de los planteles docentes para el funcionamiento de los recursos tecnológicos y en un mayor aprovechamiento de estas herramientas en los planes de estudio y en el aula; y d) Participación de las familias: Aunque el papel de la familia haya sido fundamental para los resultados que se ven en el departamento, falta un mayor compromiso de las madres y los padres de familia en los procesos de formación de los estudiantes y un trabajo colaborativo con las instituciones educativas. En general, es importante no bajar la guardia en los procesos que se han venido desarrollando, así como fortalecerlos para garantizar una educación de calidad en todos los niveles de la educación que favorezcan a todos los municipios de Boyacá.

Bogotá, pionera en la implementación de políticas educativas con impacto nacional

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

Bogotá es la capital de la República de Colombia y está estratégicamente ubicada en el corazón de Latinoamérica y en el centro del país. Es una entidad territorial de primer nivel y está constituida por 20 localidades. De acuerdo con las proyecciones del último censo nacional (2018), en 2020 la ciudad contaba con 7 743 955 habitantes, siendo el 48 % hombres y el 52 % mujeres. Según el Índice de Calidad de Vida (ICV), en Bogotá existen grandes diferencias entre localidades y grupos socioeconómicos, con poblaciones que viven en la pobreza absoluta y grupos con una calidad de vida muy alta. Se trata de una ciudad principalmente urbana, correspondiente al 99,6 % de la población. Según la distribución etaria, el 6 % de la población está entre 0 y 4 años; el 20% entre 5 y 19 años; el 35 % entre 20 y 40 años; el 29 % entre 40 y 60 años y el 9 % son mayores de 60 años (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Cuenta con una extensión de tierra de 1605 km² y el PIB para la ciudad es de 105 millones de dólares, siendo el ingreso per cápita de 1 907 701 y el gasto per cápita de 2 224 000.

En términos de indicadores educativos, Bogotá tiene alrededor de dos millones de niños, niñas y jóvenes en edad escolar. La ciudad presenta una tasa de trabajo infantil del 5,9 %⁹⁵. Por otra parte, el Distrito cuenta con 383 colegios públicos y 1853 privados. Los colegios privados sostienen el 40,9 % de la matrícula de la ciudad. La tasa de cobertura bruta del sistema oficial es del 95,8 %, y la tasa de cobertura neta estricta, del 87 %. En términos de eficiencia interna, los colegios privados reportan mejores tasas: la deserción es del 0,8 %, y la repitencia, del 2,4 %, frente a las tasas oficiales, que corresponden al 2,85 % y 6,5 %, respectivamente (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Cuadro 3 - Alcaldes y alcaldesas y secretarios/as de Educación en Bogotá, 2004-2019

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Alcaldes de Boyacá	Luis Eduardo Garzón			Samuel Moreno Rojas			CLO		Gustavo Petro Urrego			Enrique Peñalosa				
Secretarios de Educación	Abel Rodríguez Céspedes		FC	Abel Rodríguez Céspedes			CJH	RS	Óscar Sánchez			María Victoria Angulo		Claudia Puentes		

CLO: Clara López Obregón,
 FC: Francisco Cajiao,
 CJH: Carlos José Herrera,
 RS: Ricardo Sánchez.

En el período comprendido entre 2004 y 2019, Colombia estuvo dirigido por dos presidentes: Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018), ambos reelegidos en sus gobiernos y de partidos políticos afines al centroderecha. Por su parte, Bogotá contó con cuatro alcaldes elegidos popularmente: Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno Rojas, Gustavo Petro Urrego y Enrique Peñalosa Londoño. Los tres primeros con afiliaciones políticas de centroizquierda, y Enrique Peñalosa, de centro.

95. Esta tasa aumenta al 9,4 % si se contemplan los oficios del hogar.

La calidad educativa en Bogotá

Bogotá tiene un buen desempeño en términos de indicadores educativos. Respecto a la deserción escolar, la ciudad muestra datos por debajo del promedio nacional. Además, es evidente que con el paso del tiempo se presentan tasas cada vez más bajas de deserción. En preescolar se observa un comportamiento más irregular, aunque, al igual que los otros niveles educativos, se encuentra por debajo del promedio del resto del país (gráficos 24, 25, 26 y 27)⁹⁶.

Gráfico 24 - Tasa de deserción intraanual para transición-5 años. Bogotá, D. C., 2011-2018

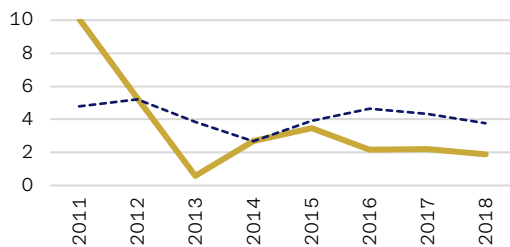


Gráfico 25 - Tasa de deserción intraanual para básica primaria. Bogotá, D. C., 2011-2018

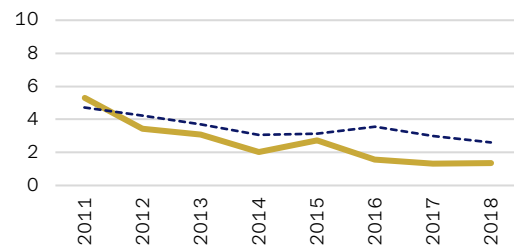


Gráfico 26 - Tasa de deserción intraanual para básica secundaria. Bogotá, D. C., 2011-2018

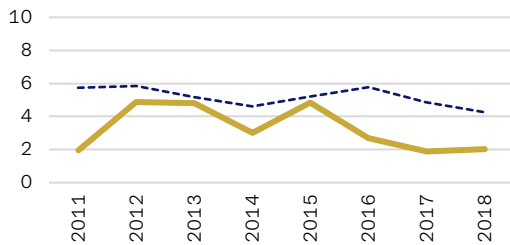
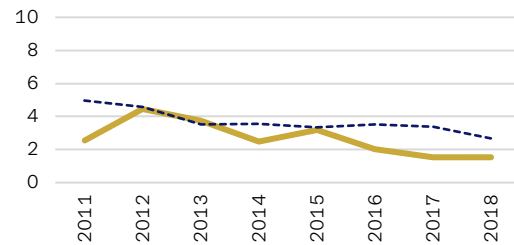


Gráfico 27 - Tasa de deserción intraanual para básica media. Bogotá, D. C., 2011-2018



— Bogotá, D. C. - - - Colombia

Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base de deserción intraanual (Datos abiertos-Datos.gov.co).

96. En los gráficos de deserción intraanual, en la línea de puntos se muestra el promedio del valor del indicador de todos los departamentos.

En lo correspondiente a la aprobación, Bogotá se encuentra por encima del resto del país, con un comportamiento similar en la educación media. En los últimos años se evidencia un leve incremento en todos los niveles educativos (gráficos 28, 29, 30 y 31)⁹⁷.

Gráfico 28 - Tasa de aprobación para transición-5 años. Bogotá, D. C., 2011-2018

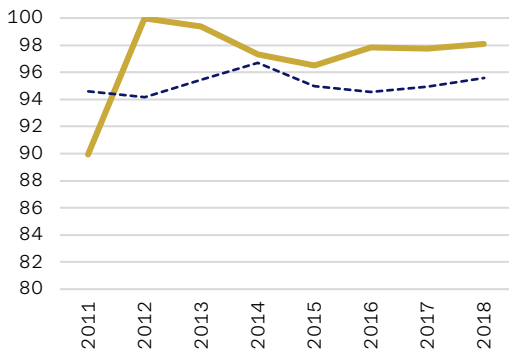


Gráfico 29 - Tasa de aprobación para básica primaria. Bogotá, D. C., 2011-2018

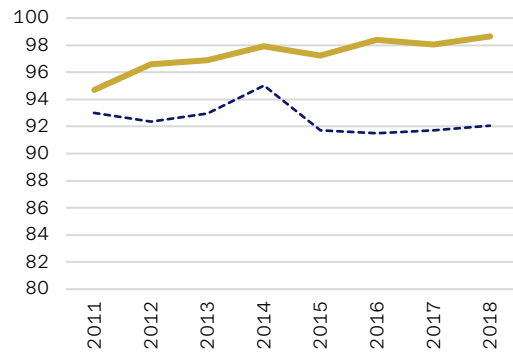


Gráfico 30 - Tasa de aprobación para básica secundaria. Bogotá, D. C., 2011-2018

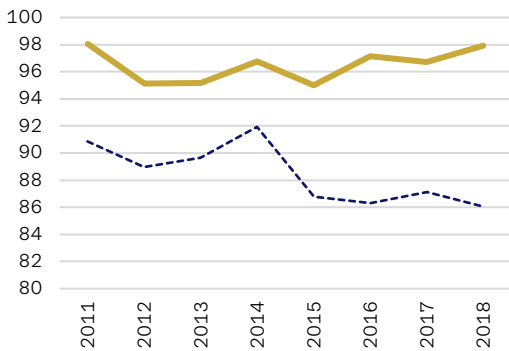
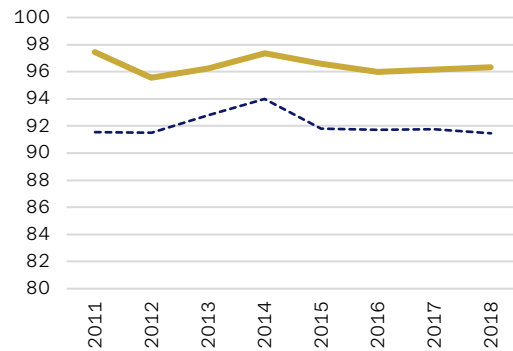


Gráfico 31 - Tasa de aprobación para básica media. Bogotá, D. C., 2011-2018



— Bogotá, D. C. - - Colombia

Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base de aprobación (Datos abiertos-Datos.gov.co).

97. En los gráficos de aprobación, en la línea de puntos se muestra el promedio del valor del indicador de todos los departamentos.

En lo que respecta a la repitencia, se puede observar que Bogotá se encuentra por debajo del promedio nacional a lo largo del tiempo (gráficos 32, 33, 34 y 35)⁹⁸.

Gráfico 32 - Tasa de repitencia para transición-5 años. Bogotá, D. C., 2011-2018

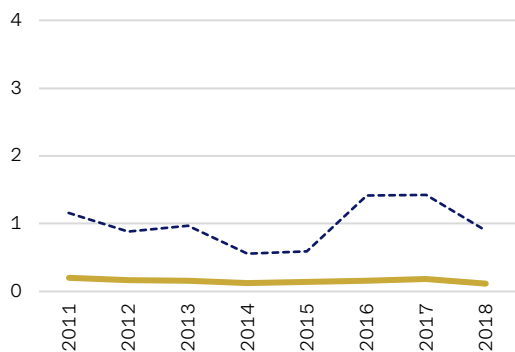


Gráfico 33 - Tasa de repitencia para básica primaria. Bogotá, D. C., 2011-2018

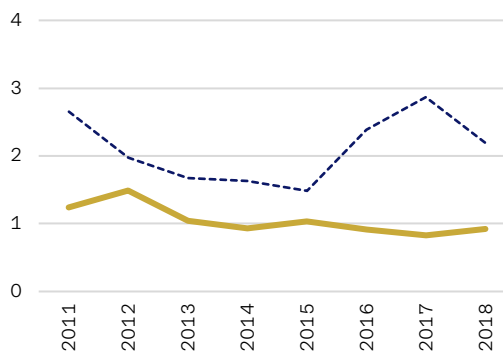


Gráfico 34 - Tasa de repitencia para básica secundaria. Bogotá, D. C., 2011-2018

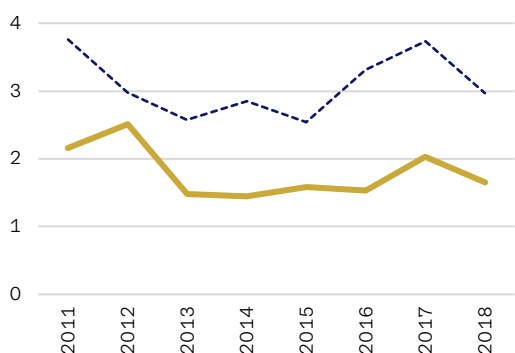
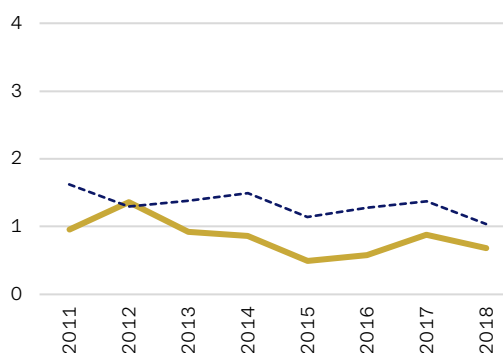


Gráfico 35 - Tasa de repitencia para básica media. Bogotá, D. C., 2011-2018



— Bogotá, D. C. - - - Colombia

Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base de repitencia (Datos abiertos-Datos.gov.co).

En cuanto a las pruebas SABER 3, 5 y 9, a través del tiempo tiene resultados por encima del valor del total del país, tanto en Lenguaje como en Matemáticas. A partir del año 2015 se evidencia un cierto retroceso en los resultados, especialmente para las pruebas de Matemáticas (gráficos 36, 37, 38, 39, 40 y 41).

98. En los gráficos de repitencia, en la línea de puntos se muestra el promedio del valor del indicador de todos los departamentos.

Gráfico 36 - Resultado de las pruebas SABER 3 en Lenguaje. Bogotá, D. C., 2012-2017

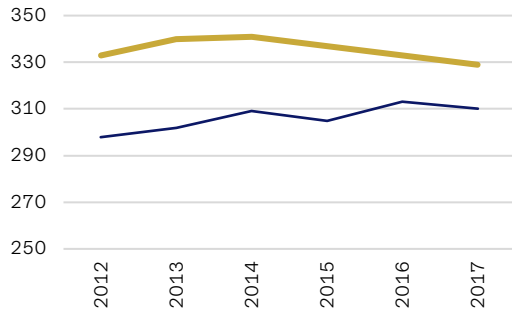


Gráfico 37 - Resultado de las pruebas SABER 3 en Matemáticas. Bogotá, D. C., 2012-2017

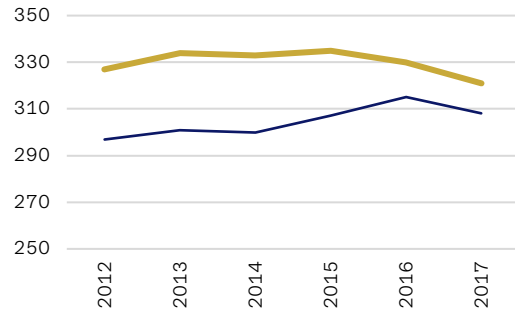


Gráfico 38 - Resultado de las pruebas SABER 5 en Lenguaje. Bogotá, D. C., 2009, 2012-2017

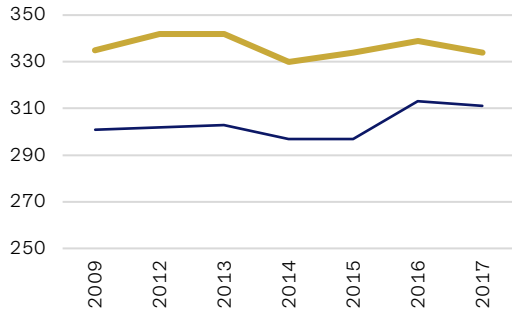


Gráfico 39 - Resultado de las pruebas SABER 5 en Matemáticas. Bogotá, D. C., 2009, 2012-2017

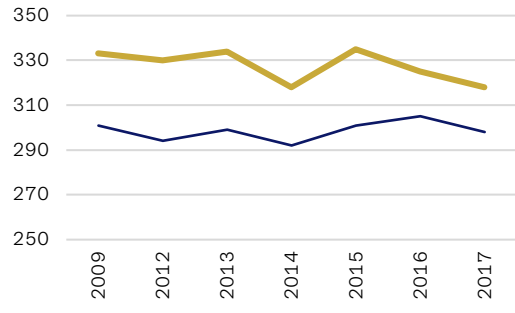


Gráfico 40 - Resultado de las pruebas SABER 9 en Lenguaje. Bogotá, D. C., 2009, 2012-2017

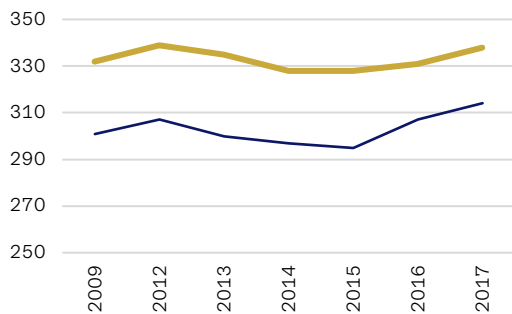
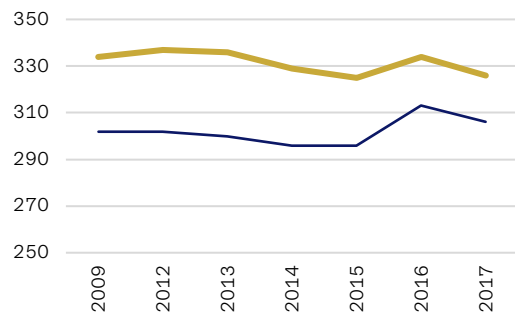


Gráfico 41 - Resultado de las pruebas SABER 9 en Matemáticas. Bogotá, D. C., 2009, 2012-2017



— Bogotá, D. C.

— Colombia

Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base de resultados pruebas SABER 3, 5 y 9 en Lenguaje (Datos abiertos-Datos.gov.co).

Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base de resultados pruebas SABER 3, 5 y 9 en Matemáticas (Datos abiertos-Datos.gov.co).

Las pruebas SABER 11 muestran resultados por encima del valor del total del país. Los resultados tienen un comportamiento muy similar al registrado en el resto del territorio. Tanto en Lenguaje como en Matemáticas se observa una mejora progresiva a partir del año 2015 (gráficos 42 y 43).

Gráfico 42 - Resultado de las pruebas SABER 11 en Lenguaje. Bogotá, D. C., 2000-2018

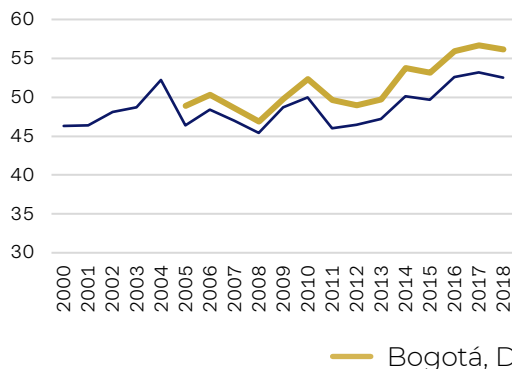
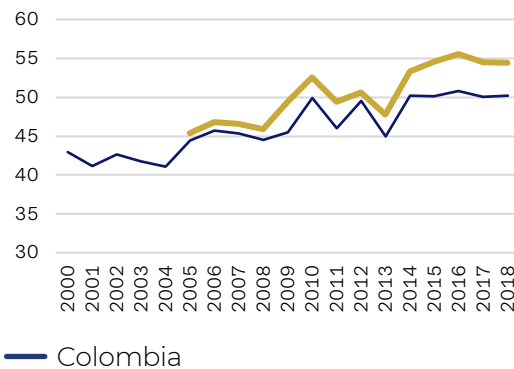


Gráfico 43 - Resultado de las pruebas SABER 11 en Matemáticas. Bogotá, D. C., 2000-2018



Fuente: Universidad de San Andrés-CIAESA, sobre la base de resultados pruebas SABER 11 en Lenguaje y Matemáticas (Datos abiertos-Datos.gov.co).

Con respecto a los indicadores contextuales, el dato de la tasa de pobreza muestra a Bogotá con promedios por debajo del resto del país. A lo largo del tiempo muestra una mejora en esta tasa: en 2002 tenía un índice de pobreza monetaria del 31,8%, mientras que en 2017 registró en promedio un 12,4%. Por otro lado, la tasa de desocupación muestra un comportamiento similar al promedio nacional. Para 2003, los índices eran del 16% y 7%, continuó con una tendencia a la baja hasta 2016, y en 2017 y 2018 tuvo un leve incremento, hasta llegar al 10,5%.

Además de este análisis estadístico se realizó una investigación cualitativa en la que se revisaron los planes sectoriales de educación⁹⁹ y se entrevistó a algunos expertos o académicos del país que, desde diferentes lugares, han tenido una participación en la formulación, implementación y análisis de la política educativa en Bogotá en los últimos quince años. Entre las personas entrevistadas se encuentran Ángel Pérez, Julián de Zubiría, Francisco Cajiao, Ruth Amanda Cortés, Alfredo Sarmiento e Iván Darío Gómez. En estas entrevistas se mencionó que Bogotá se ha caracterizado por implementar

99. Estos instrumentos de planificación gubernamental se han elaborado para orientar la política educativa en cada administración de la ciudad.

políticas encaminadas al mejoramiento de la calidad de la educación, en particular con un enfoque de inclusión y una noción más integral de la calidad educativa, que posteriormente han sido un referente para las políticas nacionales.

Dado lo anterior, se seleccionó Bogotá como un caso que, aunque los indicadores cuantitativos muestren algunas mejoras y evidencien gestiones positivas, no puede resaltarse como un caso de mejora en sí. Sin embargo, fue referenciado por los expertos consultados y mereció la pena hacer una revisión más detallada de las estrategias y acciones encaminadas al mejoramiento de la calidad.

Bogotá en los últimos quince años

El caso bogotano presenta algunas particularidades en estos quince años de política educativa. En muchos aspectos, el sistema educativo de la ciudad ha sido pionero en la implementación de políticas educativas que ponen el énfasis en el derecho a la educación y en una noción integral de la calidad educativa que incorpora aspectos emocionales, sociales, artísticos y cívicos colectivos. También ponen el énfasis en la reflexión pedagógica y administrativa en los espacios de intervención, generando transformaciones importantes en el sistema educativo distrital, y han tenido eco en la formulación de las políticas educativas nacionales, al ser consideradas buenas prácticas de gestión pública en el sector educativo.

Gran parte de las intervenciones en política pública realizadas durante estos años parten de la concepción de que la mejora en la calidad educativa (entendida de manera integral) es la principal herramienta para superar las condiciones de pobreza y exclusión social. Seguramente, lo anterior responde a las banderas políticas de la izquierda latinoamericana, y encuentra eco en los planteamientos progresistas del discurso de algunas organizaciones internacionales como la Unesco (López, 2005).

A continuación se presentan algunos elementos constitutivos de las políticas de calidad educativa en cada administración de la ciudad. Se resaltan los logros de cada período y, finalmente, se hace un balance del sistema educativo bogotano en los últimos quince años.

«Bogotá: Una gran escuela para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor» (2004-2008). Una apuesta por el derecho a la educación

El período de 2004 a 2008¹⁰⁰ supone la primera vez que un gobierno de izquierda llega a la ciudad y se enmarca entre el primer período de Álvaro Uribe Vélez como presidente de Colombia y su reelección. Luis Eduardo Garzón, conocido como Lucho Garzón, es elegido alcalde de Bogotá, y Abel Rodríguez Céspedes (2004-2007) y Francisco Cajiao

100. Plan Sectorial de Educación «Bogotá: Una gran escuela, para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor» (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).

(2007-2008) fueron los secretarios de Educación. Abel Rodríguez fue dirigente sindical durante más de veinte años, así como viceministro y ministro encargado durante la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998). En palabras de Cajiao, la importancia de Rodríguez como secretario radicó en que era

... muy conocedor de la cotidianidad escolar, le pone un toque humano muy importante [...] plantea una dinámica muy interesante de trabajo conjunto con los maestros, con los rectores, empezar a reconocer al maestro como protagonista, cosa que no ocurría antes. Antes se instauraban los indicadores como una cosa que era allá, sin gente, sin personas; eso eran indicadores de logro. (Comunicación personal con Francisco Cajiao, 21 de junio de 2019)

De igual forma, los movimientos sociales que posicionaron una idea particular de la educación en Colombia perciben la llegada del profesor Rodríguez a la Secretaría de Educación Distrital (SED) como un triunfo, y su agenda pública sobre los asuntos educativos marcó un rumbo para las siguientes administraciones. Amanda Cortés, experta en educación e investigadora del IDEP, comenta:

Creo que era inevitable que en 2004 otra vez aparecieran todas estas utopías que los que los llevaron en los ochenta a reivindicar, de tal manera, la educación para el país. Era una suerte de logro que el profe Abel llegara, porque ya había habido un ministro de Educación muy sensible a este tipo de temas, que era Jaime Niño, y que hace que Abel también retome. Digamos que yo creo que el gobierno del 2004-2008 instala en Bogotá muchas de las ideas que venían gestándose desde mediados de los años ochenta, y que estaban en el plano de la formulación del ideal en la Constitución y en La ley General de Educación (1994), para hacerse acción, para hacerse verbo en la política distrital. (Comunicación personal con Amanda Cortés, 26 de agosto de 2020)

En esa humanización de la administración educativa se decide poner en el centro el cumplimiento del derecho a la educación a través de la garantía al acceso, la permanencia en el sistema educativo y la calidad de la educación. La calidad educativa se alcanzará a través de la transformación pedagógica y de la renovación de los planes de estudio, de las prácticas y de los métodos de enseñanza, así como del uso adecuado del espacio, del tiempo escolar y del aprovechamiento de la riqueza cultural de Bogotá como un lugar de formación y aprendizaje (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Esta administración planteó que para alcanzar la calidad educativa era necesario mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje, dándole prioridad a las prácticas pedagógicas, especialmente a lo relacionado con la convivencia y el gobierno escolar. Mejores prácticas pedagógicas representan una mayor calidad de los procesos de formación que intervienen en los aprendizajes de los estudiantes. Igualmente, estableció

como prioridad la elaboración y operación del Proyecto Educativo Institucional (PEI)¹⁰¹, la ejecución de los programas de estudio y la planeación curricular. Además, se fomentó la recuperación y el fortalecimiento del saber pedagógico de los docentes, y se estimularon sus capacidades de innovación y experimentación en el aula y en la escuela, mediante la participación en eventos académicos, la publicación de experiencias, la suscripción a publicaciones académicas, el apoyo a la formación de posgrado y el acceso a pasantías (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).

También realizó programas de formación para el fortalecimiento de los conocimientos pedagógicos y disciplinares y la apropiación de herramientas didácticas innovadoras (por ejemplo, la participación en eventos académicos, apoyo para la formación posgradual de los maestros y la consolidación de la Red de Participación Educativa [REDP]), lo cual benefició a más de 14 700 docentes; 22 587 docentes participaron en eventos culturales y académicos, y 399 recibieron un apoyo financiero equivalente al 70% del costo de la matrícula para la formación de posgrado (maestría y doctorado). Por otra parte, se hizo un acompañamiento a 127 colegios en aspectos como el currículum, la organización escolar o la convivencia y participación, y la REDP se consolidó como el proyecto más avanzado del país en materia de informática educativa, con el fin de fortalecer las competencias docentes en el uso de la tecnología (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Además, se resalta la importancia de la evaluación del aprendizaje, del desempeño de los maestros, de las instituciones educativas, de los procesos pedagógicos y del impacto de las políticas públicas, con el propósito de obtener un mejoramiento de la calidad educativa y que además sirva como instrumento de rendición de cuentas¹⁰². Esta evaluación debe estar enmarcada en un sistema de planeación y seguimiento, soportada por indicadores que den cuenta de los procesos y de los resultados y que permitan formular y orientar el desarrollo de las políticas educativas con el fin de medir su impacto a medio y largo plazo. Asimismo, para enriquecer los análisis sobre el proceso de evaluación, se propone la realización de investigaciones, programas de formación y debates académicos desde distintos enfoques y perspectivas teóricas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).

Por otro lado, se incluyen algunas condiciones adicionales que coadyuvan a mejorar la calidad educativa, como la alimentación y el espacio escolar. La alimentación mejora el estado nutricional de los estudiantes para obtener un desarrollo físico e intelectual

101. Los PEI se elaboran a finales de la década de los noventa en Colombia y constituyen una de las principales herramientas de autonomía de los colegios. En este capítulo se consignan las principales pretensiones pedagógicas y políticas de cada establecimiento educativo.

102. El énfasis en la evaluación y la modernización de los mecanismos de valoración de los aprendizajes tuvieron un amplio desarrollo en la administración anterior bajo el liderazgo de Cecilia María Vélez White, secretaria de Educación distrital (1998) y, posteriormente, ministra de Educación (2002).

adecuado, eleva su rendimiento académico y aumenta la resistencia a las enfermedades (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004). En cuanto a la alimentación escolar, el 50% de los estudiantes matriculados recibieron refrigerios y comidas calientes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007), uno de los objetivos de Abel Rodríguez, quien consideraba que «los niños merecen una comida decente, una comida caliente servida a la mesa» (comunicación personal con Amanda Cortés, 26 de agosto de 2020). Por su parte, el espacio escolar proporciona condiciones especiales que favorecen el aprendizaje, al ofrecer aulas especializadas, laboratorios y auditorios entre otros escenarios. Estas dos condiciones serán desarrolladas en los siguientes gobiernos distritales y se consolidaron como elementos centrales de la calidad. En esta administración se entregaron 111 laboratorios, 56 bibliotecas, 1 225 850 libros, 86 salas de informática, 36 aulas de tecnología y 36 aulas de artes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

En cuanto a los resultados de las iniciativas enfocadas directamente a la formación de los estudiantes, se estableció la Cátedra de Derechos Humanos, que formó a 30 253 estudiantes en derechos humanos, liderazgo estudiantil, participación y cultura política. Se aprovechó la ciudad como escenario educativo, beneficiando a 842 087 estudiantes a través de 5252 expediciones pedagógicas¹⁰³. Adicionalmente, se acompañaron 76 843 estudiantes con actividades educativas (artes, ciencia y tecnología e idiomas) y eventos culturales, deportivos, recreacionales y lúdicos en el tiempo extraescolar, y se asesoró a 83 colegios y 65 771 estudiantes en proyectos de etnoeducación, equidad de género, prevención del trabajo y maltrato infantil, educación sexual integral y prevención de drogas y alcohol (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Una gran apuesta fue elaborar una propuesta curricular que superara tanto la homogeneización y fragmentación del conocimiento como los tiempos de aprendizaje a través de cuatro ciclos: el primero, de preescolar a segundo de primaria; el segundo (básica A), de tercero de primaria a sexto de bachillerato; el tercero (básica B), de séptimo a noveno de bachillerato; y el cuarto (educación media), los grados décimo y undécimo. También aplicó pruebas estandarizadas a 230 colegios oficiales y privados, a un total de 31 000 estudiantes de quinto y noveno con el fin de evaluar las áreas de Ciencias Sociales, Matemáticas, Lenguaje y Ciencias Naturales. En 2005 se obtuvieron mejores resultados que en 2003. Asimismo, en los resultados de las pruebas a nivel nacional, Bogotá pasó de tener el 27% de sus colegios en un nivel alto y superior a tener el 58% de sus instituciones en estas categorías (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Desde la perspectiva del derecho a la educación, uno de los principales logros de esta administración fue avanzar en la garantía de la gratuidad del servicio educativo. De acuerdo con las cifras reportadas por Francisco Cajiao, al cierre de este período «la ciudad de Bogotá ya

103. Las expediciones pedagógicas fueron una estrategia que pretendía que el estudiante aprendiera en mediación con el entorno dentro o fuera de la ciudad.

alcanzó la gratuidad absoluta para toda la primaria, así como para todos los niños, niñas y jóvenes del SISBEN nivel 1 y 2 que tienen gratuidad hasta el grado undécimo» (Cajiao, 2008: 50).

Esta administración contó con una amplia legitimidad por parte de los docentes, en gran medida por la figura de Abel Rodríguez, y marcó un cambio de orientación de la política pública educativa, dirigida al «tema de resolver unos requisitos básicos en las escuelas para que los niños pudieran acceder al proceso educativo a través de programas de bienestar para estudiantes, pero que estaban metidos todos en la óptica del derecho a la educación» (comunicación personal con Ángel Pérez, 10 de julio de 2019). En este proceso de universalización de la gratuidad educativa, la SED se convirtió en un importante referente para el país, al dar un paso definitivo en la inclusión de todos los niños, niñas y jóvenes de la ciudad al sistema educativo oficial.

Aunque la visión de la política educativa de este gobierno es percibida de una manera positiva, parece ser que, como comenta Amanda Cortés, al equipo le faltaba experiencia en la administración pública:

Había un poco de inexperiencia de los grupos de los cuadros de gerencia que acompañaron a Abel. Muchos eran maestros, otros académicos, la mayoría provenientes de esta militancia pedagógica que inventó la expedición pedagógica y demás, pero en la administración pública a veces las ganas y las buenas intenciones no son suficientes [...] poca experiencia en administración pública y había mucha improvisación, pero muchas ganas de hacer cosas, y todas supertransgresoras e innovadoras, alternativas. (Comunicación personal con Amanda Cortés, 26 de agosto de 2020)

Las prácticas de planificación estatal quedaban en un segundo plano frente al ímpetu de la renovación pedagógica que caracterizó a la SED de Bogotá en esa época.

«Educación de calidad para una Bogotá positiva» (2008-2012). Consolidación del derecho y aportes curriculares y pedagógicos a la transformación educativa

El Programa Bogotá Positiva se desarrolla entre el fin del gobierno de Álvaro Uribe Vélez y el primer gobierno de Juan Manuel Santos. Samuel Moreno es elegido alcalde de Bogotá, siendo el segundo gobierno de izquierda en la ciudad. La administración de Moreno comienza en el año 2008, es suspendido en 2011 y termina su gobierno Clara López Obregón. La Secretaría de Educación está de nuevo bajo la dirección de Abel Rodríguez (2008-2011), le sigue Carlos José Herrera Jaramillo (2011) y termina con Ricardo Sánchez (2012).

La continuidad de Rodríguez permite darle alcance a la gestión empezada en 2004. Por ejemplo, se estableció la gratuidad de la educación, y la alimentación escolar iniciada con Lucho Garzón se volvió universal en el gobierno de Samuel Moreno.

En cuanto a la alimentación escolar, el porcentaje de cubrimiento aumentó del 55 % al 77 % en el año 2011. Por su parte, en el espacio escolar, 327 sedes fueron intervenidas con obras de mejoramiento, reforzamiento, ampliación o reposición. Se fortaleció La Red de Bibliotecas del Distrito BiblioRed y se incrementó la rotación y el uso de las colecciones bibliográficas de 531 564 volúmenes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

En este período se realizaron acciones para favorecer la calidad como prioridad de la política educativa, concebida como un camino idóneo para enfrentar la pobreza, la inequidad, la injusticia y la exclusión social. Algunas de las estrategias para alcanzar la calidad se dirigen a la prestación de subsidios y apoyos para resolver problemas de pobreza, obras físicas, desarrollos pedagógicos y didácticos, materiales educativos y labores del gobierno escolar (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

Esta administración definió los principales problemas que se debían superar en materia de calidad educativa (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008). El primero era la desarticulación y falta de continuidad entre los niveles y grados de enseñanza. El segundo, el carácter academicista de la educación media, que promueve el desconocimiento de la orientación socioocupacional de los estudiantes. El tercer problema era el débil dominio de la lectura, la escritura y la oralidad. El siguiente, la falta de profundidad y utilidad del conocimiento matemático y científico. El sexto problema que identificaron fue el bajo dominio de una lengua extranjera y, el séptimo, la falta de uso de las TIC, acompañado de la corta duración de la jornada escolar. También definieron como problemas el falso dilema entre cobertura o calidad, así como la poca atención a los grupos vulnerables, la violación de los derechos humanos que afectan al clima escolar, la escasa articulación de la educación media con la educación superior y el trabajo, y el escaso reconocimiento de la evaluación como estrategia de mejoramiento de la calidad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

En efecto, de la caracterización de los problemas asociados a la calidad educativa realizada por la SED en este período resulta la definición de las estrategias gubernamentales. Así, se propone el desarrollo de la lectura, la escritura y la oralidad en todas las áreas; la intensificación de la enseñanza del inglés, las matemáticas y las ciencias; la creación de clubes de matemáticas, ferias de ciencias y el desarrollo de proyectos ambientales; una transformación pedagógica que responda a los intereses individuales y colectivos de los estudiantes mediante enfoques pertinentes, el uso adecuado del tiempo escolar, la articulación de los diferentes niveles educativos y la implementación de acciones conducentes junto con los padres de familia y la sociedad, así como la oferta de oportunidades educativas en tiempo extraescolar¹⁰⁴ (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

104. El tiempo extraescolar en este período está destinado a disponer de una mayor cantidad de horas para profundizar en el aprendizaje de las matemáticas, las ciencias y el inglés.

Entre los principales resultados se resalta el acompañamiento en «el uso adecuado del tiempo extraescolar»¹⁰⁵, a través de clubes de astronomía, escuelas deportivas, artes y manualidades, a 177 930 estudiantes. Además, en el gobierno de Moreno se implementó la educación bilingüe en ocho colegios oficiales y en todos se intensificó la enseñanza del inglés, las matemáticas y las ciencias mediante dos horas adicionales de clases los sábados para los estudiantes de noveno, décimo y undécimo. En total se beneficiaron alrededor de 500 000 estudiantes y 2000 docentes en el uso pedagógico de la informática y de las TIC en 358 colegios (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

Por otra parte, en la formación de docentes se fortalece el desarrollo profesional y cultural de 46 434 docentes y directivos docentes, con programas de formación en diferentes modalidades –posgrado, Programas de Formación Permanente de Docentes (PFPD), seminarios de actualización, diplomados, redes de maestros y actividades académicas y culturales como la Feria del Libro y el Festival Iberoamericano de Teatro– (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

El discurso de la transformación pedagógica se mantiene, y comprende, por un lado, las condiciones y recursos materiales, y por otro, las condiciones pedagógicas, los contenidos, los métodos de enseñanza, la organización escolar, los espacios y los tiempos. Se profundizó en la política de la Reorganización Curricular por Ciclos (RCC) desde preescolar hasta la educación media, que fue la principal apuesta para desarrollar, de manera integral y secuencializada, los aspectos cognitivos, afectivos, de relaciones interpersonales, psicológicos y sociales propios de cada edad. El objetivo era brindar estrategias pedagógicas y de gestión escolar a los colegios para promover ambientes de aprendizaje de acuerdo con las necesidades esenciales de cada momento de los estudiantes, enmarcados en un contexto de educación para la vida.

La propuesta de la RCC partía de la idea de que

... comprender el desequilibrio que existe en el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje implica reconocer que la escuela sigue exponiendo a los niños, niñas y jóvenes a prácticas de enseñanza del siglo pasado, en las que las clases magistrales, la desarticulación de los niveles y grados, la fragmentación del conocimiento, así como el desarrollo de mecanismos estandarizados de enseñanza, nada tienen que ver con la forma en la que el estudiante de hoy aprende; esta situación contribuye a incrementar los problemas de convivencia y deserción escolar. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

105. En esta administración se acuña el término «uso adecuado del tiempo» para definir actividades extraescolares que distanciaran a los estudiantes de los escenarios vulnerables que los pudieran exponer a problemáticas sociales (por ejemplo, la drogadicción o el embarazo adolescente) y que reforzaran aspectos no académicos y la formación integral del alumnado.

La RCC plantea una agrupación por ciclos de enseñanza. En el ciclo 1 se integran los grados de preescolar, primero y segundo. El ciclo 2 está compuesto por los grados tercero y cuarto de primaria. El ciclo 3 comprende el último grado de la educación básica primaria (quinto), y sexto y séptimo grados de bachillerato. El ciclo 4 agrupa a octavo y noveno grados, mientras que el ciclo 5 se concentra en los grados décimo y undécimo. Cada ciclo de formación cuenta con un eje de desarrollo y una impronta de ciclo que se describe en el cuadro 4.

Cuadro 4 - Principios generales de la Reorganización Curricular por Ciclos

Ciclos	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto
Ejes de desarrollo	Estimulación y exploración	Descubrimiento y experiencia	Indagación y experimentación	Vocación y exploración profesional	Investigación y desarrollo de la cultura para el trabajo
Impronta del ciclo	Infancias y construcción de los sujetos	Cuerpo, creatividad y cultura	Interacción social y construcción de mundos posibles	Proyecto de vida	Proyecto profesional y laboral
Grados	Preescolar, primero y segundo	Tercero y cuarto	Quinto, sexto y séptimo	Octavo y noveno	Décimo y undécimo
Edades	5 a 8 años	8 a 10 años	10 a 12 años	12 a 15 años	15 a 17 años

Fuente: Foro Educativo Distrital, citado por Rincón, 2010.

La RCC fue un ejercicio pedagógico y administrativo pionero e importante dentro del sistema educativo distrital, dado que estuvo acompañada del desarrollo de una serie de instrumentos pedagógicos, didácticos y curriculares que ampliaban los procesos formativos de los estudiantes más allá de la dimensión cognitiva, e incluía elementos socioafectivos determinantes para el aprendizaje y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.¹⁰⁶ En este proceso estuvieron involucrados estudiantes, docentes, directivos docentes y padres de familia.

Durante esta administración se acompañó a los 358 colegios oficiales en la incorporación de la lectura, la escritura y la oralidad en todos los ciclos y áreas del currículum, y la implementación de la propuesta específica para el primer ciclo. Asimismo, se acompañó

106. Fueron múltiples las cartillas que se crearon con el fin de fortalecer el proceso de implementación de la RCC: a) Referentes conceptuales y metodológicos: transformación de la enseñanza y desarrollo de los aprendizajes comunes y esenciales de los niños, niñas y jóvenes, para la calidad de la educación (2011); b) Premisas para la reorganización de la enseñanza en ciclos académicos (2011); c) Rediseño curricular por ciclos en el sistema educativo de Bogotá.

a 121 colegios en el fortalecimiento y la cualificación de la educación media, logrando la articulación de la educación media con la superior a través de la especialización en diferentes áreas y campos del conocimiento (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

La propuesta de la evaluación de los estudiantes¹⁰⁷, de los docentes y de la gestión institucional se concibe como un instrumento de mejoramiento de la calidad que debe ser integral, dialógico y formativo, y se integra también a la política de la RCC. Este proceso debe ser integral, dado que contempla todos los elementos que conforman el sistema de evaluación; dialógico, como ejercicio de reconocimiento y encuentro de nuevos saberes; y formativo, como escenario para desaprender y aprender lo nuevo. Sin embargo, incluye que los aprendizajes de calidad de los estudiantes son posibles si los docentes, los directivos docentes y el personal administrativo abogan por las transformaciones pedagógicas y gestionan los procesos administrativos necesarios para la educación de calidad.

En este mismo sentido, se resalta que durante este período se construye el documento inicial del Sistema de Evaluación Integral para la Calidad Educativa (SEICE) para cada localidad, permitiendo que cada una de las 20 localidades desarrollen de manera efectiva su plan de mejoramiento (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

Durante este gobierno, el desempeño en las pruebas estandarizadas mejoró notablemente. Los resultados de las pruebas estandarizadas nacionales mostraron que, en el año 2008, el 18% de los colegios oficiales se encontraban clasificados en las categorías «muy superior», «superior» y «alto»; en 2011 este porcentaje se incrementó al 39% (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

En efecto, uno de los grandes logros de esta administración fue alcanzar la gratuidad total en la ciudad, así como universalizar la alimentación escolar en los 358 colegios oficiales del momento. De igual manera, la propuesta de la RCC ha supuesto uno de los principales esfuerzos pedagógicos y administrativos de la ciudad y ha tenido un amplio impacto en su comunidad educativa.

Más que un aprendizaje repentino, la transformación curricular por ciclos obedece a un «progreso continuo», en el que las dinámicas sociales que acaecen en la escuela han experimentado un paulatino, pero decidido, proceso de transformación de las estructuras organizativas, de gestión, curriculares, convivenciales, etc.; es decir, una tarea que podría considerarse como una «forma de pensar» en relación con lo que implica un proceso de transformación curricular. (Rincón, Amézquita, Ángel y Osorio, 2015: 246-247)

107. La evaluación tiene un desarrollo importante en estos quince años de la mano de los Estándares Básicos de Competencias creados por el Ministerio de Educación Nacional.

La labor de esta administración se vio empañada por los escándalos de corrupción. Al comenzar el gobierno, el secretario Abel Rodríguez dimite de su cargo ante las acusaciones de celebración indebida de contratos en la compra de un lote para la construcción de colegios en Bogotá.¹⁰⁸ Posteriormente, las acusaciones de corrupción se dirigen a la cúpula de esta administración de la ciudad y el alcalde Samuel Moreno Rojas es destituido y judicializado por lo que se denominó «el carrusel de la contratación». La gobernabilidad pierde fuerza, y esto se ve reflejado en el sector educativo. Durante los cuatros años hubo cuatro secretarios de Educación diferentes, lo que dificultó avanzar en la consolidación de un proyecto educativo de ciudad.

Cada tanto un cambio de secretario, cada tanto un cambio de gerente en una entidad, cada tanto un cambio de director o directora en una entidad, simple y sencillamente lo que muestra es una desestructuración y un enrarecimiento de la dirección de lo que esté encargada la institución. No hay línea [...] Creo que lo que logra arrastrar esa administración es justamente la fuerza que trae lo que dejó la anterior. (Comunicación personal con Amanda Cortés, 26 de agosto de 2020)

«Calidad para todos y todas» (2012-2016). Una apuesta por el currículum de calidad y la ampliación de la jornada escolar

El tercer período fue el gobierno de izquierda de Gustavo Petro, comprendido entre 2012 y 2015. Esta administración tiene lugar durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos como presidente. El secretario de Educación durante todo el período fue Óscar Sánchez, quien, reconocido como un experto en educación y democracia, se ha desempeñado como consultor en instituciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro Carter. Este gobierno¹⁰⁹ resaltó la educación de calidad como un medio para desarrollar las capacidades de las personas, para facilitar el acceso al mercado laboral, para promover la movilidad social y como estrategia para reducir la desigualdad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

108. <https://www.wradio.com.co/noticias/judicial/fiscalia-acusa-a-ex-secretario-de-educacion-abel-rodriguez-por-contratos-irregulares/20091207/nota/921126.aspx>. Finalmente, se demostró la inocencia de Abel Rodríguez.

109. El Plan Sectorial de Educación se llamaba «Calidad para todos y todas» (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

La SED define la educación de calidad como un proceso de aprendizaje para el buen vivir¹¹⁰ en dos aspectos esenciales: la formación académica y el desarrollo de capacidades ciudadanas, apoyando a los estudiantes con una pedagogía pertinente, reconociéndolos como protagonistas de su proceso de aprendizaje y promoviendo el desarrollo de sus capacidades y valores, siendo los docentes y la familia actores fundamentales del proceso (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Para esta administración, las principales causas que imposibilitan la calidad educativa son las limitaciones metodológicas de enseñanza y de contenidos; la duración de la jornada escolar (de 4,5 o 6 horas diarias); los procesos de enseñanza y aprendizaje en temas relacionados con la ciudadanía; que la educación media no sea pertinente en su estructura curricular y no esté articulada con la educación superior; la falta de consolidación del sistema de evaluación de la educación como instrumento de mejora de la calidad educativa; una deficiente incorporación de las TIC en los procesos pedagógicos; la presencia de prácticas discriminativas en las instituciones educativas; la precariedad laboral y la escasa motivación de los docentes; y las restricciones políticas y las normas nacionales que establecen parámetros en cuanto a la relación del número de estudiantes por docente, duración de la jornada o dedicación del trabajo de los docentes en el aula, entre otras (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Como estrategia principal para mejorar la calidad educativa, la administración implementó la jornada completa, que ofrecía 40 horas semanales durante 40 semanas al año (currículo 40 x 40), aumentando así la oportunidad de transformación curricular a favor de una formación integral:

La formación integral potencia en los estudiantes aprendizajes pertinentes y contextualizados a favor del buen vivir; implementa estrategias de formación intersectorial que involucran el arte, el deporte y la ciudadanía; articula escenarios de la ciudad al proceso de aprendizaje; y apoya el cumplimiento de otros derechos conexos a la educación como la protección, el uso creativo del tiempo libre, la alimentación y la salud. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016: 11)

La formación integral en jornada completa benefició a un total de 254 991 estudiantes, 47 642 en educación inicial, 124 196 en educación básica y 83 153 en educación media, correspondiente al 24 % de los estudiantes del Distrito. Adicionalmente, un gran logro

110. El aprendizaje para el buen vivir incluye los planteamientos que Fernando Savater desarrolló en su libro *Ética para Amador*, en el que establece que el propósito de la educación es enseñar el buen vivir mediante el cumplimiento de las aspiraciones personales bajo una ética de respeto y utilizando todas las capacidades para ser feliz, y los planteamientos de Jacques Delors en *La educación encierra un tesoro* (1996), donde establece cuatro ejes de aprendizaje: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser.

de la jornada completa fue la implementación de la educación media fortalecida¹¹¹ en 290 colegios, beneficiando a 85 099 estudiantes de grados décimo y undécimo, quienes obtuvieron el reconocimiento de créditos académicos en universidades o un título de técnico laboral. Asimismo, 22 colegios implementaron el modelo de grado doce optativo, beneficiando a 13 978 jóvenes con las mismas garantías (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

Esta administración presenta al Estado y a la institucionalidad como actores que promueven la calidad educativa. Aquí se alinea con los discursos descritos en administraciones anteriores en lo relativo a la importancia de la alimentación, el transporte y el espacio escolar o la formación y el bienestar docente, e incluye dimensiones como las escuelas incluyentes, las competencias ciudadanas y de convivencia, la descentralización de la gestión, el gobierno escolar, el deporte, el arte y la educación ambiental, y la seguridad en los entornos escolares.

En la formación artística, deportiva y cultural de los estudiantes, 109 969 estudiantes se beneficiaron de actividades culturales, de patrimonio, deporte y actividad física. La mayor parte de esta formación tuvo lugar en los 17 Centros Locales de Artes para la Niñez y la Juventud (CLANES) creados en las localidades para atender a la población. Los CLANES brindaban oferta educativa en el marco de la ampliación de la jornada escolar (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016). Por otra parte, se mantuvo el apoyo a la formación docente de las administraciones anteriores con la financiación del 70% del valor de los posgrados y benefició a 6500 docentes. Además, 4873 docentes fueron reconocidos con incentivos y participaron en encuentros culturales y académicos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

Respecto a la seguridad en los entornos escolares, la administración de Petro diseñó e implementó el Proyecto de Educación para la Ciudadanía y la Convivencia y la estrategia de Respuesta Integral de Orientación Escolar (RIO). El programa contó con apoyos pedagógicos, financieros y humanos para la integración curricular de la Ciudadanía y la Convivencia, el empoderamiento, la movilización y las relaciones armónicas, y benefició a los 358 colegios (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

Durante esta administración se llevó a cabo un importante trabajo para fortalecer la educación inclusiva. Fueron contratados 488 docentes especializados en enfoques diferenciales, beneficiando a 68 091 estudiantes en situación de vulnerabilidad, de los cuales, 13 665 se encontraban en condición de discapacidad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

111. Consiste en la oferta de cursos a los estudiantes de grados décimo y undécimo que son homologables en la educación superior con el fin de brindarles mayores oportunidades.

Uno de los hechos más significativos de esta administración fue la búsqueda de una construcción colectiva de la calidad educativa en la ciudad. En el año 2015, el PNUD y la SED presentaron la Misión Calidad para la Equidad, un ejercicio consultivo entre diferentes actores del sistema educativo distrital (estudiantes, padres de familia, académicos, directivos docentes y autoridades gubernamentales). El objetivo de la Misión fue repensar y construir un referente común de calidad para el desarrollo humano a partir de las expectativas de las comunidades y de los expertos para, de esta forma, orientar la formulación de las políticas públicas en esa dirección. Esta propuesta de elaborar una visión conjunta del concepto de calidad da visos de una noción más compleja de lo que Baquero y Bayona Rodríguez (2019) señalan como «calidad contextual». Esta manera de entender la calidad evita que esta se mida en función del desempeño de los estudiantes en las pruebas estandarizadas, así como la construcción de la política pública *top-down*. En su lugar, estas prácticas consultivas permiten mapear los imaginarios diversos frente a un concepto polisémico y proponen múltiples rutas para encontrar caminos que unifiquen puntos básicos que sirvan como referentes para las acciones de política educativa.

Durante esta administración se reconocen nuevas necesidades en la formación de los ciudadanos y se generan espacios de encuentro realmente novedosos frente a la dinámica convencional del sistema educativo distrital y, sobre todo, nacional. En el marco de la atención a las diversas necesidades se amplía la participación y articulación entre instituciones gubernamentales, así como con organizaciones comunitarias. Por ejemplo, el currículum para la excelencia académica y la formación integral 40 x 40 favorecieron que las instituciones del sector cultural de la ciudad pudieran trabajar en una oferta educativa artística, cultural y deportiva.

Asimismo, para valorar los aprendizajes en la propuesta del currículum 40 x 40, se aplicaron las pruebas SER, que evaluaron a 62 139 estudiantes en capacidades ciudadanas, a 42 415 en bienestar físico y arte, y a 19 419 en danza y artes. Además, con las pruebas se aplicó la Encuesta de Convivencia Escolar y Clima Escolar con el propósito de conocer los comportamientos, hábitos y percepciones de los estudiantes y que estos sirvieran de insumo para la toma de decisiones de la política pública en convivencia y seguridad escolar (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

La apuesta por la formación integral de esta administración ha dejado una profunda impronta en la política educativa distrital y nacional. De acuerdo con Alfredo Sarmiento, delegado del PNUD para la Misión:

Hay una gran convergencia en la idea de que la educación debe hacerse en todas las potencialidades y, por lo tanto, no es solo mejora de la capacidad de conocimiento y de la capacidad crítica, sino que deben tener comportamientos socioemocionales, debe dar la posibilidad de desarrollo de la capacidad artística, de la

capacidad física, de la capacidad cultural. (Comunicación personal con Alfredo Sarmiento, 8 de agosto de 2020)

También son logros del gobierno de Petro el alinear la apuesta por la formación con criterios de inclusión a la diversidad; el construir una estrategia interinstitucional para tener entornos escolares seguros; la promoción de la participación estudiantil y la definición de una ruta integral de atención a la primera infancia que conecta con la creación de la política De cero a Siempre. Después de que la ONU evaluara cuatro programas del sector educativo de este gobierno, Pablo Cevallos, experto de la Unesco, señalaba:

[estas iniciativas] intentan aplicar la noción ampliada de calidad educativa, son tremendamente innovadoras y marcan un hito en la historia de las reformas educativas, no solo de Bogotá, no solo del país, sino del mundo. El estudio fue muy riguroso y detectó problemas de concepción y de ejecución; pero, si bien están lejos de ser perfectas, lo importante es que se constituyen en casos paradigmáticos de políticas educativas que apuestan por la formación integral del estudiantado.¹¹²

Uno de los temas que se discutieron en esta administración fue el papel de los colegios en concesión¹¹³, que se iniciaron durante en el primer mandato de Enrique Peñalosa (1998-2000).¹¹⁴ Según Alfredo Sarmiento, las alianzas público-privadas –en particular, los colegios en concesión– hicieron aportes interesantes; demostraron que mejoraban la eficacia y eficiencia de los colegios, por lo que la pelea contra esos modelos no fue muy atinada.

Al igual que ocurrió en el gobierno anterior, el alcalde de la ciudad fue investigado por irregularidades en su administración y fue inhabilitado y destituido el 9 de diciembre de 2013 por la Procuraduría General de la Nación. Tras el fallo del Consejo de Estado, Gustavo Petro vuelve a ocupar el cargo el 13 de mayo de 2014.¹¹⁵ Aunque no de forma tan contundente como en el gobierno anterior, el sistema político de la ciudad se vuelve a desestabilizar. La administración de Bogotá se resiente de nuevo, la coyuntura política no deja que fluyan las cosas en la gestión pública distrital y la situación de la gobernabilidad macro de la ciudad plantea retos a la política educativa.

112. <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/los-elogios-de-la-unesco-a-la-politica-educativa-de-bogota/>

113. El modelo consiste en que el Distrito contrata a un privado para la prestación del servicio educativo.

114. <https://www.compartirpalabramaestra.org/documentos/otras-investigaciones/colegios-en-concesion.pdf>

115. <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/cidh-fallo-a-favor-de-petro-en-caso-por-destitucion-de-la-alcaldia-de-bogota/>

«Hacia una ciudad educadora» (2016-2020). Liderazgo educativo, gestión institucional e innovación educativa

Después de tres administraciones de izquierda, Enrique Peñalosa¹¹⁶, con una filiación ideológica de centroderecha, llega nuevamente a la alcaldía de Bogotá. Su segundo período de gobierno va de 2016 a 2020 y se enmarca en la transición del segundo gobierno de Juan Manuel Santos y el de Iván Duque. Fueron secretarías de Educación María Victoria Angulo (2016-2018), quien en 2018 fue nombrada ministra de Educación del presidente Duque, y Claudia Cecilia Puentes (2018-2020).

Para la SED, la calidad educativa es aquella que favorece el desarrollo de la personalidad, que promueve la participación, que desarrolla la capacidad de aprendizaje, que provee conocimientos científicos y técnicos, que permite el análisis crítico de la diversidad cultural y que aboga por el cuidado de los recursos y el autocuidado. Para esta administración, la educación de calidad es posible mediante ambientes de aprendizaje constituidos por espacios, recursos y metodologías que promuevan relaciones armónicas entre estudiantes y entre estudiantes y docentes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

El gobierno de Peñalosa definió tres premisas para el fomento de la calidad educativa (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016). Primera: la ciudad es un ecosistema conformado por personas, espacios y relaciones que interactúan sistémicamente y desarrollan conocimiento y procesos de aprendizaje. De esta manera, se hace necesario transformar el aprendizaje en un propósito central de la sociedad. Segunda: el aprendizaje es continuo a lo largo de toda la vida. Tercera: los currículos pedagógicos deben estar orientados por los saberes para la vida (saber crear, saber investigar, saber comunicarse, saber cuidarse, saber vivir y compartir en comunidad y saber aprender) y por el desarrollo de competencias para los ciudadanos del siglo XXI.

La atención integral garantiza las condiciones de calidad en los componentes pedagógicos, familiares, de comunidad, de salud, nutrición, ambientes educativos, administración y gestión. Esta administración logró que el 100% de los estudiantes se beneficiaran de la alimentación escolar, los cuales recibieron diariamente, en promedio, 216 678 raciones de desayunos y almuerzos escolares. Según el Ministerio de Educación Nacional, el PAE cumple con los más altos estándares de calidad. Por todo lo anterior, la ciudad ha sido dos veces destacada como ejemplo de transparencia por organizaciones internacionales como Open Contracting Partnership y la Organización de los Estados Americanos (OEA).¹¹⁷

116. El primer gobierno de Enrique Peñalosa fue del 2000 al 2004.

117. <https://www.semana.com/hablan-las-marcas/articulo/bogota-tiene-el-mejor-pae-programa-de-alimentacion-escolar-en-colombia/590977>

En el marco de la atención integral se avanzó en el desarrollo y en la implementación del Sistema de Monitoreo a las Condiciones de Calidad en Educación, logrando el monitoreo de 142 colegios que contaron con ella (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

La evaluación y el seguimiento siguen apareciendo como instrumentos de mejora de la calidad educativa que permiten medir el impacto de las acciones y valorar su efectividad para cerrar brechas. Además, proponen como iniciativa identificar, articular y crear un repositorio de buenas prácticas para apoyar la mejora de los aprendizajes en el aula, el reconocimiento, registro, evaluación y socialización de experiencias exitosas, cerrando la brecha existente entre evaluación sumativa y formativa. Como ejemplo, dentro del Plan de Lectura y Escritura se celebraron los encuentros «Aprender a leer y escribir», en los que se presentaron experiencias de buenas prácticas que se fueron sistematizando y se elaboró un Portafolio de Formación para Docentes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

Algunas de las apuestas más importantes de esta administración en materia de calidad educativa son la continuidad y desarrollo de la ampliación de la jornada educativa, siguiendo los derroteros de una educación integral para los estudiantes; favorecer el desarrollo de competencias lingüísticas, matemáticas, científicas, ciudadanas y socioemocionales; y promover el arte, la cultura, la recreación y el deporte. La implementación de la jornada única alcanzó a 133 008 estudiantes en 151 colegios; por su parte, la jornada extendida benefició a 279 804 estudiantes, promoviendo mayores oportunidades de aprendizaje, respetando el proceso de transición gradual, la capacidad instalada de las instituciones y la pertinencia con los PEI, enfocándose en la ciencia, la recreación, la cultura, el deporte y la orientación vocacional (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

Es importante resaltar que en este gobierno se plantea por primera vez –dentro de las apuestas para mejorar la calidad educativa– la implementación de la Cátedra de la Paz, con un enfoque de cultura ciudadana para mejorar la convivencia y el clima escolar en el contexto del posconflicto, «con el propósito de crear y fortalecer una cultura de paz, respeto a los derechos humanos, el autocuidado y el cuidado de lo público la confianza en los demás y en las instituciones» (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016: 88). Adicionalmente, se consolidó el Observatorio de Convivencia Escolar para el reencuentro, la reconciliación y la paz, y se acompañó a las instituciones en la actualización del plan de convivencia (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

El 100% de las instituciones fueron acompañadas en procesos de fortalecimiento de las competencias básicas, socioemocionales, técnicas y tecnológicas, garantizando la continuidad en la implementación de las distintas líneas de profundización, como la educación ambiental y el Proyecto Ambiental Escolar (PRAE) o los Planes de Fortalecimiento de la Lectoescritura (PFLE) institucionales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

Asimismo, la SED define que los esfuerzos de política pública deben orientarse a generar ambientes de aprendizaje pertinentes, útiles y significativos que faciliten las trayectorias educativas completas (TEC) desde la primera infancia hasta la educación superior. Como estrategia para fortalecer los ambientes de aprendizaje se emplearon tecnologías digitales y medios educativos, con el acompañamiento presencial de una red de tutores TIC que permitió a los estudiantes, docentes y directivos docentes desarrollar capacidades digitales y competencias del siglo XXI.

Por otra parte, la administración realizó varios esfuerzos en la formación docente orientados a desarrollar programas situados teniendo en cuenta las necesidades del contexto y atendiendo a los requerimientos de cada docente. Adicionalmente, se llevaron a cabo procesos formativos de licenciaturas para docentes normalistas y se siguió con el apoyo a los docentes en formación que desearan continuar sus estudios de posgrado con énfasis en investigación e innovación educativa, se crearon programas de formación para diplomados, cursos y seminarios, conversaciones entre pares y con otros expertos, cátedras de pedagogía, socialización e intercambio de experiencias de innovación, entre otros. También se realizó formación para directivos docentes y directores locales de educación con el fin de fortalecer el desarrollo integral de los líderes educativos, quienes actúan como agentes transformadores que impactan en la calidad. Asimismo, se concentró en ofrecer a los docentes espacios de reflexión pedagógica que promovieran la investigación y la innovación mediante la creación del Ecosistema Distrital de Innovación Educativa Innobog.

Se beneficiaron 19 124 docentes y directivos docentes de los programas de formación desarrollados en el marco de la Red de Innovación de Maestros, mediante estrategias como programas de formación permanente (2454), Espacio Maestro (2391), cátedras de pedagogía (514), eventos académicos y culturales (1326), pasantías y estancias pedagógicas (293), formación posgradual (960), estrategia móvil de los centros de innovación (4268), centros de innovación (1236), expediciones pedagógicas (256) y las realizadas por otras direcciones de la SED (5426). Además, se inauguraron tres centros de innovación: el Centro de Innovación Saber Digital RedP para impulsar la innovación educativa a través del uso y de la apropiación pedagógica de las TIC; el Centro de Innovación de Maestros Ciudad Maestra para fomentar la relación entre innovación e investigación, particularmente en educación y pedagogía; y el Centro Móvil de Innovación Educativa, una estrategia territorial para la promoción de la innovación educativa (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

La impronta de la calidad educativa de este gobierno parte de una visión sistémica de la educación. La toma de decisiones se entiende como un proceso complejo de formación hacia la innovación educativa con y sin uso de las TIC. Parte de las acciones de política pública que se realizaron fueron posteriormente implementadas a escala nacional. Tal es el caso del Programa Emociones para la Vida, una estrategia dirigida a directivos docentes para la formación en temas de liderazgo pedagógico y en competencias para el siglo XXI.

En esta administración se percibe un distanciamiento de la ciudadanía de los diferentes escenarios de construcción de la política educativa de Bogotá. Posiblemente debido al perfil de la administración, se debilitaron los lazos y la participación de los docentes en el sector. Así lo reconoce Amanda Cortés: «Esta administración fue tan tajantemente cortante en la comunicación [...] entrar a la Secretaría era casi como entrar a la Fiscalía [...] lo que marca una distancia enorme entre la comunidad educativa y la administración del sector» (comunicación personal con Amanda Cortés, 26 de agosto de 2020).

Bogotá como pionera en la política educativa nacional

Son múltiples los logros destacables de la política educativa en Bogotá en los últimos quince años. Alcanzar los objetivos de cobertura en la secretaría de Abel Rodríguez permitió que los esfuerzos de las siguientes administraciones se orientaran a pensar en la calidad del sistema educativo distrital. Como se ha visto, en un primer momento parte de los logros de la ciudad se orientaron a garantizar el acceso universal al derecho a la educación, para posteriormente consolidar acciones de política educativa de calidad. Algunos ejemplos notables de esto último son el modelo de alimentación escolar de calidad, la apuesta por la educación inclusiva, entender la educación como un proceso permanente a través de los ciclos vitales, las actividades «extraescolares» de la mano de un esfuerzo en las tres últimas administraciones por alcanzar modelos de ampliación de la jornada escolar con una visión más amplia de la calidad desde el desarrollo integral y la alta inversión en formación en todos los niveles de los docentes. En este momento Bogotá tiene el mayor número de docentes con estudios de posgrado, y en particular de doctorados, del país.

La continuidad de Abel Rodríguez en la SED, así como la permanencia de gobiernos de izquierda en la administración distrital, permitieron consolidar algunas apuestas educativas que, vistas en retrospectiva, dieron grandes resultados.

Era importante en ese momento, y durante las siguientes administraciones siguió siendo muy relevante reconocer que las continuidades en las políticas públicas son un factor de desarrollo para la ciudad. Toda la reorganización que hace Jaime Castro, la retoma Mockus, a Mockus lo retoma el primer Peñalosa, y lo que deja Peñalosa, de alguna manera, viene siendo como un acumulado que lo recogen los gobiernos alternativos del 2004 hasta el 2016, lo que es Lucho Garzón, Samuel Moreno y Petro. (Comunicación personal con Amanda Cortés, 26 de agosto de 2020)

Son más de doce años de continuidad de políticas (desde los años noventa), algo inusual en muchas partes de Colombia y en América Latina. Así lo reconoce Alfredo Sarmiento:

Vale la pena mencionar una entrevista que hubo en la Misión de Calidad en la que reunimos a los últimos cinco o seis secretarios. En esta reunión estuvo Abel,

Cecilia María, Óscar Sánchez (en ese momento de secretario). Se les preguntó si habían seguido lo que había hecho su antecesor. Yo digo que la primera cosa es esa. Lo que se ha logrado, a pesar de que son diferentes modos de pensar, es que se tuvieron en Bogotá políticas de mediano y largo plazo. Yo creo que eso fue un esfuerzo interesante. Esa idea de acabar con lo que hizo el anterior está prácticamente vencida. (Comunicación personal con Alfredo Sarmiento, 8 de agosto de 2020)

Bogotá también ha desempeñado un importante papel como promotor de políticas educativas en un diálogo permanente con el Ministerio de Educación Nacional. Muchas de las iniciativas que se implementaron en la ciudad resultaron siendo «pilotos» de intervenciones gubernamentales que orientaron las decisiones de política educativa a escala nacional. Así, se pueden mencionar los siguientes ejemplos:

- a) El modelo de gratuidad educativa implementado en Bogotá para preescolar, primaria (2005) y secundaria (2008). Dicho modelo fue replicado por el gobierno de Juan Manuel Santos en 2009.
- b) La propuesta de ampliación de la jornada escolar se materializa en Bogotá con el currículum para la excelencia 40 x 40 desde el año 2013, y es promovido por el gobierno nacional en 2016.
- c) El modelo de alimentación escolar con pertinencia y calidad generado en las primeras administraciones se consolida a través del tiempo hasta convertirse, en el gobierno de Peñalosa, en una experiencia institucional reconocida internacionalmente.

Según Iván Darío Gómez¹¹⁸ (comunicación personal, 17 de mayo de 2020), el éxito de Bogotá en la implementación de políticas de calidad se debe a tres aspectos. El primero es el presupuesto invertido en el sector educativo: la ciudad pasó de invertir 595 dólares por estudiante en el año 2000 a invertir 1642 dólares en 2018; a nivel nacional, Colombia gasta cerca de 1100 dólares al año, en promedio, por estudiante (Pérez Martínez, 2018). Asimismo, al ser la capital de la República, Bogotá cuenta con una maniobrabilidad presupuestaria que le permite tomar decisiones con un margen de autonomía que materializa apuestas de ciudad.

El segundo aspecto es el alto nivel de su comunidad académica, lo cual se debe, en gran medida, a que en la ciudad se concentran las principales universidades del país, al tiempo que cuenta con una comunidad de docentes muy activa políticamente y con capacidad para generar movilizaciones sociales que aglomeran las demandas del

118. Exsubsecretario de Calidad de Bogotá 2016-2020.

magisterio. Por otra parte, en Bogotá también se encuentran muchas figuras icónicas y expertos del campo educativo que inciden en elevar el diálogo sobre las opciones políticas. Finalmente, el IDEP¹¹⁹ ha desempeñado un importante papel en el seguimiento de las políticas educativas en Bogotá y en fomentar la cultura de la investigación en los docentes. El IDEP ha promovido la consolidación de una comunidad académica de maestros en torno a la sistematización de las experiencias educativas de los docentes del Distrito y ha propiciado escenarios para el diálogo pedagógico desde la *Revista Educación y Ciudad*, así como desde el magazín *Aula Urbana*, que se distribuye en los colegios de la ciudad.

El tercer aspecto que explica el éxito en la implementación de políticas de calidad educativa es la articulación de diversos actores. Además de la experiencia emblemática de la Misión Calidad para la Equidad, es importante reconocer que, desde el gobierno de Luis Eduardo Garzón (2004-2008) hasta el plan de Enrique Peñalosa (2016-2020), se ha dado una permanente apertura de la administración distrital a la participación de diferentes actores en la construcción de la política educativa. Esta articulación contempla la ya mencionada colaboración con universidades y con organizaciones comunitarias y del sector privado, así como con agencias multilaterales de desarrollo, en un diálogo constante con los sindicatos de docentes.

Si bien la prevalencia de unos actores sobre otros puede tener una influencia marginal en la orientación ideológica de cada administración, lo cierto es que la SED ha logrado mantener una provechosa participación que ha potenciado su impacto en el territorio.

Un último aspecto que podría considerarse es la ampliación de los marcos interpretativos de la calidad educativa, entendida como un proceso integral de formación. La política educativa de calidad de la ciudad ha transitado de garantizar el acceso universal a la educación a un ejercicio de educación inclusiva permanente que contempla la construcción de propuestas pedagógicas que reconocen la complejidad del ser humano, incluyendo herramientas artísticas para favorecer los procesos de formación, y la necesidad de orientar la educación a la multiplicidad de retos de la vida cotidiana de los niños, niñas y jóvenes de Bogotá.

El hecho de que Bogotá se haya convertido en un laboratorio de innovación de políticas educativas de calidad la ha situado en un lugar muy diferente respecto al resto del país. Lo menciona Sarmiento:

119. El IDEP fue creado en 1994 como un instituto anexo a la SED. Según el CIDE (2012), desde 1996 hasta 2012 el presupuesto total ha sido de más de 106 000 millones de pesos, de los cuales, el 45,8% han sido gastos de funcionamiento y el 54,2% han sido en inversión.

Ahora, precisamente, no tendría mucho sentido comparar a Bogotá con el país, porque la ciudad tiene una cantidad de ventajas que no tiene Colombia. Todas las localidades de Bogotá tienen mejor nivel socioeconómico que todos los departamentos medido por el Índice de Calidad de Vida. Estaría mejor comparar a Bogotá con París. La ciudad capital debe ser ejemplo, y debe jalar al departamento y la nación. Por eso mismo está bien que busque compararse con el mundo, entrar a PISA, por ejemplo. (Comunicación personal con Alfredo Sarmiento, 8 de agosto de 2020)

Retos pendientes

Según un estudio de los alcances de las políticas educativas de la administración de Petro (2012-2015), hay que destacar otros retos, entre ellos, las importantes demoras en los proyectos de infraestructura escolar en la primera infancia (equipos y centros de atención integral) y educación superior (sedes de las universidades distritales). Estos retos en infraestructura fueron más visibles con la implementación de la jornada única y el impulso de las actividades extracurriculares; muchas escuelas no disponían de la infraestructura adecuada para adaptarse al cambio. El estudio también destaca que los recursos invertidos en formación docente no fueron suficientes para lograr las metas que se habían establecido. A pesar de su carácter innovador, hubo fallas en la implementación y continuidad de varios programas, como las pruebas SER, Incitar y RIO. Muchos reconocen el potencial de estos programas para generar transformaciones más profundas, no solamente en las escuelas, sino también en la comunidad, de ahí la importancia de darles continuidad (Sandoval, 2016).

De igual forma, como uno de los principales retos de la política de educación distrital se resalta la importancia de la cualificación docente ligada a los problemas concretos de la práctica pedagógica *in situ*. Tal y como reconoce Iván Darío Gómez (2020):

En muchas ocasiones, los procesos de formación a docentes a través de becas no resultan tan provechosos para el mejoramiento de las prácticas pedagógicas. Los docentes, en estos espacios de formación posgradual, a veces reflexionan sobre asuntos que no impactan directamente las dinámicas del aula o las instituciones. Por esta razón, a Bogotá le hace falta un programa de formación más situado en la realidad del maestro en las aulas de clase, acompañamientos que le ayuden a resolver los problemas del día a día.

Otro reto importante es mostrar avances en la gestión de la política educativa de la ciudad. Descentralizar la administración del servicio educativo, así como simplificar el modelo de administración pública, pueden permitir construir una política más eficiente y eficaz que amplíe el marco de gobernabilidad y las responsabilidades de los alcaldes y secretarios de Educación de la ciudad. Dice Sarmiento:

Una cosa que es necesario mejorar es la forma de gestión de la política educativa. Donde tenga que intervenir más de una organización administrativa del gobierno es complicadísimo. Simplificar la administración y hacerla más eficaz es importantísimo para lograr resultados, si no se puede lograr resultados. Se quiere sacar planes de gobierno para cuatro años, pero se gasta hasta dos años tratando de poner a funcionar algo, incluso Abel estuvo con problemas porque en un trámite, uno de los 45 000 que hacen, alguien aceptó una cosa que él no mandó que se hiciera. Alguien le puso a firmar unos papeles, y tiene que pasarse media vida explicando que él no es un ladrón. A pesar de los mil niveles de control y supervisión que tenemos, eso no funciona, por lo que es necesaria una simplificación de la gestión para la eficacia del gobierno en la parte educativa. (Comunicación personal con Alfredo Sarmiento, 8 de agosto de 2020)

En este sentido, cabe señalar dos retos importantes respecto a la gestión de la política. Primero, reconocer los efectos que las pugnas políticas y los acontecimientos de coyuntura tienen sobre el sector educativo. Indudablemente, los problemas de gobernabilidad por escándalos de corrupción o «sospechas de persecución política» ralentizan los procesos de formulación e implementación de la política educativa. Y, segundo, seguir fortaleciendo los espacios de control ciudadano, la rendición de cuentas y la participación ciudadana para aumentar la gobernabilidad y el impacto de las intervenciones de la administración pública.

Finalmente, otro reto que se identifica es la consolidación de una apuesta pedagógica-curricular del Distrito. Si bien Bogotá ha hecho avances importantes en temas asociados al derecho a la educación, aún queda bastante trabajo en lo referente a la calidad de la innovación pedagógica. Así lo explica Julián de Zubiría (2019), experto en educación y fundador del colegio Merani:

Bogotá es el mejor ejemplo de que hay que invertir en la educación, que la educación es un derecho, que hay que protegerla, que hay que sacar al niño del trabajo para llevarlo allá, que hay que darle merienda, uno al mediodía, otro al almuerzo, que hay que darle transporte, que hay que mejorar las condiciones; todo eso fue Bogotá, el gran ejemplo. Y se quedó a medio camino la revolución pedagógica. (Comunicación personal con Julián de Zubiría, 25 de junio de 2019)

¿Qué ha impulsado el cambio educativo en Boyacá y en Bogotá? Hipótesis del estudio

i Qué lecciones podemos extraer de ambos casos para pensar en el cambio educativo y la reforma de políticas en América Latina? Para empezar, es importante aclarar que la unidad de análisis para ambos casos es diferente. En el caso de Boyacá vemos un ejemplo de cambio educativo a nivel estatal, especialmente en contextos con mayor población rural. Por su parte, Bogotá es un caso de reforma a nivel municipal, especialmente en grandes contextos urbanos con alta desigualdad. Si bien ambos casos son ETC, lo cual los dota de autonomía y ciertos niveles de recursos, operan en contextos políticos y sociales muy distintos.

También es importante aclarar que, aunque se evidencian mejoras en algunos indicadores cuantitativos, Boyacá y Bogotá no son casos de alta excelencia educativa, pero sí fueron mencionados por los expertos consultados en relación con ciertas políticas que destacan por su diseño e implementación. Además, si se comparan con estados similares en otros países de la región y con otros miembros de PISA, siguen estando por debajo del promedio en términos de su capacidad para promover habilidades de aprendizaje de orden superior en la mayoría de los estudiantes. Dicho esto, la mejora educativa observada en Boyacá es notable en Colombia y en América Latina, y se puede aprender lecciones importantes de este caso. Bogotá, por su parte, destaca como pionera de políticas públicas educativas que apuntan a una calidad educativa integral y sitúa el cambio educativo dentro de un proyecto más amplio de generar una ciudad más inclusiva.

A continuación presentamos algunas hipótesis clave para este cambio educativo.

Garantizar las necesidades básicas y dignificar la educación pública

En ambos casos, las últimas administraciones han dado prioridad a garantizar que las necesidades del sistema educativo de orden inferior se aborden en todo el sistema. Estas necesidades educativas incluyen infraestructura, transporte, alimentación y distribución de materiales de aprendizaje, el espacio escolar y la seguridad en los entornos escolares.

En Boyacá se evidencia una distribución más equitativa y eficiente de estos recursos, lo cual podría atribuirse a varios factores:

- a) Boyacá ha tenido un desarrollo más uniforme en todo el estado y sus comunidades debido a varias décadas de políticas de desarrollo. Este contexto más homogéneo puede contribuir a que se adopten políticas más coherentes en todo el estado y a nivel local.

- b) En Boyacá, los intereses políticos, el patrocinio y la corrupción que a menudo impregnan la toma de decisiones en la política educativa, y especialmente las asignaciones presupuestales, se controlan. Las entrevistas sugieren que las decisiones de política educativa se han ido basando menos en estos intereses políticos personales y cada vez más en criterios públicos, transparentes y técnicos.
- c) Los gobernadores han hecho un seguimiento para garantizar que las políticas se implementen a nivel local y que los recursos se utilicen de manera eficiente.
- d) La comunicación de los encargados de formular políticas se ha centrado en generar responsabilidad social (*social accountability*) en la educación a través de las comunidades. Esta responsabilidad social quizás haya reducido la corrupción y la apropiación indebida de servicios y fondos relacionados con la educación.
- e) Las barreras para acceder y permanecer en la escuela se han reducido mediante estas medidas para mejorar la equidad, particularmente en los entornos rurales, que representan el 40,7% del departamento.

Bogotá, por su parte, y al contar con mayores recursos, ha puesto como prioridad estos aspectos en las últimas administraciones y ha apostado por garantizar unas necesidades básicas. La ciudad pasó de invertir 595 dólares por estudiante en el año 2000 a 1642 dólares en 2018. Centrarse en un programa de alimentación ayudó a abordar las barreras tanto en el acceso como en el aprendizaje; este programa se fue perfeccionando durante varias administraciones y, finalmente, se convirtió en un modelo para el resto del país. El foco en asegurar que la educación pública en la ciudad fuera totalmente gratuita en los niveles preescolar, primario y secundario, eliminando tarifas ocultas y de otro tipo, fue un paso importante que permitió poner las bases para llevar a cabo reformas más complejas en los años siguientes. Con los gobiernos de Gustavo Petro y de Enrique Peñalosa, el desarrollo de un ecosistema más amplio de instituciones culturales, deportivas y educativas promovió una formación integral, sobre todo con la introducción de las diferentes modalidades de ampliación de la jornada escolar.

Al abordar estos problemas básicos de distribución de recursos, en Boyacá y en Bogotá se ha mantenido una percepción más positiva de la educación pública. En el caso de Boyacá, varios entrevistados señalaron que incluso las familias de clase media a menudo prefieren enviar a sus hijos a una escuela pública en lugar de a una privada. Por último, esto podría tener una reacción en cadena relacionada con mejoras materiales que con el tiempo pueden traducirse en una mayor responsabilidad colectiva y en recursos para el cambio educativo.

Promover la creación de capacidad colectiva combinada con incentivos individuales

Una posible palanca para el cambio educativo en ambos casos, especialmente en Boyacá, puede tener que ver con lo que Fullan (2010) llama la capacidad colectiva: «La capacidad colectiva es cuando los grupos mejoran: culturas escolares, culturas distritales y culturas gubernamentales. La capacidad colectiva genera el compromiso emocional y la experiencia técnica que no se pueden lograr con el trabajo individual» (Fullan, 2010: 12).

En el caso de Boyacá, la capacidad colectiva posiblemente haya mejorado a través de una colaboración continua y profunda entre las Escuelas Normales del Estado y entre estas y la UPTC. Gran parte de este desarrollo de capacidades colectivas se enfoca en mejorar la enseñanza y en crear docentes más reflexivos. Muchas Escuelas Normales y las universidades pedagógicas producen su propia investigación y la difunden en sus revistas científicas. Estos esfuerzos de desarrollo profesional se trabajan más ampliamente a través de redes de docentes y congresos pedagógicos anuales.

Estos procesos colectivos y de colaboración se acompañaron con incentivos individuales que dan pistas sobre la excelencia y la mejora continua, e incluyen incentivos monetarios para las escuelas que hayan mostrado mejoras, becas a los mejores estudiantes y maestros para su educación continua y apoyos a los estudios postsecundarios y de posgrado.

La creación de capacidad colectiva también requiere relaciones verticales entre las autoridades nacionales, departamentales y locales. En el contexto colombiano estos vínculos a menudo han sido débiles, pues la descentralización ha creado altos niveles de autonomía curricular hasta el nivel escolar. En Boyacá, los esfuerzos locales para promover el desarrollo profesional, combinados con la implementación generalizada del programa nacional Todos a Aprender, pueden estar contribuyendo a una mejora educativa sostenida.

Finalmente, varias entrevistas destacan la creciente capacidad técnica de la Secretaría de Educación en Boyacá y Tunja, que se manifiesta en la capacidad de desarrollar políticas educativas coherentes basadas en la evaluación de las necesidades locales, en el uso de la información para mejorar la educación y en el seguimiento para garantizar la implementación de la agenda educativa. La continuidad de los secretarios de Educación y de muchos burócratas de nivel medio a pesar de los cambios de gobierno da testimonio del creciente reconocimiento de la importancia de la capacidad técnica en la burocracia de la educación y de la continuidad para la mejora a largo plazo.

Posiblemente, la capacidad colectiva del sistema en Bogotá haya sido siempre más alta que en otras regiones por el simple hecho de ser la capital del país y de concentrar el mayor número de universidades y de centros de formación, así como por la existencia de densas redes de colaboración entre actores. El énfasis en generar un ecosistema de instituciones comunitarias alrededor de la escuela (bibliotecas, espacios para el arte y el

deporte, etc.), en crear un ecosistema de innovación y la apuesta por el fortalecimiento de las redes y colectivos de docentes son acciones que apuntan a desarrollar una mayor capacidad colectiva. En este caso se perciben algunas acciones frente a la capacidad colectiva enfocadas específicamente en mejorar los procesos de aprendizaje en el aula. Por un lado, se aprecia un esfuerzo sostenido en el tiempo por reconocer la investigación e innovación en experiencias pedagógicas promovidas por los docentes de la ciudad. En particular, el Premio a la Investigación e Innovación Educativa de la Secretaría de Educación y el IDEP llegó a su decimocuarta edición, es decir, catorce años de reconocimiento a las prácticas pedagógicas en el sector educativo a nivel distrital.

Por otra parte, desde el año 2008 la consolidación de escenarios para el reconocimiento y fortalecimiento de las redes y colectivos de maestros ha constituido un esfuerzo por alcanzar la cualificación docente a partir de la capacidad colectiva (Gallo et al., 2018).

Colaboración intersectorial y comunicación estratégica para coaliciones pro-reforma

Otro aspecto clave que vale la pena destacar es la colaboración entre los grupos de interés en Boyacá. Aunque el sindicato de docentes y el gobierno estatal no han estado siempre alineados en la agenda de la reforma educativa, en la actualidad parece que ambos están dialogando y colaborando. Por ejemplo, la historia política personal del exgobernador Amaya como líder estudiantil y del movimiento social proporcionó algunas afinidades ideológicas con los movimientos laborales y sociales, creando oportunidades para un mayor diálogo y colaboración.

También cabe señalar el intento concertado de crear un mayor apoyo intersectorial para la educación y romper los hilos entre sectores dentro de las burocracias gubernamentales. A medida que la educación se iba convirtiendo en la prioridad durante la administración del entonces gobernador Amaya, se preguntó a las diferentes secretarías (Agricultura, Transporte, Cultura, etc.) cómo podrían apoyar, desde sus planes de desarrollo, a la educación. Este enfoque intersectorial puede haber aumentado el apoyo tanto financiero como de otro tipo a la reforma educativa.

Finalmente, la comunicación directa y continua entre los diversos gobernadores, las comunidades locales y los maestros ha sido fundamental para obtener el apoyo para la reforma de los que más importan, los maestros y las comunidades locales. Nuevamente, con respecto al exgobernador Carlos Amaya, el uso estratégico de su propia historia personal (una persona de origen humilde y campesino, líder estudiantil y estudiante de la UPTC) se aprovechó para que las y los ciudadanos se identificaran con su agenda de reforma educativa y promover aspectos aspiracionales asociados con la oportunidad educativa en Boyacá.

Para Bogotá, la selección de Abel Rodríguez (alguien con una larga trayectoria como maestro y líder sindical, y que había sido viceministro de Educación) ayudó a crear una lógica de cambio educativo diferente. Abel Rodríguez y Francisco Cajiao volvieron a colocar al maestro en el centro de la agenda de cambio. Esto, a su vez, permitió nuevos canales de diálogo entre la burocracia educativa, las escuelas, los movimientos sociales y otros actores que allanaron el terreno para la posibilidad de un cambio más duradero.

De igual manera, la SED ha establecido una serie de alianzas estratégicas con actores de la sociedad civil y del sector privado que ha permitido una mayor inversión en el sector educativo a través de una agenda de cambio que integra elementos de la política global, nacional y local. En particular, se destacan las alianzas con el PNUD y con la FExE, entre otras organizaciones que han invertido recursos en el desarrollo de programas educativos en diferentes asuntos prioritarios para Bogotá.

Otra de las alianzas centrales de la administración distrital ha sido con las universidades que tienen presencia en la ciudad. Tanto la SED como el IDEP han implementado acciones pedagógicas y han desarrollado investigaciones con el apoyo de las Facultades de Educación de la ciudad, lo cual ha permitido robustecer la capacidad técnica del gobierno local para la toma de decisión y la reforma educativa.

Desarrollo profesional docente basado en el contexto

Para profesionalizar la fuerza docente, muchos países y localidades han trasladado su formación al sector terciario. A pesar de los efectos positivos a largo plazo en la profesionalización, esta tendencia ha generado otro conjunto de problemas relacionados con su relevancia práctica. La crítica general en América Latina y Colombia ha sido que la preparación docente previa al servicio en las universidades se ha vuelto demasiado teórica y que a menudo está divorciada de los contextos de enseñanza reales. La articulación en Boyacá entre la Escuela Normal y la UPTC ha creado más oportunidades para establecer un equilibrio entre la teoría y la práctica, entre las necesidades de la comunidad departamental y local; ha asegurado, durante varios años, cohortes de maestros que cuentan con experiencia profesional en entornos difíciles con escasos recursos, pero que también han mejorado sus habilidades mediante estudios adicionales en áreas disciplinarias y en teoría pedagógica.

En Bogotá, durante la administración 2016-2020 se implementó la estrategia de Pares de Acompañamiento Pedagógico (PAP). Este proceso consistía en que profesionales expertos acompañaban pedagógicamente a los maestros de los colegios públicos para que fortalecieran su currículum y sus prácticas pedagógicas. Sin embargo, no se evidencia un efecto claro de esta estrategia en el mejoramiento de la calidad educativa, posiblemente por lo reciente del ejercicio.

Tradición, capital social y educación

Por último, pero no menos importante, cabe señalar la gran estima que se siente por la educación y la profesión docente en Boyacá. Probablemente, la dilatada tradición histórica de Boyacá como fuente de la profesión docente en Colombia ha propiciado un imaginario colectivo positivo en torno a la educación pública. Y este imaginario social positivo se traduce en capital social para la educación y para los propios docentes.

Estos aspectos sociales intangibles dependen en parte de las trayectorias históricas e institucionales, pero pueden mejorarse mediante políticas y liderazgo. La evidencia de este caso muestra que los líderes políticos en Boyacá durante los últimos quince años han aprovechado los elementos culturales de manera efectiva en los procesos de reforma centrados en la mejora a largo plazo. Como se ha señalado, la mejora sostenida en la educación a menudo requiere cambios culturales más que mejorar las habilidades individuales (Villegas-Reimers, 2003). Estos cambios culturales desencadenaron procesos más colaborativos entre las instituciones educativas y las comunidades centradas en la mejora. Los líderes políticos del estado reconocieron que el cambio cultural en la educación no se puede dictar de arriba abajo. Las altas expectativas y la presión se han combinado con el compromiso de facilitar los recursos adecuados para garantizar que los maestros, las escuelas y las comunidades dispongan de todos los elementos básicos para mejorar la enseñanza y el aprendizaje.

Reflexión final: ¿una lógica de reforma diferente?

Finalmente, en ambos casos se puede apreciar una lógica de reforma educativa diferente. Una que se basa menos en un modelo tecnocrático de reforma (*top-down*) y más en el desarrollo de condiciones sociales y políticas que apoyan el cambio educativo a largo plazo. Esta lógica diferente no implica cambiar la cultura escolar desde fuera, sino más bien apalancar las prácticas e identidades socioculturales existentes en las comunidades y sus escuelas. Además, los líderes de la reforma se han centrado en construir la infraestructura y los canales básicos (sistemas de información educativa, becas para maestros, sistemas de seguimiento de las políticas, etc.) que pueden promover diálogos de políticas educativas más informados y una praxis pedagógica masiva y colectiva.

Ossenbach (2014) sostiene que la aparición del enfoque tecnocrático económico a principios de la década de los cincuenta desplazó la capacidad de decisión de los maestros sobre cuestiones educativas sustantivas (formulación de políticas, pedagogía, currículum, evaluación). Como consecuencia, los docentes perdieron su protagonismo y abandonaron la lucha por el cambio y la reforma educativa (Ossenbach, 2014). Tanto en Boyacá como en Bogotá vemos evidencia de algo refrescante y diferente. Los docentes están en el centro de los esfuerzos de reforma, no son meros objetos de la reforma; y, por lo tanto, son ellos quienes luchan por el cambio educativo.

Referencias

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004). Plan Sectorial de Educación 2004-2008. Bogotá: Una gran escuela.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2007). Informe de Gestión Sector Educación 2004-2007. Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2008). Plan Sectorial de Educación 2008-2012. Bogotá Educación de Calidad para una Bogotá inclusiva.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2011). Balance de Gestión Sector Educación. Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2012). Bases para el Plan Sectorial de Educación 2012-2016: Calidad para todos y todas.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2016). Informe de empalme administrativo Secretaría de Educación de Bogotá. Plan de Desarrollo Distrital 2012- 2016: Bogotá Humana.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2017). Plan Sectorial 2016-2020: Hacia una ciudad educadora.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2019). Informe de Gestión Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos, Secretaría de Educación del Distrito.
- AMAYA, C. (2020). Entrevista a Carlos Amaya. Bogotá, 2 de abril de 2020.
- BAQUERO, L. A., Y BAYONA RODRÍGUEZ, H. (2019). Ser maestro: dos miradas y una propuesta en clave de calidad educativa. *Revista Internacional Magisterio, Educación y Pedagogía*, 97, 16-20.
- CAJIAO, F. (2008). El Plan Sectorial de Educación de Bogotá, D. C. y el derecho a la educación. *Educación y Cultura*, 78, 47-51. <https://doi.org/10.000>
- CAJIAO, F. (2019). Entrevista a Francisco Cajiao. Bogotá, 21 de junio de 2019.
- CARACOL RADIO (2018). Tunja y Boyacá, modelo de educación en Colombia. Caracol Radio, 12 de diciembre de 2018. Recuperado de <https://caracol.com.co/>
- COLOMBIA APRENDE (2015). Todo sobre el Programa Becas para la Excelencia Docente. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de <https://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/agenda/becas/todo-sobre-el-programa-becas-para-la-excelencia-docente>
- CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA (2004). Acuerdo municipal N.º 0016 de 2004. Plan de desarrollo del municipio de Tunja «Restauración social, económica y moral» 2004-2007.
- CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA (2008). Plan de desarrollo del municipio de Tunja 2008-2011 «Para Tunja lo mejor».

CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA (2012). Plan de desarrollo del municipal «Hechos de verdad. Por una Tunja más Humana, saludable, segura y sostenible» 2012- 2015.

CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN (2016). Plan de desarrollo municipal 2016-2019 ¡Tunja en equipo!

CONCEJO MUNICIPAL DE SOGAMOSO (2004). Plan de desarrollo económico y social para el municipio de Sogamoso, período 2004-2007 «Gerencia integral para Sogamoso».

CONCEJO MUNICIPAL DE SOGAMOSO (2008). Plan de desarrollo para el municipio de Sogamoso, período constitucional 2008-2011 «Sogamoso piensa en grande».

CONCEJO MUNICIPAL DE SOGAMOSO (2016). Plan de desarrollo municipal «Sogamoso incluyente» 2016- 2019.

CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA (2019a). Resolución 01 de 2001. Tunja, Boyacá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA (2019b). Acuerdo 004 de 2019. Tunja, Boyacá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

CORPORACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO (CIDE) (2012). Historia institucional. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP). Bogotá: CIDE.

CORTÉS, R. (2020). Entrevista a Ruth Amanda Cortés. Bogotá, 28 de agosto de 2020.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2020). Fichas y Tableros. Lugar de publicación: Terridata. Recuperado de <https://terridata.dnp.gov.co>

DE ZUBIRÍA, J. (2019). Entrevista a Julián de Zubiría. Bogotá, 25 de junio de 2019.

DURÁN, C. (2020). Entrevista a Carlos Andrés Durán. Bogotá, 7 de abril de 2020.

DURÁN, M. (2020). Entrevista a Martha Cecilia Durán. Bogotá, 14 de febrero de 2020.

FULLAN, M. (2010). *All systems go: The change imperative for whole system reform*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

GALLO, C., ET AL. (2018). *Un camino hacia el reconocimiento de las redes y colectivos de maestros de Bogotá. Lineamientos de política pública*. Bogotá: Editorial Magisterio.

GOBERNACIÓN DE BOYACÁ (2004). Plan Departamental de Desarrollo: ¡Boyacá! Deber de Todos. Recuperado de <http://sedboyaca.gov.co>

GOBERNACIÓN DE BOYACÁ (2012a). Plan Departamental de Desarrollo: ¡Boyacá se atreve! 2012-2015. Recuperado de <http://boyaca.gov.co/>

GOBERNACIÓN DE BOYACÁ (2012b). Aspectos Geográficos. Lugar de publicación: Gobernación de Boyacá. Recuperado de <https://www.boyaca.gov.co/aspectos-geograficos/>

GOBERNACIÓN DE BOYACÁ (2016). Plan Departamental de Desarrollo: Creemos en Boyacá Tierra de Paz y Libertad. Recuperado de <http://sedboyaca.gov.co>

GÓMEZ, I. (2020). Entrevista a Iván Darío Gómez. Bogotá, 15 de mayo de 2020.

GÓMEZ, J. (2020). Entrevista a Julio Aldeamar Gómez. Bogotá, 30 de enero de 2020.

LÓPEZ, N. (2005). Equidad educativa y desigualdad social: desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano. UNESCO. Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142599>

MARTÍNEZ, J. (2020). Entrevista a Juan Carlos Martínez. Bogotá, 8 de septiembre de 2020.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2008). Decreto 4790 de 2008. Bogotá, D. C.: Ministerio de Educación Nacional.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2015). Todo sobre el Programa Becas para la Excelencia Docente. Colombia Aprende. La red de conocimiento. <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/agenda/becas/todo-sobre-el-programa-becas-para-la-excelencia-docente>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (s.f.). Escuelas Normales Superiores en Colombia. Bogotá, D. C. Recuperado de https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-345504.html?_noredirect=1

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (s.f.). ¿Qué es el PAE? Bogotá, D. C. Recuperado de <https://www.mineduacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Programa-de-Alimentacion-Escolar-PAE-/Acerca-de/349942:Que-es-el-PAE>

OSSENBACH, G. (2014). La educación en el Ecuador en el período 1944-1983. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 10(1).

PARRA, L. (2004). Los orígenes de la Universidad Pedagógica de Colombia – Tunja. *Rhela*, vol. 6, pp. 165-178.

PÉREZ MARTÍNEZ, Á. (2018). Bogotá: 20 años de avances del sistema educativo. *El Tiempo*, junio. <https://www.eltiempo.com/bogota/como-esta-el-sistema-educativo-en-bogota-234652>

PÉREZ MARTÍNEZ, Á. (2019). Entrevista a Ángel Pérez. Bogotá, 10 de julio de 2019.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2015). Educación de calidad para una ciudad y un país equitativos. Bogotá: Secretaría de Educación Distrital.

PULIDO, Ó. (2020). Entrevista a Óscar Pulido Cortés. Bogotá, 17 de febrero de 2020.

Red Telaraña Normalista (2016). Blog oficial. Bogotá, D. C. Recuperado de <https://redtelarananormali.wixsite.com/home>

RINCÓN, C. (2010). La organización escolar por ciclos. Una experiencia de transformación pedagógica en Bogotá. *Educación y Humanismo*, 12(19), 93-104.

RINCÓN, F., AMÉZQUITA, C., ÁNGEL, N. C., Y OSORIO, A. (2015). Efectos de la organización curricular por ciclos. Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP).

RUBIO, J. (2020). Entrevista a Jairo Rubio. Bogotá, 17 de abril de 2020.

SANDOVAL, A. (2016). Alcances, retos y perspectivas de la política pública de equidad educativa en Bogotá durante el gobierno de Gustavo Petro. Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos. Universidad Externado de Colombia.

SARMIENTO, A. (2020). Entrevista a Alfredo Sarmiento. Bogotá, 8 de agosto de 2020.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOYACÁ (2019a). El legado de Juan Carlos Martínez Martín en la Secretaría de Educación de Boyacá. Recuperado de <http://sedboyaca.gov.co/>

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOYACÁ (2019b). Año Cero permitirá a los mejores estudiantes de Boyacá el acceso a la educación superior. Gobernación de Boyacá. Recuperado de <http://sedboyaca.gov.co/2019/07/15/ano-cero-permitira-a-los-mejores-estudiantes-de-boyaca-el-acceso-a-la-educacion-superior/>

SOTO, D. (2020). Entrevista a Diana Elvira Soto. Bogotá, 5 de febrero de 2020.

UPTC (2019). Página institucional de la Facultad de Ciencias de la Educación: Tunja. Boyacá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Recuperado de http://www.uptc.edu.co/facultades/f_educacion/generalidades/inf_general/index.html

VALBUENA, S. (2017). Boyacá, el departamento con los mejores índices de educación en el país. RCN Radio, 10 de mayo de 2017. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/>

VÉLEZ, C. M. (2018). ¿Por qué Boyacá es uno de los departamentos con mejor calidad educativa? *Semana*, 8 de junio de 2018. Recuperado de <http://www.semana.com/>

VILLEGAS-REIMERS, E. (2003). *Teacher Professional Development: An International Review of the Literature*. París: Unesco International Institute for Educational Planning.

ZULUAGA GARCÉS, O. L. (1995). Las escuelas normales en Colombia (durante las reformas de Francisco de Paula Santander y Mariano Ospina Rodríguez). *Revista Educación y Pedagogía*, 6(12-13), pp. 263-278.

Mejoras educativas en los estados mexicanos: los casos de Puebla y Guanajuato

Juan C. Olmeda y Valentina Sifuentes

Introducción

En México, la descentralización de los servicios educativos que tuvo lugar en los primeros años de la década de los noventa representó un parteaguas que, a pesar de sus limitaciones, ha permitido a los gobiernos estatales imprimir su sello particular a través del establecimiento de unos márgenes de acción autónoma. Con la descentralización, los subsistemas estatales se encontraron ante la posibilidad de establecer nuevos mecanismos de gestión y comunicación con las administraciones locales y las escuelas (García, 2008; Latapí, 1994). Sin embargo, diferentes expertos parecen compartir la opinión de que el mayor esfuerzo de las autoridades está puesto en sostener el funcionamiento del sistema antes que en su transformación sustantiva. A su vez, el gobierno federal continúa desempeñando un papel central, no solo porque es la fuente principal de financiamiento de los gobiernos estatales, sino también porque ha propiciado importantes transformaciones en el ámbito educativo que las autoridades locales han tenido que acatar e implementar.

Lo anterior debe servir de contexto para entender que para los expertos consultados en la primera etapa de este proyecto fuese difícil identificar procesos de cambios sustantivos a nivel subnacional. Incluso, parece que entre ellos hubo divergencias respecto de cuál es el espacio que los gobiernos estatales tienen para llevar adelante sus propias políticas. De hecho, el análisis de algunos indicadores claves del desempeño de los sistemas educativos subnacionales mostró que para México no resulta tan fácil identificar estados que hayan experimentado mejoras sustantivas de manera consistente y sistémica.

Al considerar este panorama, resulta fundamental estudiar aquellos casos que han logrado efectivamente llevar adelante transformaciones que hayan generado resultados positivos en algunos de los indicadores. Así, en este capítulo se presenta el análisis de las experiencias de Puebla y Guanajuato, dos estados que, tanto a partir del análisis de dichos indicadores como de las opiniones de diferentes expertos en el tema, aparecieron como relevantes para el objetivo de la investigación a partir de la cual se construyó este capítulo.

La selección de los casos de estudio merece algunas precisiones. Como se ha señalado, del análisis general de los indicadores solo se encontraron algunos casos en los que fue posible visualizar mejoras, aunque estas tienden a focalizarse en aspectos particulares. Por eso, fue importante escuchar las opiniones de varios expertos en política educativa. Entre aquellos que fueron consultados existió un cierto consenso en cuanto a que Puebla había sido el caso más destacado de mejora de acuerdo con lo observado en la última década. Vale la pena destacar que esta percepción se sustenta sobre todo en los avances que, en un corto período de tiempo, el estado logró en los resultados de las pruebas estandarizadas de aprendizaje que desde la primera década del siglo XXI se realizan de manera periódica en México. Este ascenso «meteórico» se constató en el hecho de que en pocos años el estado pasara de ocupar los últimos lugares del *ranking* de estados a ocupar el primer lugar en algunos de los temas o niveles educativos evaluados. Como se verá más adelante, también algunas de las personas que lideraron desde la Secretaría de Educación del Estado de Puebla el proceso que convirtió al estado en un referente a nivel nacional presentan estos resultados como una prueba del éxito del modelo implementado.

Además de Puebla, las personas entrevistadas mencionaron otros estados, aunque para ninguno de ellos existió una convergencia sustantiva. De este segundo grupo decidimos seleccionar el caso de Guanajuato, cuya trayectoria presenta características diferentes a las de Puebla. Si bien las mejoras no se han dado de manera rápida y en un corto período de tiempo, durante las últimas décadas Guanajuato ha logrado importantes avances en cuanto a cobertura, escolaridad e inclusión (INEE, 2018; Viiano, 2018). Pero, además, el sistema educativo del estado ha logrado consolidar un proyecto educativo propio, cuya implementación significó una reestructuración global del sistema educativo que ha incluido modificaciones en todos los niveles de operación con la participación de maestros y directores escolares (Fierro y Tapia, 1999; Latapí, 1994).

El análisis combinado de ambos casos permite comparar trayectorias que presentan elementos interesantes cuando se visualizan juntas. Por un lado, Puebla mostró una mejora rápida a partir de reformas que se realizaron en un corto período de tiempo, pero al mismo tiempo revela que dichas transformaciones pueden carecer de sustentabilidad a largo plazo si no se anclan de cierta manera. Como se verá, muchas de las acciones se abandonaron o fueron revertidas una vez que las personas que las habían impulsado dejaron la Secretaría de Educación del estado. Esta tendencia se profundizó todavía más cuando se dio un cambio de gobierno que llevó al poder a un partido con una visión ideológica diferente respecto de la política en general y de la educación en particular. Por su parte, el caso de Guanajuato presenta cualidades diferentes. Si bien allí los cambios no fueron explosivos ni mostraron resultados rápidos a corto plazo, el proceso de mejora ha sido lento pero continuado.

Antes de presentar los hallazgos de ambos casos conviene realizar una breve caracterización del enfoque. En primer lugar, el análisis tiene una ambición más descriptiva que explicativa, aun cuando se intenta identificar factores que servirían para entender qué elementos contribuyeron a generar los procesos de mejora. En segundo lugar, asumimos la convicción de que para comprender el rol de la política educativa y su capacidad para modificar las prácticas de enseñanza-aprendizaje resulta fundamental analizar los procesos a través de los cuales se interpretan las políticas en contextos específicos y se convierten en acciones concretas, acciones que deciden y ejecutan diversos actores. Por lo tanto, el análisis se organiza a partir de tres niveles que se interconectan. Primero, el nivel relacionado con el funcionamiento del sistema político subnacional. Consideramos que en este plano se pueden identificar algunas de las condiciones que hacen posible poner en marcha políticas reformistas y que permiten asegurar que estas tengan una cierta continuidad. Segundo, el nivel vinculado a la gestión general del sistema educativo subnacional; es en este plano en el que se opera para generar (o al menos intentar proponer) cambios sistémicos. Y, tercero, el plano de las políticas o acciones concretas.

Por último, resulta necesario mencionar que para llevar a cabo esta investigación no solo hubo que recopilar documentos y datos de ambos casos, sino que también se realizaron un total de 27 entrevistas a personas que asumieron o asumen roles claves en la política educativa de ambos estados, incluidas aquellas que se encontraban a cargo de las Secretarías de Educación de Puebla y de Guanajuato durante el año 2020.¹²⁰ Dadas las circunstancias derivadas de la pandemia de la COVID-19, aproximadamente un 40% de las entrevistas se tuvieron que realizar a través de plataformas virtuales como Zoom y Microsoft Teams o telefónicamente.

120. La lista completa de los expertos consultados puede encontrarse en la página web <https://www.llavesdelaeducacion.org/>

Este capítulo se organiza en dos partes, cada una dedicada a uno de los casos de estudio. Se ha intentado que ambas tengan una estructura similar que facilite a las y los lectores la comparación. Al final se presentan unas conclusiones que intentan sintetizar de manera comparada lo observado en ambos casos.

El caso de Puebla: mejora acelerada sin sustentabilidad

Esta primera parte se concentra en analizar el caso del estado de Puebla para identificar los factores que hicieron posible su transformación y a la vez marcar sus límites. Esto último es importante porque, como se explicará con más detalle a lo largo del capítulo, el impulso que hizo posible la mejora observada en el estado se fue diluyendo cuando los actores más relevantes que la habían llevado adelante dejaron sus funciones en la Secretaría de Educación local para asumir otras responsabilidades. Por lo tanto, una reflexión que pretende poner sobre la mesa este análisis refiere a que los procesos de mejora que generan resultados rápidos pueden sin embargo verse mercados si no se establecen las bases que garanticen su continuidad en el tiempo.

Los apartados se organizan de la siguiente manera. Primero se realiza una caracterización sociodemográfica, económica y política del estado de Puebla, y se señalan los elementos que deben servir de contexto para entender el proceso de transformación. Después se describen los cambios observados en un conjunto de indicadores, que sirven para dimensionar la mejora observada. A continuación, en el apartado más extenso de todos, se identifican los diferentes factores que los entrevistados han señalado relevantes para entender cómo se produjo dicha mejora. Por cuestiones analíticas, la sistematización de estos factores se dividirá en distintos niveles: primero se analizan los factores políticos asociados a las condiciones del gobierno del estado y su vinculación con las autoridades federales; después, se pone el foco en aquellos vinculados con la gestión del sistema educativo; y, por último, se mencionan las políticas y acciones particulares con impacto directo en la vida de las escuelas y de los maestros. En términos temporales, la mayor parte de lo analizado se ubica en el período 2011-2018, que coincide con las gubernaturas de Rafael Moreno Valle y Antonio Gali.

El último apartado se concentra en señalar los problemas de sustentabilidad de las reformas y acciones mencionadas anteriormente. En pocas palabras, se analiza de qué modo el cambio de las autoridades al frente de la Secretaría de Educación, primero, y el cambio de gobernador, después, dieron lugar a un viraje sustantivo de la política educativa y al abandono y reemplazo de las líneas de acción que se habían llevado a cabo.

Caracterización del estado de Puebla: aspectos demográficos, socioeconómicos y políticos

El estado de Puebla se encuentra en la zona central del país y su tamaño lo ubica entre los estados mexicanos de menor extensión: su territorio representa solo un 1,7% del de México (INEGI, 2017). Según datos de la Encuesta Intercensal realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2015 el estado alcanzaba los 6 168 883 habitantes; esto equivalía a un 5,2% de la población total del país y hacía de Puebla el quinto estado con mayor cantidad de población.¹²¹

Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el año 2018 un 58,9% de la población del estado se encontraba en situación de pobreza, y la pobreza extrema alcanzaba un 8,9%.¹²² Si bien estos valores muestran una mejora respecto de los registrados diez años antes, Puebla continúa siendo uno de los estados más pobres de México, y ocupa el quinto lugar de los que alcanzan mayores niveles (PNUD, 2019).

Si estos valores reflejan los datos promedio, una de las características que definen al estado es su heterogeneidad. Tal y como muestra un reciente estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), «El municipio más rezagado del estado, Eloxochitlán, tiene un IDH [Índice de Desarrollo Humano] 32 puntos menor al más alto, San Andrés Cholula» (PNUD, 2019: 258). Para el caso de este estudio, resulta relevante destacar que «la mayor brecha entre los municipios de Puebla es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 41 puntos. Le siguen Ingreso y Salud» (PNUD, 2019: 258).

Estas diferencias parecen estar ligadas a factores históricos, pero también a las transformaciones económicas experimentadas durante las últimas décadas a partir de la instalación en el territorio poblano de varias empresas dedicadas a la producción automotriz orientada al mercado estadounidense. La llegada de empresas como Audi en la década de 2010, que se sumó a la de Volkswagen (presente en Puebla desde 1964), no solo impulsó la economía en el territorio del estado, sino que dio lugar a transformaciones sociales y a una mayor demanda de mano de obra calificada. Esto también aumentó las diferencias entre la ciudad de Puebla y su zona conurbada (en la que se encuentra San Andrés Cholula), que se convirtió en un polo de atracción para otras empresas, y las regiones más pobres del estado, como la Mixteca o la Sierra Norte.

121. Los datos están disponibles en <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>.

122. Los datos pueden consultarse en el sitio web de CONEVAL: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Puebla/Paginas/Pobreza_2018.aspx

La ciudad de Puebla presenta además como característica distintiva el hecho de que es una de las que mayor cantidad de universidades concentra en el país. La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) es una de las universidades públicas más grandes, luego de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) situada en Ciudad de México, y de las más antiguas del país. A esta se suman otras privadas, como la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), la Universidad Iberoamericana Puebla, el Instituto Tecnológico de Monterrey campus Puebla, la Universidad Anáhuac Puebla, la Universidad Madero (UMAD) o la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), entre otras. Esto tiene diferentes efectos en la dinámica general del estado. Por un lado, su intensa vida universitaria lo convierte en un punto de confluencia de jóvenes que provienen de diversas regiones del país y que vigorizan la vida cultural y educativa. Por otro, manifiesta la existencia de una infraestructura instalada y una masa crítica que no solo aparece como condición para la formación de la mano de obra calificada que demanda la industria presente en el estado, sino también para la capacitación y formación de los y las maestras que conforman el sistema educativo estatal. Por último, lleva a que las autoridades universitarias tengan un gran peso político en la vida local.

En el aspecto político Puebla también presenta cualidades particulares, ya que la apertura del sistema político y la alternancia en el poder que se observaron en otras unidades subnacionales desde inicios de la década de los noventa no se verificó en el estado hasta casi dos décadas después y diez años más tarde de que la alternancia se diera en la presidencia del país. Además, en esos años en los que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) continuó teniendo el poder a nivel estatal tuvieron lugar administraciones caracterizadas por la concentración y un uso abusivo del poder (véase Giraudy, 2015). Por lo tanto, la llegada a la gobernación de Rafael Moreno Valle en 2011 como candidato del hasta entonces opositor Partido Acción Nacional (PAN), en alianza con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), supuso un parteaguas en la vida política estatal. Lo anterior, a pesar de que el nuevo gobernador contaba con un extenso pasado en el PRI y solo lo dejó una vez que tuvo claro que no podría ser el candidato a gobernador por dicha fuerza. Desde su llegada al gobierno estatal resultó evidente que Moreno Valle tenía aspiraciones políticas todavía más ambiciosas y que su intención era convertirse en candidato a la presidencia en las elecciones de 2018. Para alcanzar este objetivo usó su gestión al frente del estado de Puebla como una plataforma para afianzar su imagen de gobernante modernizador a nivel nacional. Como se verá más adelante, este punto es fundamental para entender la relevancia dada a poner a Puebla en la agenda nacional como un estado en el que se estaban materializando cambios sustantivos.

Para concluir este apartado vale la pena resaltar algunos datos que permiten dimensionar el sistema educativo del estado. De acuerdo con datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) federal, durante el ciclo lectivo 2018-2019 las instituciones educativas poblanas contaron con 2 078 123 alumnos/as, 101 061 docentes y 15 383 escuelas. Es importante destacar que la mayor porción del sistema educativo poblano corresponde al

sector estatal: en términos agregados a este asisten el 85 % de los alumnos/as y emplea al 72 % de los docentes Si se considera solo la educación básica, estos valores llegan al 88 % y 83 %, respectivamente.¹²³

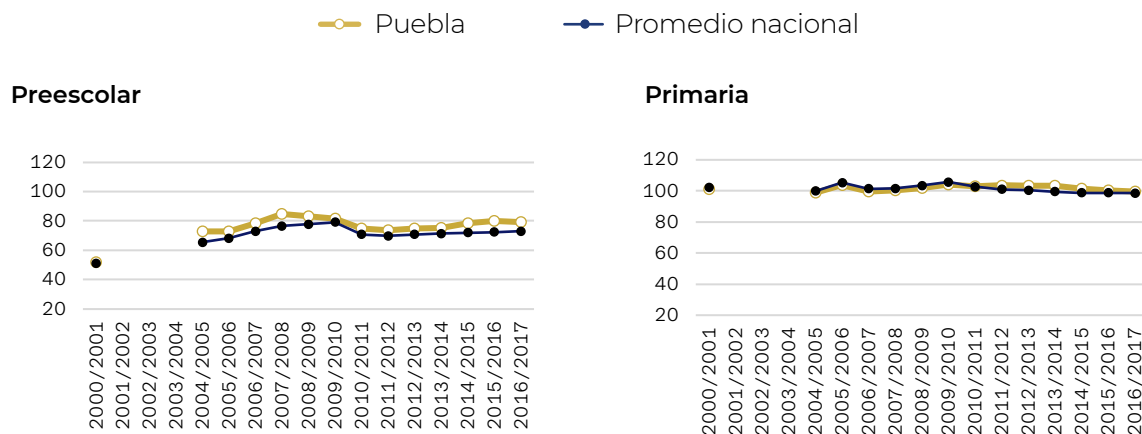
El sector privado tiene, sin embargo, un peso importante en la educación superior, nivel en el que las instituciones privadas concentran casi la mitad de la matrícula y en las que laboran más profesores que en las públicas. A partir de la creación del denominado Consorcio Universitario de Puebla, las universidades privadas desempeñan un importante rol en el ámbito político y canalizan sus demandas al gobierno.

La mejora educativa en Puebla

El análisis de las estadísticas educativas del estado muestra que Puebla tuvo algunos avances en la década de 2010 en términos de aumento de la cobertura y reducción del abandono. Tal y como puede observarse en el gráfico 1, las mejoras en la cobertura se verificaron fundamentalmente en la educación secundaria y media superior, y en menor medida en preescolar. En el caso de la educación primaria, la cobertura ya se ubicaba en torno al 100% desde antes del inicio del siglo XXI. En el caso de preescolar, la cobertura se encuentra por encima del promedio nacional, y la distancia con respecto a este se amplió algo a partir de la segunda mitad de la década de 2010.

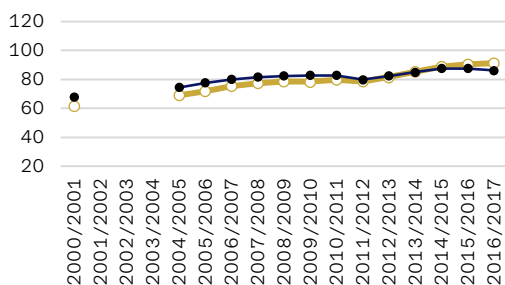
En el caso de secundaria la dinámica fue diferente, ya que si en la década del 2000 la tasa de cobertura estatal se encontraba por debajo del promedio, con el paso del tiempo esta distancia se redujo. En el caso de la educación media superior, el aumento de la cobertura coincidió con la tendencia observada a nivel nacional.

Gráfico 1 - Cobertura neta por nivel educativo. Puebla, 2000/01-2016/17

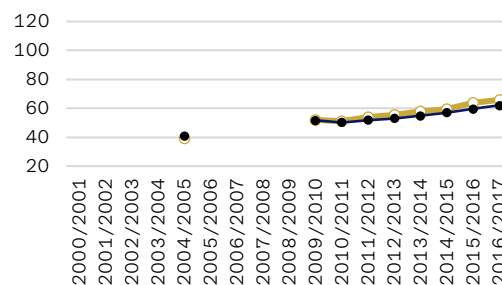


123. Todos los datos surgen de SEP, 2019.

Secundaria



Media

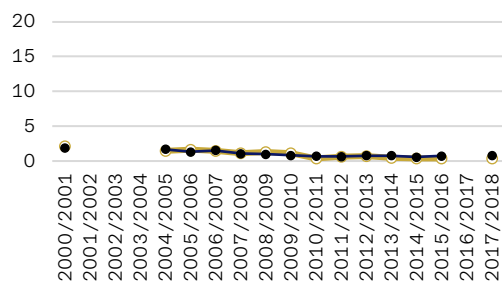


Fuente: Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE). Disponible en <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/at-acceso-y-trayectoria/>

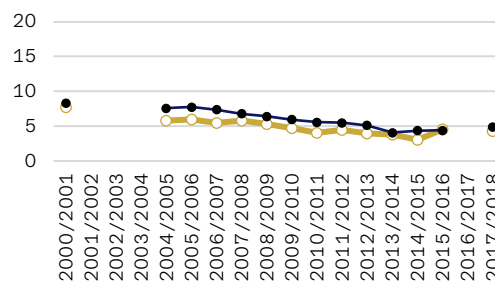
Respecto al abandono, los gráficos muestran una tendencia sostenida en cuanto a su reducción, más clara en el caso de la educación secundaria. En este último nivel los valores, además, son menores que el promedio nacional, aun cuando las distancias se estrechan en los últimos años de la década de 2010. En la educación media superior, si bien la tendencia es algo menos definida, se trata del nivel en el que la tasa de abandono resulta sustantivamente menor que el promedio nacional.

Gráfico 2 - Tasa de deserción total por nivel educativo. Puebla, 2000/01-2017/18

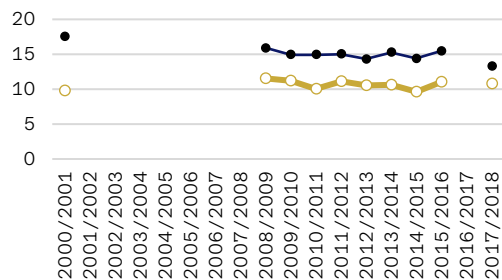
Primaria



Secundaria



Media

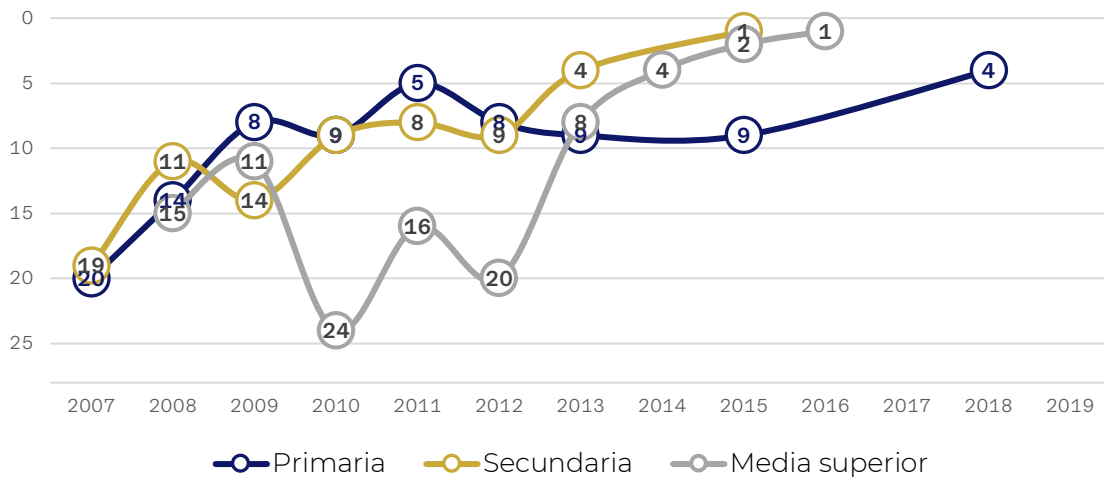


—○— Puebla
—●— Promedio nacional

Fuente: Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE). Disponible en <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/at-acceso-y-trayectoria/>

Más allá de lo que muestran estos números, el principal elemento que resaltan tanto quienes participaron de la gestión educativa en el estado como los diferentes expertos en educación entrevistados para este proyecto es que el «éxito» experimentado por Puebla durante la década de 2010 se centra fundamentalmente en la rápida mejora en los resultados obtenidos en las evaluaciones estandarizadas aplicadas a los estudiantes en todo el territorio mexicano. En la siguiente cita de un artículo escrito en coautoría por uno de los impulsores de los cambios en la gestión educativa implementados en el estado queda claro que la magnitud de la mejora se concibe en parte en relación con los resultados obtenidos por los estudiantes poblanos en el pasado, pero fundamentalmente en la comparación con lo acontecido en otros estados: «Entre 2007 y 2019, Puebla pasó de los lugares 20, 19 y 15 en primaria, secundaria y educación media superior (este último en 2008), al 4, 1 y 1 en Matemáticas, respectivamente» (De Hoyos y Naranjo, 2020). Así, como muestra el gráfico 3, la medida del éxito se concibe en términos de la rápida escalada de Puebla en el *ranking* comparado y la llegada al primer lugar.

Gráfico 3 - Posición relativa de Puebla en la prueba estandarizada matemática



Fuente: De Hoyos y Naranjo, 2020.

Esto no quita que también se destaquen los avances en términos de cobertura, principalmente en lo que se refiere a la educación secundaria y media superior. Aquí sí, la mejora se concibe a partir del punto de partida observado en el propio estado: «De acuerdo con los datos de la SEP, en Puebla, entre 2007 y 2019 la tasa de cobertura en primaria permaneció constante en 100%, mientras que la de secundaria y educación media superior (EMS) aumentó de 87% a 97% y de 60% a 83%, respectivamente» (De Hoyos y Naranjo, 2020).

La «transformación» de Puebla (2011-2018)

El proceso que llevó al cambio experimentado en Puebla durante la década de 2010 no obedeció a un factor único, sino que fue resultado de una combinación de factores a diferentes niveles. A continuación presentamos un análisis que intenta rescatar estos elementos, ordenándolos desde una lógica que va de lo general (identificando cuestiones que se encuentran por fuera del ámbito propiamente educativo) a lo particular (identificando el tipo de intervenciones concretas con impacto directo en la vida de los maestros/as y alumnos/as). En esta diferenciación aparece implícita la idea de que las dinámicas observadas en un plano extraeducativo funcionaron como facilitadoras, pero por sí solas no explican los resultados. Estos no se podrían haber conseguido si no se hubieran llevado a cabo intervenciones particulares en el ámbito de la gestión del sistema y de la política educativa.

Factores políticos

Poco de lo acontecido en la vida política y en la gestión pública en Puebla en la década de 2010 puede entenderse sin hacer referencia a la persona que ocupó la gobernación durante el período 2011-2017: Rafael Moreno Valle. No tanto porque como gobernador estuviese involucrado en cada decisión que se tomaba en su administración, sino por el espíritu transformador que intentó darle a esta. A esto contribuyó no solo que era el primer mandatario estatal de alternancia tras décadas de hegemonía del PRI, sino que además pocos dudaban de sus aspiraciones presidenciales y de su intención de utilizar su gestión como plataforma para proyectarse nacionalmente y dentro del partido por el que había llegado al poder (el PAN). Esto último resultaba particularmente relevante, dado que Moreno Valle había construido una parte sustantiva de su vida política en el PRI.

Por todo lo anterior, y también para contraponerse a lo que había sido la regla en Puebla en años anteriores, Moreno Valle apostó por consolidar un perfil de gobernante moderno, preocupado por la gestión pública y por conseguir logros a través de esta, y amigo de las nuevas tecnologías y de la obra pública. Ante los cambios que el estado estaba experimentando con la llegada de empresas automotrices a su territorio, desde los inicios de su gestión el entonces gobernador también procuró mostrarse cercano al sector privado y, además, buscó vincularse con organismos internacionales como la OCDE o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para que estos apoyaran al estado no solo con recursos, sino también con recomendaciones de política.¹²⁴

Este «espíritu» se tradujo en una fuerte apuesta por la obra pública y por la introducción de cambios en la gestión de la seguridad y el sistema de transporte público (en particular en la ciudad de Puebla) con la incorporación de tecnología. Esta aproximación a la

124. En el ámbito educativo, la colaboración con la OCDE se tradujo en un diagnóstico que luego fue publicado como libro (véase OCDE, 2013).

gestión de gobierno levantó el perfil de Moreno Valle a nivel nacional, pero también le valió importantes críticas; estas señalaban que le preocupaba más la apariencia que el contenido sustantivo de las políticas y resaltaban su carácter autoritario.

En lo relativo a la cuestión educativa, diferentes entrevistados mencionaron que el tema era relevante para la agenda del gobernador, aunque sus intereses estaban puestos en el tipo de acciones que tradicionalmente llevan a cabo quienes se encuentran al frente de los ejecutivos estatales (como inaugurar escuelas donde antes no había o entregar *tablets* a los estudiantes) antes que en la promoción de políticas innovadoras.¹²⁵ La entonces secretaria de Educación reconoció que para el gobernador las mejoras realizadas en relación con el aprendizaje se convirtieron en relevantes cuando se hizo público que Puebla había alcanzado el primer lugar en el *ranking* nacional.¹²⁶

Más allá de esto, el tema educativo también era importante por otros dos motivos. Por un lado, porque la existencia de mano de obra calificada era una de las principales demandas de la industria automotriz y, por lo tanto, era uno de los aspectos que el estado debía ofrecer si quería seguir atrayendo y manteniendo a las empresas del sector; y, por otro, porque establecer una buena relación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) aparecía como una necesidad en la construcción de una potencial candidatura presidencial competitiva del gobernador.

Factores asociados a la gestión del sistema educativo

Al contexto político descrito anteriormente se deben sumar varios factores relacionados con la gestión del sistema educativo propiamente dicha desde la SEP de Puebla. En primer lugar es importante mencionar la existencia de una cierta continuidad de la política educativa a lo largo del período 2011-2018, a pesar de que al frente de la Secretaría estuvieron diferentes funcionarios durante dichos años. La mayoría de los entrevistados identificaron como un hito el hecho de que el primer secretario de Educación de la gestión de Moreno Valle, Luis Maldonado, conformara un equipo con perfil técnico que empezó a trabajar incluso antes de que comenzara la administración y que congregó a expertos de diferentes lugares del país.¹²⁷ Este no es un dato menor, dado que en la mayoría de los estados la definición de los principales cargos en el ámbito educativo suele negociarse con el SNTE y, por lo tanto, no se prioriza la cuestión técnica, sino la

125. Entrevista con Antonio Argüelles.

126. Entrevista con Patricia Vázquez del Mercado.

127. Entrevistas con Bernardo Naranjo, Álvaro Álvarez y Miguel Ángel Maldonado. De hecho, varias de las personas que terminaron ocupando cargos relevantes en la gestión durante esos años habían desarrollado su carrera profesional fuera de Puebla (aunque algunos eran poblanos de origen) y se mudaron al estado cuando fueron convocadas para formar parte de los equipos.

dimensión política. Esto no significa que la negociación estuviera ausente de la gestión del sistema (algo que inevitablemente hubiera llevado al fracaso), sino que desde temprano se apostó por que dicha dimensión y la que se podría definir como propiamente académica transcurrieran por canales separados.¹²⁸ Varios entrevistados señalaron, por ejemplo, que los vínculos con el SNTE eran manejados, bien por el gobernador, bien por quien estuviera al frente de la Secretaría, intentando aislar de dicha dinámica a quienes ocupaban puestos en las segundas o terceras líneas de la SEP de Puebla. Más allá de que hubiera conflictos en distintos momentos, a lo anterior ayudó el hecho de que la sección sindical de Puebla nunca ha sido de las más radicales dentro del SNTE.

La apuesta por formar un equipo de especialistas desde el inicio permitió que los cambios de secretarios que se produjeron a lo largo del período (cuatro en total) no necesariamente generaran modificaciones sustantivas en las personas a cargo de la gestión del sistema o en la implementación de las políticas. Dos elementos dan cuenta de esta continuidad: por un lado, cada secretario saliente fue sustituido por alguien que ya había tenido algún cargo en la Secretaría de Educación y era parte del equipo; por otro, el hecho de que, al final del sexenio de Moreno Valle en 2017, tanto quien entonces se encontraba al frente de la Secretaría como quienes formaban su equipo más cercano continuaron en sus puestos con el gobernador entrante, Antonio Gali, algo que no suele suceder en la política subnacional en México. Una cuestión relevante es que estos equipos combinaban perfiles con una formación y especialización en el diseño de programas y políticas con otros con una visión más operativa, sustentada en un conocimiento profundo del sistema educativo poblano y sus actores.

En consonancia con lo anterior, el trabajo en equipo se vio favorecido por un cambio organizacional que supuso la redefinición del organigrama de la Secretaría y la creación de la Subsecretaría de Educación Obligatoria en el año 2013 –con la fusión de la Subsecretaría de Educación Básica y la Subsecretaría de Educación Media Superior–, en la que desde entonces se agruparon las direcciones de todos los niveles, desde preescolar hasta media superior. Esta redefinición fortaleció el trabajo colectivo entre niveles, que, según algunos de los entrevistados, tradicionalmente funcionaban como estamentos estancos. De acuerdo con Patricia Vázquez del Mercado, quien ocupó el puesto de subsecretaria antes de convertirse en secretaria, esto permitió que cada nivel tomara conciencia de la necesidad de considerar a los otros, bien como el lugar desde el que llegaban los estudiantes que transitarían por el nivel particular, bien como el destino al que llegarían

128. Es importante destacar que Luis Maldonado no provenía del campo de la educación, sino que tenía el perfil de un «político profesional» con fluidas relaciones con distintas fuerzas. No solo ocupó diversos cargos en el gobierno federal, sino que incluso fue presidente del partido Convergencia (luego Movimiento Ciudadano). Como representante del gobierno federal fue una de las personas que llevó adelante las negociaciones con el subcomandante Marcos y el Ejército Zapatista. Tras su paso por la Secretaría de Educación de Puebla ocupó la Secretaría General de Gobierno del Estado y luego fue legislador federal.

luego de este trayecto. Así, se comenzó a instalar la visión de concebir el período de la educación obligatoria como un todo antes que como una sucesión de niveles educativos separados.¹²⁹ Esta dinámica se vio profundizada por la decisión de crear un Consejo Estratégico de Educación Obligatoria que permitió trabajar de manera sistemática en reuniones de coordinación con los titulares de los diferentes niveles para definir objetivos y monitorear avances. Este trabajo colegiado fue señalado por diversos entrevistados como el punto central de una dinámica que marcaba una diferencia sustantiva con lo hecho en el pasado.¹³⁰

Otro factor relevante fue la combinación de un liderazgo encarnado en la figura de Patricia Vázquez del Mercado y un equipo de asesores que trabajó de manera continuada con ella para desarrollar el modelo educativo que se abordará con más detalle en los siguientes apartados. Tanto los entrevistados en Puebla como varios de los expertos consultados para definir los casos de estudio mencionaron a quien fue secretaria entre 2015 y 2018 como una presencia central para entender el cambio que experimentó el estado. Si bien su llegada a la Secretaría al inicio de la gestión de Moreno Valle se produjo fundamentalmente por sus conexiones políticas, su trayectoria dentro de esta se consolidó por un trabajo de carácter más técnico. Como ella misma reconoció, el hecho de haber ocupado diferentes puestos antes de convertirse en secretaria le permitió conocer la institución por dentro y vincularse de manera directa con muchos de quienes luego se convirtieron en sus subordinados.¹³¹ Asimismo, esto hizo posible que algunas de las líneas de acción que más tarde se convirtieron en eje de la política educativa del estado se ensayaran primero en una escala menor en el ámbito de la educación media superior, impulsadas desde su cargo como directora general de Proyectos Especiales en la Subsecretaría de Educación Media Superior, que ocupó entre 2012 y 2014. Sus conexiones políticas le permitieron además establecer una relación de confianza con el gobernador, quien, según sus propias palabras, le dio espacio para trabajar sin intromisiones. Por otra parte, también logró continuar con la idea de separar la gestión política de la propiamente académica en la dinámica de la Secretaría.

En este proceso jugaron un rol sustantivo dos consultores (Bernardo Naranjo y Antonio Argüelles) que, junto con quien luego se convirtió en la secretaria de Educación, trabajaron desde 2012 en desarrollar el modelo y las acciones que se convertirían en el eje de la política educativa del estado y que en un inicio se aplicaron al nivel de media superior cuando Vázquez del Mercado era secretaria técnica de la Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPPEMS). Ambos consultores

129. Entrevista con Patricia Vázquez del Mercado.

130. Entrevistas con Patricia Vázquez del Mercado, Bernardo Naranjo y Lucero Nava.

131. Entrevista con Patricia Vázquez del Mercado.

comenzaron a vincularse con el equipo de la Secretaría de Educación de Puebla desde los inicios del sexenio de Moreno Valle, convocados por el primer secretario de dicha administración, Luis Maldonado; y, según palabras del propio Bernardo Naranjo, decidieron no asumir ningún cargo formal en la estructura de la Secretaría para contar con una mayor autonomía, permanecer «insulados» de la gestión diaria del sistema y de los problemas técnicos y políticos asociados a dicha tarea y así poder centrarse en las cuestiones fundamentalmente académicas. Este esquema comenzó a dar sus frutos cuando lograron vincularse de manera más sistemática quienes tenían un cargo de gestión; a su vez, esto supuso que varias de las propuestas se convirtieran en acciones concretas. Este arreglo continuó funcionando de manera más o menos estable hasta 2018. Y si bien en dicho período produjo resultados importantes, con el paso del tiempo y la llegada de nuevas gestiones al frente de la Secretaría se empezó a ver de manera negativa; algunos funcionarios pensaban que dicha instancia había sido colonizada por actores externos que además usaban su posición para realizar negocios personales.

Por último es necesario destacar las buenas relaciones que mantuvieron con actores externos al estado. En primer lugar, con la SEP federal. Aunque en el gobierno del estado y en el federal había partidos diferentes, en el plano educativo existían importantes coincidencias, en particular el énfasis en la calidad como objetivo central.¹³² De hecho, es posible argumentar que el punto de inicio del cambio en Puebla no puede entenderse sin hacer referencia a la relación con el gobierno federal, ya que el primer proyecto (denominado Programa de Atención Intensiva [PAI]) fue financiado con recursos provenientes de una convocatoria realizada por la SEP federal. Con el paso del tiempo, y a la vista de los resultados generados por el estado, el gobierno federal otorgó varias distinciones a las iniciativas poblanas, como, por ejemplo, el Reconocimiento a la Mejora de la Gestión en la edición de 2016.

Por otro lado, desde la Secretaría de Educación poblana se impulsó la generación de vínculos de distinto tipo con organismos internacionales como el BID, la OCDE, la OIE y la Unesco, así como con organizaciones de la sociedad civil y universidades, tanto las situadas en el estado como en Ciudad de México. Como se mencionó anteriormente, la colaboración con la OCDE produjo un diagnóstico del sistema educativo poblano y una serie de recomendaciones para el desarrollo de la política educativa del estado. Años después de que se realizara ese estudio, la Unesco, a través de su oficina en México, elaboró un detallado análisis del modelo educativo aplicado por el estado (que abordaremos de manera más profunda después) y propuso algunos cursos de acción para atender los puntos débiles (Unesco, 2017). Demás está decir que la vinculación con actores externos no siempre se traduce necesariamente en cambios positivos. En el caso de Puebla, estos vínculos buscaron, sin embargo, solidificar la visión innovadora que se pretendía impulsar tanto desde el gobierno del estado como desde la Secretaría de Educación local.

132. Entrevista con Pedro Velasco.

También fue importante la colaboración con diferentes instituciones de educación superior, tanto con las del estado como con otras situadas en Ciudad de México. Se trabajó conjuntamente en la elaboración de contenidos y materiales para diferentes intervenciones pedagógicas en las escuelas y la capacitación docente, así como en la evaluación de distintas iniciativas. Como ejemplo de la primera tendencia, el vínculo con la BUAP y la UDLAP fue clave para concretar distintas iniciativas que se desarrollaron en el marco del PAI. Asimismo, con la UNAM se trabajó para fortalecer el programa de telebachillerato. Por otro lado, instituciones como el CIDE o la FLACSO evaluaron diferentes aspectos de la política educativa. La primera institución realizó, a través del Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (PIPE), un análisis de diferentes programas educativos desarrollados por organizaciones de la sociedad civil poblanas con financiamiento de la SEP de Puebla (véase PIPE-CIDE, 2016). Por su parte, FLACSO México desarrolló una evaluación de programas vinculados con la infraestructura educativa.¹³³

Factores vinculados a la política educativa

El último nivel que es necesario analizar es el propiamente vinculado a la política educativa. El primer punto que se debe destacar aquí es que, a diferencia de lo que parece ser la norma en la mayoría de los estados mexicanos, Puebla desarrolló un modelo educativo propio centrado en tres principios fundamentales: fomentar la asistencia, garantizar la permanencia y mejorar el aprendizaje. El fundamento de este modelo –que, según Bernardo Naranjo, recuperó experiencias internacionales como la que había llevado a cabo la provincia de Ontario en Canadá–¹³⁴ asumía la necesidad de establecer un número limitado y claro de objetivos en los que deberían converger la mayoría (si no la totalidad) de las acciones desarrolladas para el sector. Además, estos objetivos debían estar formulados de tal manera que no dieran lugar a controversias políticas, que fueran fáciles de medir en cuanto a su logro y que pudiesen ser comunicados de manera sencilla a la ciudadanía.¹³⁵

El énfasis en «Asistencia, Permanencia y Aprendizaje» constituyó la base de lo que se conoció como el modelo APA (sigla derivada de estas tres palabras), sobre el que se empezó a desarrollar la gestión desde la llegada de Vázquez del Mercado a la Secretaría. En términos concretos, este modelo procuraba «la Asistencia a la escuela de todas las personas de entre 3 y 17 años; lograr su *Permanencia* hasta concluir la educación media superior;

133. Entrevistas con Patricia Vázquez del Mercado y José Carlos Rocha.

134. De Hoyos y Naranjo (2020) destacan que Puebla compartió este enfoque no solo con Ontario, sino que existen experiencias similares en otros países de América Latina, como es el caso del municipio de Sobral en Brasil o las provincias de La Rioja y Salta en Argentina.

135. Entrevista con Bernardo Naranjo.

y asegurar el *Aprendizaje* de al menos los contenidos básicos de los planes y programas de estudio» (las cursivas son nuestras) (Naranjo, 2015a). Además, cada uno de estos ejes estaba vinculado a una serie de indicadores a partir de los cuales se podrían observar los avances. En relación con la asistencia se consideraban la matrícula total, la tasa de absorción y la tasa de cobertura; para la permanencia, la tasa de retención, la tasa de aprobación y la tasa de eficiencia terminal; para el aprendizaje, el puntaje promedio en las pruebas PLANEA y el porcentaje de alumnos/as en el grupo de mayor aprendizaje para dichas pruebas en Español y Matemática (Unesco, 2017).

De acuerdo con lo expresado por diferentes entrevistados (como Bernardo Naranjo y Patricia Vázquez del Mercado), a partir de entonces las acciones que iban a desarrollar los distintos niveles eran evaluadas en términos de su contribución al modelo APA y solo procedían aquellas que mostraban tener esta vinculación. En este sentido, se puede pensar que en la implementación de este modelo existía una doble focalización. En primer lugar, porque las diferentes acciones debían tener como foco en común los objetivos anteriormente planteados. En segundo lugar, porque las acciones concretas se focalizaban en las escuelas que presentaban los resultados más desfavorables en asistencia, permanencia y aprendizaje (con particular énfasis en esta última dimensión). Según Naranjo, esta visión se sustenta en la idea de «priorizar lo esencial», canalizando los recursos y esfuerzos para reforzar los conocimientos que se asumen como más básicos y en particular en aquellas escuelas en las que los niños, las niñas y jóvenes presentaban mayores niveles de rezago en términos de aprendizaje. La decisión de concentrar el esfuerzo en estas escuelas pareció tener dos razones. Una era la necesidad de prestar más atención a quienes se encontraban en una situación más rezagada en un contexto de recursos limitados. La otra razón estaba ligada a la matemática de los indicadores: operar sobre las escuelas en las que los datos mostraban peores valores podría generar mejoras más rápidas que, en definitiva, impactarían de manera significativa en los promedios estatales.

Es importante destacar que el modelo APA no nació de un día para otro ni se diseñó de manera completa antes de ser implementado. A lo largo del tiempo se fueron desarrollando diferentes acciones y todas convergían en los objetivos generales. Las primeras que se llevaron a cabo para promover este modelo se produjeron en el marco de la educación media superior, y luego se extendieron al resto del sistema una vez que Vázquez del Mercado se hizo cargo primero de la Subsecretaría de Educación Obligatoria y luego de la Secretaría de Educación. De esta manera, y aunque no fuera la intención en un inicio, las iniciativas implementadas en ese primer momento en la educación media superior a partir de las cuales se organizó el modelo para el conjunto del sistema sirvieron como una suerte de «prueba piloto» que permitió no solo poner a prueba la estrategia, sino además mostrar los resultados que podría generar. Estos últimos (en particular los referidos a los resultados del estado en la prueba ENLACE, aplicada en todo el país por el gobierno federal) fueron centrales para legitimar el modelo.

Un punto relevante en la concretización de la estrategia en términos amplios debe buscarse en la implementación del PAI, cuyo objetivo era reforzar a través de diferentes instrumentos la situación de un grupo de escuelas con importantes índices de rezago: 100 preescolares, 200 primarias, 200 secundarias y 200 bachilleratos (alrededor del 10% del total de los establecimientos del sistema) (De Hoyos y Naranjo, 2020). Esta iniciativa se llevó a cabo con financiamiento del gobierno federal luego de que el proyecto presentado por la SEP de Puebla fuera seleccionado en el marco de una convocatoria hecha por la SEP federal. En concreto, este programa suponía que en las escuelas seleccionadas los alumnos/as continuaban concurrendo al establecimiento luego de que culminara el ciclo escolar regular, y trabajaban en reforzar los aprendizajes de Lengua y Matemática con material especialmente diseñado para la situación. La primera vez que se llevó adelante, los instructores que formaron parte del PAI eran en muchos casos estudiantes de las Normales (es decir, no eran las y los maestros regulares de los estudiantes), pero en ocasiones posteriores se realizó con los docentes regulares. El apoyo que supuso este aporte de recursos federales fue fundamental, ya que según varios entrevistados la Secretaría de Educación no se benefició de un aumento de su presupuesto para implementar este tipo de acciones.¹³⁶

Otra iniciativa que se desarrolló en el marco del modelo APA fue la de fortalecer el Sistema de Control Escolar de Puebla (SICEP). Una de las premisas centrales del esquema era trabajar en un monitoreo permanente de los indicadores ligados a cada una de las tres dimensiones, tanto a nivel macro (es decir, siguiendo la dinámica del sistema en su conjunto desde la SEP) como micro (es decir, desde el interior de cada escuela, identificando a los alumnos/as en potencial riesgo de deserción o a los grupos con resultados en las pruebas divergentes de otros grupos dentro del plantel). Para lograrlo, el SICEP comenzó a producir y a enviar a cada escuela lo que se conoce popularmente como «reporte APA»; en él se resumían los datos correspondientes al establecimiento y se solicitaba a los directores que trabajaran con el plantel docente para definir las estrategias adecuadas para atender cada situación. Los datos también se encontraban disponibles en un portal de internet y en una aplicación.

A esto se sumó el trabajo de la Unidad de Promoción al Derecho a la Educación, que asumió como uno de sus compromisos monitorear los casos de estudiantes con riesgo de abandonar el sistema educativo. Como una de sus líneas de intervención se montó una suerte de *call center* que servía para que las familias de los estudiantes que registraban faltas consecutivas a la escuela tuvieran conocimiento de la situación y, eventualmente, desarrollar una intervención particular.

Otra experiencia que se debe destacar es la de generar esquemas de trabajo entre pares de diferentes escuelas a partir de dos tipos de vínculos. Una de las líneas consistía en

136. Entrevista con Patricia Vázquez del Mercado.

establecer relaciones entre escuelas que se encontraran cercanas geográficamente, pero que una tuviera malos resultados en términos de indicadores y la otra, por el contrario, destacara por sus buenos datos. La intención era crear espacios para la transmisión de estrategias de aprendizaje y buenas prácticas en el marco del trabajo conjunto de los docentes de los distintos establecimientos. La otra línea consistía en vincular una escuela de un nivel educativo (por ejemplo, primaria) con aquella a la que tradicionalmente concurrían sus egresados una vez que concluían el nivel. El objetivo de esta relación era lograr que los docentes del nivel superior transmitiesen a sus colegas los principales problemas de aprendizaje que detectaban en los ingresantes, con el fin de que se pudiesen resolver antes de que se diera la transición entre niveles y, de este modo, disminuir el «arrastre» de deficiencias.

Para el desarrollo de estrategias como las anteriores se puso particular énfasis en el trabajo con los supervisores y directores. Desde los puestos más altos de la Secretaría se concebía al cuerpo de supervisores (compuesto por alrededor de 900 funcionarios) como la estructura de conexión entre las instancias de toma de decisión y las escuelas, una suerte de correa de transmisión tanto para «bajar» las acciones hasta su espacio concreto de implementación como para «subir» las demandas y necesidades de los docentes. Esto suponía redefinir la figura del supervisor para fortalecer su perfil pedagógico y abandonar el rol de «auditor» que tradicionalmente se había priorizado en el pasado. Con este objetivo, la SEP de Puebla puso en marcha distintas iniciativas para trabajar con los supervisores; la más importante fue la creación de lo que se llamó la Academia Poblana de Supervisores. En los hechos se trata de un cuerpo colegiado formado por un grupo de 50 supervisores destacados por su desempeño cuyo objetivo es, por un lado, establecer estrategias de apoyo y formación al cuerpo de supervisores del estado y, por otro, interactuar con las autoridades de la Secretaría y otorgar retroalimentación a las iniciativas de política impulsadas por ellas.¹³⁷ Un punto interesante es que, según varias de las personas entrevistadas para esta investigación, las autoridades educativas creían que transmitir el espíritu del modelo educativo a los supervisores y que estos se convirtieran en sus socios para implementarlo era un requisito casi esencial para lograr el éxito. En cierta medida parecía pensarse, además, que esto permitiría que los pilares del modelo educativo se mantuvieran en el tiempo aunque se produjeran cambios en los cargos directivos de la Secretaría. Como se verá, esto último no probó ser cierto.

En el caso de los directores, a los cursos de capacitación se sumaron talleres de *management* orientados a fortalecer las competencias que habitualmente no contemplan los programas de formación tradicionales, como manejo de grupos, comunicación e imagen, entre otras. Lo anterior se combinó a su vez con un trabajo fuerte de capacitación docente, en consonancia con los objetivos propuestos por el modelo. En otras palabras, el trabajo más fuerte se orientó a fortalecer las capacidades de los maestros para enseñar

137. Entrevistas con Álvaro Álvarez y Bernardo Naranjo.

Español y Matemática. Abrevando en la lógica de focalización, en el caso de primaria los esfuerzos estaban puestos en los docentes de los primeros grados (primero y segundo), al asumir que la intervención en los primeros pasos de la formación del alumnado generaba resultados más potentes y que, por otro lado, las deficiencias no atendidas en dicho período eran luego muy difíciles de revertir. En el caso de secundaria, también los esfuerzos se orientaron al primer y segundo año.

Para cerrar este apartado vale la pena destacar el desarrollo de un sistema de evaluación local, complementario al que operaba a nivel de la SEP federal. En concreto, esto se materializaba en la administración de pruebas diagnósticas a los estudiantes que luego serían evaluados por PLANEA para detectar deficiencias en las que trabajar de cara a la evaluación federal. Quizás por cosas como esta, y por la gran importancia dada a la posición obtenida por el estado en las evaluaciones federales, una de las principales críticas que se hicieron en su momento al modelo de Puebla –en muchos casos por quienes hoy ocupan cargos relevantes en la SEP estatal– fue que la única preocupación era «enseñar para la prueba».¹³⁸ Esto explica que muchas de las personas que habían participado en la gestión durante ese período y que fueron entrevistadas para esta investigación dieran argumentos en contra de dicha crítica sin que se les hubiese planteado una pregunta expresa en ese sentido. Los diferentes elementos detallados en este apartado dejan en claro que el modelo desarrollado por el estado era más complejo.

Lo anterior no niega, sin embargo, que la aplicación de las evaluaciones estandarizadas se convirtiera en un hito del sistema educativo poblano en dicho período. En gran medida, el ciclo escolar comenzó a organizarse (en lo que respecta, por ejemplo, a definir en qué momento del año implementar las evaluaciones de diagnóstico y qué acciones desarrollar a partir de los resultados) teniendo como horizonte la fecha en la que tendría lugar la aplicación de la evaluación nacional ENLACE. Los días de evaluación se convertían en acontecimientos alrededor de los cuales giraba toda la vida escolar en las semanas previas y de los que participaba toda la comunidad, y no solo quienes eran efectivamente evaluados.¹³⁹

138. Entrevistas con Melitón Lozano, Jorge Ojeda Bustamante y José Guadalupe Sánchez Aviña.

139. Entrevista con Norberto Cervantes.

El abandono del modelo APA y el pasaje a las 4A

Si algo deja en claro el caso de Puebla es que los resultados rápidos que puedan ser interpretados como signos de mejora sistémica se ven amenazados si las políticas y acciones implementadas para alcanzar dichos logros no cuentan con la sustentabilidad que les permita lograr continuidad en el tiempo.

El hecho de que Patricia Vázquez del Mercado y su equipo permanecieran en la Secretaría de Educación luego de la finalización del sexenio de Moreno Valle en 2017 se interpretó como un signo alentador respecto de la continuidad de las principales líneas de políticas. Si bien esto fue así en términos generales, algunos entrevistados hicieron referencia a que debieron ceder frente a algunas de las demandas del nuevo gobernador a pesar de que no veían sus beneficios pedagógicos. Este fue el caso, por ejemplo, de la decisión de dotar a todos los preescolares de equipos de cómputo por tratarse de una promesa que había realizado durante la campaña.

Sin embargo, el cambio más sustantivo tuvo lugar cuando en 2018 tanto Patricia Vázquez del Mercado como Bernardo Naranjo fueron nombrados consejeros del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la primera dejó su cargo al frente de la SEP de Puebla. A diferencia de lo que había acontecido en otras ocasiones, no fue reemplazada por alguien de su confianza (aun cuando quien asumió el cargo, Miguel Robles Bárcena, ya era funcionario de la SEP de Puebla). Los entrevistados interpretan de distinta manera la salida de Vázquez del Mercado. Algunos consideran que su nombramiento en el INEE fue un premio del gobierno de Peña Nieto por el importante papel que había desempeñado la hasta entonces secretaria; para otros, fue una jugada para sacarla de la vida política local, dado el alto perfil que comenzaba a tener la funcionaria. Más allá de las razones, lo cierto es que su salida del cargo provocó que las políticas que se habían desarrollado en los años anteriores perdieran impulso o fueran abandonadas. Al mismo tiempo, varios de los miembros del equipo que se habían mantenido en la Secretaría dejaron sus puestos.

Si esta intención de no continuar con varias de las acciones pareció estar motivada en un principio por asuntos más ligados a la disputa política, la tendencia se profundizó a partir de la llegada al gobierno estatal de Miguel Barbosa, luego del traumático proceso que se había iniciado con la muerte en un accidente aéreo de Martha Érika Alonso (quien había asumido el cargo de gobernadora en diciembre de 2018) y de su esposo el exgobernador Rafael Moreno Valle.

Es importante resaltar que la victoria de Barbosa en junio de 2019, en unas elecciones extraordinarias en las que compitió como candidato del partido Morena, se dio en un contexto nacional muy diferente al observado especialmente en los primeros años de la gestión de Moreno Valle. La elección del candidato opositor Andrés Manuel López Obrador como presidente en julio de 2018, con casi el 54% de los votos, puso en entredicho

muchas de las políticas que México había adoptado en años anteriores. En el plano educativo, en particular, López Obrador tomó como una de las banderas de su campaña la crítica a la reforma educativa promovida por Peña Nieto y, de manera menos explícita, la oposición a un modelo que hiciera hincapié en la calidad. Desde su llegada al gobierno en diciembre de 2018, López Obrador introdujo cambios importantes en la normativa educativa para revertir varias de las iniciativas promovidas durante la presidencia anterior. Entre ellas, por ejemplo, se dio la transformación del INEE en un nuevo organismo, lo cual derivó en la salida de quienes ocupaban los cargos de consejeros (como Vázquez del Mercado y Naranjo).

Por lo tanto, no llama la atención que quienes llegaron a la SEP de Puebla al inicio del gobierno de Barbosa hayan planteado la necesidad de modificar de manera sustantiva el modelo educativo del estado. Los aportes de diferentes entrevistados ligados a la gestión actual permiten reconstruir que el diagnóstico inicial retomó varias de las críticas que algunos ya habían hecho a la política educativa del estado en cuanto a señalar que el énfasis en los resultados (fundamentalmente en las pruebas estandarizadas) había hecho que existiera una preocupación por «enseñar para la prueba» más que por concebir la educación como un instrumento para transmitir ciertos valores. En palabras del secretario de Educación, al poner las prioridades solo en competencias duras ligadas al lenguaje y la matemática, se había perdido de vista la idea de la formación integral de los alumnos/as. A esto se sumó la idea de que en el pasado ciertos actores externos habían asumido un rol protagónico en la Secretaría sin tener cargos formales en ella.¹⁴⁰

A partir de este diagnóstico las nuevas autoridades plantearon lo que conciben como un nuevo modelo que pone el énfasis en la educación como derecho e instrumento de formación ciudadana. Los ejes centrales de esta visión se encuentran resumidos en un decálogo que el gobierno del estado publicó en agosto de 2019 que no por casualidad se titula «El fin de la educación: formar ciudadanía para la transformación» y que sintetiza el lema central asumido por la actual administración.¹⁴¹ Según las autoridades, esta visión se adapta a la propuesta educativa de la SEP de Puebla desde la llegada de López Obrador al poder, que se ha condensado en un modelo conocido como Nueva Escuela Mexicana y se ha plasmado en diversas normativas aprobadas o modificadas a tales efectos. En el caso de Puebla, desde la SEP estatal se propone ahora que la garantía

140. En los años anteriores habían existido diferentes cuestionamientos a los contratos que había obtenido la consultora encabezada por Bernardo Naranjo con la SEP de Puebla. Véase, por ejemplo, <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/millonarios-contratos-en-la-sep-a-favor-de-personajes-vinculados-a-la-propia-secretaria/>

141. El decálogo se puede consultar en el documento «Cartilla 1. Decálogo: Principios de la Propuesta Educativa en el Estado de Puebla 2019-2025», disponible en <http://sep.puebla.gob.mx/index.php/quienes-somos/cartilla-etica-cartilla>

del derecho a la educación, pilar del modelo, debe evaluarse en función de su cumplimiento a partir de las llamadas «4A»: Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad.¹⁴²

Una cuestión relevante es que la adopción de este enfoque asume que debe revisarse la forma en la que se evalúa el avance educativo, no solo en cuanto al objeto (que ahora supone establecer en qué medida se encuentra garantizado el derecho a la educación), sino también respecto al instrumento (que ya no debe limitarse a las pruebas estandarizadas, sino que debe recuperar una aproximación cualitativa que permita establecer, por ejemplo, el nivel de bienestar o felicidad del alumnado).¹⁴³ Asumiendo esto último, la actual administración realizó un relevamiento para conocer la experiencia y el grado de satisfacción con la práctica educativa de los propios estudiantes que apuntaba a cubrir una muestra de un total de 30 000.

A lo anterior se suman el énfasis en la pertinencia y relevancia social de los contenidos, haciendo hincapié en la noción de educación situada, y la centralidad que se otorga a los maestros como sujetos de la transformación propuesta. En palabras del propio secretario de Educación, esto supone darle centralidad a la interacción pedagógica cotidiana entre maestros y alumnos/as como el lugar desde el que se deberá producir el cambio, planteando entonces que la transformación debe pensarse «desde abajo y desde adentro [de la escuela]».¹⁴⁴

La administración en el poder desde 2019 ha empleado distintos instrumentos para intentar desplegar esta visión hacia el sistema. Una vía ha sido la publicación regular de las llamadas «cartillas éticas», dedicadas a destacar ciertos valores a partir de la vida de diferentes personajes históricos y que se proponen como un material que los maestros pueden utilizar para trabajar en el aula.¹⁴⁵ También se han llevado a cabo diversos talleres con maestros con la misma intención.

142. El fundamento teórico de este enfoque tiene su referencia en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por las Naciones Unidas en 1966 y el impulso dado luego a estas nociones por Katarina Tomasevski, relatora especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Una discusión detallada de los cuatro criterios puede encontrarse en el blog de Rosa María Torres: <https://otra-educacion.blogspot.com/2011/10/las-4a-como-criterios-para-identificar.html>

143. Entrevista con Melitón Lozano.

144. Entrevista con Melitón Lozano.

145. Las cartillas que han sido publicadas pueden encontrarse en el sitio web de la SEP de Puebla: <http://sep.puebla.gob.mx/index.php/quienes-somos/cartilla-etica>

El paso más importante, sin embargo, ha sido la elaboración y presentación ante la legislatura local de un Proyecto de Ley de Educación del Estado de Puebla que, en el marco de la armonización que las unidades subnacionales deben hacer de su legislación con la nueva Ley General de Educación, recupera los principios y la visión anteriormente presentada.

Quienes impulsaron el modelo APA interpretan estos cambios como un retroceso, como una suerte de «vuelta atrás» que tarde o temprano se traducirá en una caída en los resultados obtenidos por el estado en las pruebas estandarizadas.¹⁴⁶ La falta de atención que las actuales autoridades brindan al tema se intenta poner de manifiesto en el hecho de que, si bien Puebla volvió a ocupar los primeros lugares en los resultados que se dieron a conocer en 2019 (correspondientes a las evaluaciones aplicadas en 2018), las autoridades estatales prácticamente ignoraron el asunto. No puede ignorarse que esto ocurre en un contexto en el que la visión sobre la política educativa ha dado un giro importante a nivel federal y en el que las evaluaciones estandarizadas han sido objeto de una crítica sustantiva.

El caso de Guanajuato: innovación en la gestión educativa local

Esta segunda parte se organiza de manera similar a la dedicada a analizar el caso de Puebla. Primero se presentan los aspectos demográficos, socioeconómicos y políticos más relevantes para entender el contexto que dio marco al desarrollo de Guanajuato. Luego se muestran los principales indicadores relacionados con el sistema educativo. A continuación, nos centramos particularmente en las cualidades asumidas por la política educativa en el estado. Para esto, primero se explica brevemente el proceso a partir del cual, en la década de los noventa, se reestructuraron los servicios educativos y se unificaron bajo un proyecto estatal. Por último, se señalan las principales políticas que emanaron de dicho proyecto y que, de acuerdo con una serie de entrevistas realizadas a funcionarios que han ocupado puestos de toma de decisión durante los últimos casi treinta años, fueron fundamentales para su avance y éxito.

Caracterización del estado de Guanajuato: aspectos demográficos, socioeconómicos y políticos

El estado de Guanajuato se encuentra ubicado en lo que se conoce como la región del Bajío, en el centro de México. Además de ser reconocido históricamente por ser el lugar desde el que se inició el proceso que culminaría con la independencia del país, en décadas más recientes ha destacado por ser una de las primeras entidades en las que la

146. Entrevistas con Bernardo Naranjo y Patricia Vázquez del Mercado.

oposición logró doblegar la hegemonía del PRI y conquistar la gobernación, varios años antes de que se produjera la alternancia en la presidencia de la república. De hecho, Vicente Fox –quien en el año 2000 se proclamó vencedor en las elecciones presidenciales como candidato del PAN (de centroderecha)– construyó su imagen política y su proyección a nivel nacional desde su puesto de gobernador de Guanajuato, cargo que ocupó entre 1995 (luego de resultar ganador en unos comicios extraordinarios) y 1999, cuando lo dejó para competir por la presidencia. El PAN, sin embargo, ya controlaba el estado desde 1991, cuando Carlos Medina Plascencia (hasta ese entonces alcalde de la ciudad de León) fue nombrado gobernador interino luego de un extendido conflicto que tuvo lugar con posterioridad a las elecciones de dicho año, en las que el PRI se declaró ganador y la oposición denunció que habían sido fraudulentas.

Lo anterior resulta relevante para el presente análisis por una serie de cuestiones. Por un lado, porque el PAN ha gobernado el estado de manera continuada desde 1991, y esto ha permitido un cierto grado de estabilidad política y administrativa. Esto no significa que no hayan existido tensiones entre un gobernador, su predecesor y su sucesor motivadas por la pertenencia a diferentes corrientes o grupos del propio partido. Sin embargo, estas fueron menos de las que se habrían experimentado si se hubiesen producido cambios del partido en el gobierno. Por otro lado, porque desde su llegada al gobierno y particularmente durante los primeros años, con la intención de diferenciarse del PRI, el partido buscó darle un sello propio a su gestión incorporando de manera significativa una perspectiva empresarial (tanto Medina como Fox fueron empresarios) al diseño de las estrategias y políticas públicas.¹⁴⁷

En lo que respecta al ámbito propiamente educativo, los años que sucedieron a la llegada del PAN al poder en el estado fueron particularmente relevantes porque coincidieron con el momento en el que se llevó a cabo el proceso de descentralización del sistema educativo, durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Antes de ese momento, y a diferencia de la realidad observada en otros estados, en Guanajuato convivían las escuelas gestionadas por el gobierno federal y un sistema de carácter estatal que se había desarrollado en paralelo. La decisión más importante del gobierno del estado luego de que se efectivizara la transferencia fue la unificación de ambos sistemas, algo que en la actualidad todavía se percibe como un hito para entender la realidad del sistema educativo de Guanajuato (este punto se retomará más adelante).

En lo referente a las cualidades geográficas y socioeconómicas del estado es necesario señalar los siguientes elementos. En primer lugar, su extensión lo ubica entre los más pequeños del país, ya que su territorio representa solo el 1,56% del total nacional. Sin embargo, su población es proporcionalmente mayor. De acuerdo con el conteo realizado

147. La perspectiva empresarial tuvo un fuerte impacto en el desarrollo del proyecto educativo estatal, como se analizará con mayor detalle más adelante.

por el INEGI, en 2015 alcanzaba los 5 853 677 habitantes, el 4,9% del total del país.¹⁴⁸ Un dato relevante es que el 70% de la población se ubica en zonas urbanas y el 30% en el ámbito rural, lo que muestra una variación respecto del promedio nacional (80% urbana y 20% rural). Esto último explica por qué las escuelas rurales tienen un peso importante en el sistema educativo del estado.

En lo que respecta a los indicadores sociales, de acuerdo con el CONEVAL, en el año 2018 el 43,4% de la población de Guanajuato se encontraba en situación de pobreza, y el porcentaje correspondiente a pobreza extrema llegaba al 4,2%.¹⁴⁹ Si bien el estado no se encuentra entre los más pobres del país, la complejidad de la realidad social emerge si se adopta una visión un poco más amplia. Tal y como señala el PNUD, «los municipios guanajuatenses han logrado un IDH promedio de 0,732, el cual está entre los más bajos del país, ya que ocupa el lugar 26 nacional» (de 32 entidades federativas en total) (PNUD, 2019: 218).

El último punto que se debe destacar es el relativo a las divisiones que existen al interior del estado. Al clivaje entre lo urbano y lo rural mencionado anteriormente se suma una diferencia importante entre la región que concentra un gran número de industrias, representada por el eje que vincula a las ciudades de León y Celaya y que popularmente se conoce como el «corredor industrial», y el resto del estado. Lo anterior resulta relevante porque esta diferencia se expresa en las condiciones de vida de la población. Así, según el PNUD, los municipios de Celaya, León e Irapuato son los que presentan los IDH más altos del estado. Debemos destacar que la distancia entre municipios se manifiesta particularmente en el ámbito educativo, ya que, como señala el PNUD, «de los tres componentes del IDH, el educativo es el que muestra una mayor brecha entre los municipios del estado. Por ejemplo, la diferencia entre los valores máximo y mínimo es de 23 puntos. Le siguen Salud e Ingreso» (PNUD, 2019: 218).

En lo que respecta al desarrollo del sector industrial, Guanajuato aparece como el cuarto estado de México con mayor producción de manufacturas (solo por detrás de Nuevo León, el Estado de México y Coahuila). El crecimiento del sector en las últimas décadas ha estado vinculado a la expansión de parques industriales, en los que es posible encontrar clústeres productivos de ramas como la automotriz, la química y la electrónica, entre otras.¹⁵⁰ El sector industrial asume un rol central en la vida del estado, no solo por su

148. Los datos se pueden consultar en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gto/poblacion/default.aspx?tema=me&e=11>

149. Los datos se pueden consultar en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Guanajuato/Paginas/Pobreza_2018.aspx

150. <https://www.economista.com.mx/estados/Guanajuato-referente-del-pais-en-sector-industrial-20191010-0023.html>

peso económico, sino también por su influencia en la política local. De hecho, como ya se mencionó, fueron diversos actores vinculados a empresas radicadas en el estado quienes impulsaron el proceso que culminó con la alternancia política, al principio en los municipios más importantes y luego en la gobernación. Si bien la relación de esos actores con el gobierno estatal ha ido variando desde entonces, el vínculo ha continuado siendo estrecho.

Otro sector que ha mostrado un crecimiento importante en las últimas décadas es el turismo, centrado sobre todo en el eje San Miguel de Allende-ciudad de Guanajuato. Sin embargo, este se ha visto afectado durante los últimos años por el aumento de la violencia ligada al crimen organizado y el narcotráfico, que en poco tiempo ha convertido al estado en uno de los más golpeados del país.¹⁵¹

Para concluir, es importante destacar algunas de las cifras del sistema educativo. De acuerdo con los datos de la SEP federal, en Guanajuato el sistema atiende a 1 854 026 alumnos/as, y en las 12 286 escuelas del estado trabajan 96 026 docentes. El sector público es preponderante, ya que atiende al 85% de la matrícula. Si se considera solo la educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria), este valor asciende incluso al 88% (SEP, 2019).

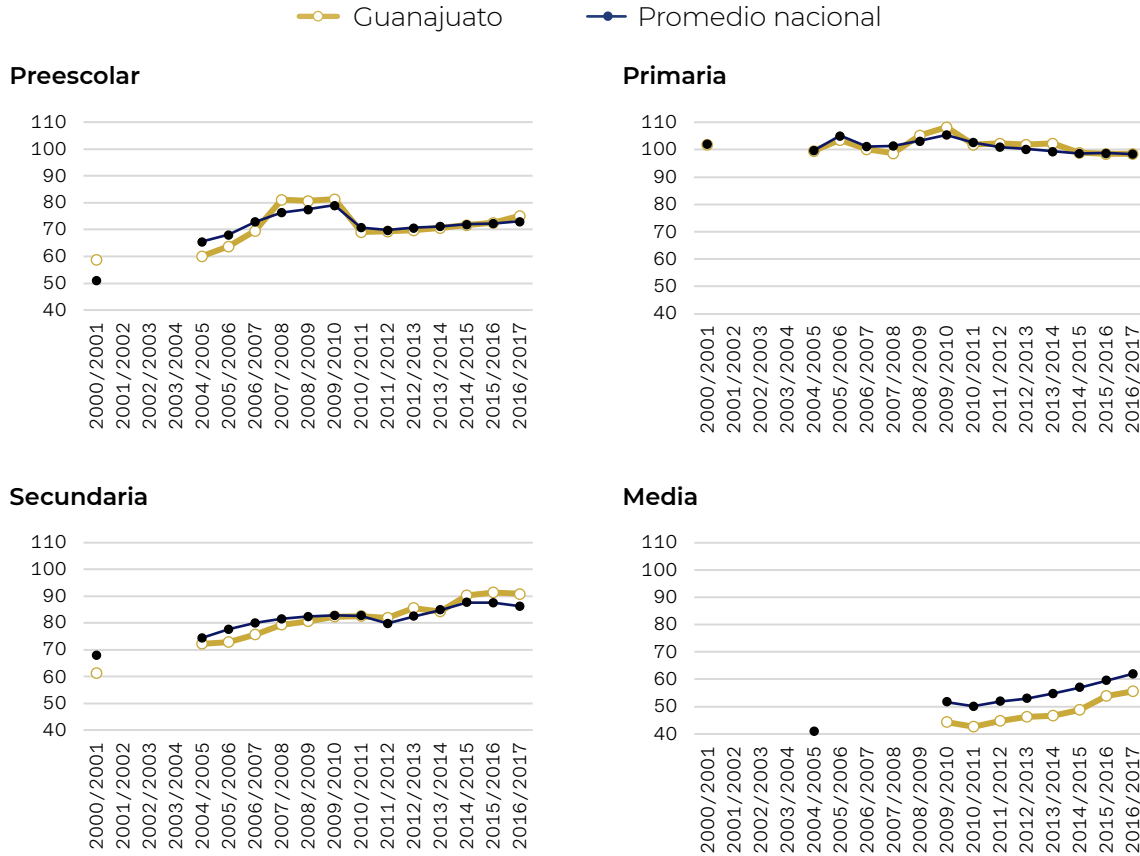
Las cifras educativas de Guanajuato

A diferencia de lo ocurrido en estados como Puebla, la mejora que ha experimentado Guanajuato no es tan explosiva ni sistémica, en el sentido de que no se observan cambios sustantivos en varios planos al mismo tiempo. Esto parece ser la norma en la mayoría de las entidades federativas mexicanas, tal y como quedó demostrado en la primera revisión de los datos para identificar los casos que fueron objeto de esta investigación.

El gráfico 4 muestra que, respecto a la cobertura, las mejoras más importantes se dieron en educación secundaria y en media superior. En el primer caso, el aumento en la cobertura mostró una tendencia mayor en términos de mejora que en el promedio nacional. Para el final del período detallado en el gráfico, la cobertura de secundaria en Guanajuato se encontraba por encima del promedio nacional. En el caso de media superior, el incremento coincidió con lo observado a nivel nacional, aunque en este caso el valor para Guanajuato continúa estando por debajo del promedio. Esto coincide con lo que varias de las personas entrevistadas destacaron como uno de los logros de la gestión educativa en las últimas décadas.

151. Véase, por ejemplo, el trabajo de Eduardo Guerrero sobre el tema (<https://www.nexos.com.mx/?p=36947>).

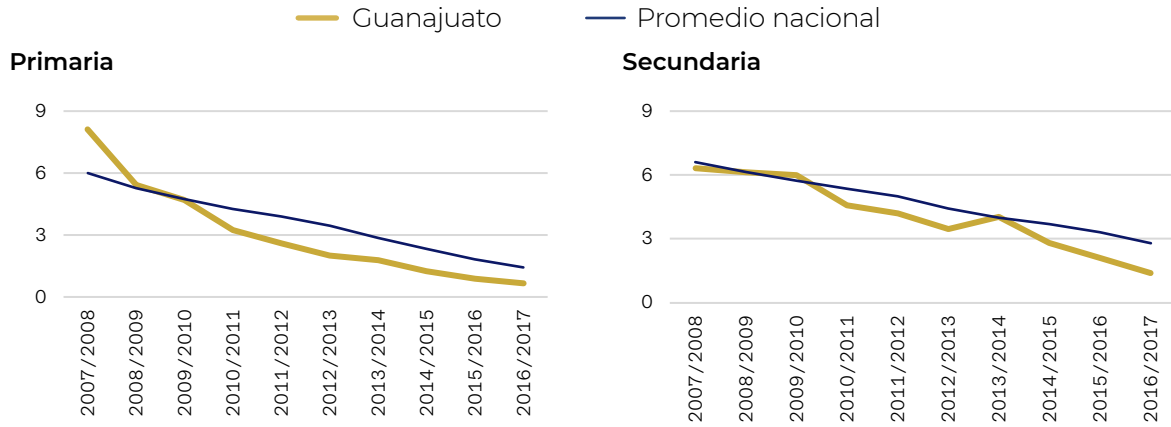
Gráfico 4 - Cobertura neta por nivel educativo. Guanajuato, 2000/01-2016/17



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE).
 Disponible en <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/at-acceso-y-trayectoria/>

Otro avance importante se registró en lo relacionado con la sobreedad, particularmente en la educación primaria y secundaria. Como puede observarse en el gráfico 5, el porcentaje de sobreedad tendió a descender de manera sostenida para estos dos niveles en el período 2008-2017. En el caso de primaria, pasó del 8% al 1%, pasando a ubicarse por debajo del promedio nacional. Para secundaria la caída fue del 6% al 1%, también por debajo del promedio nacional.

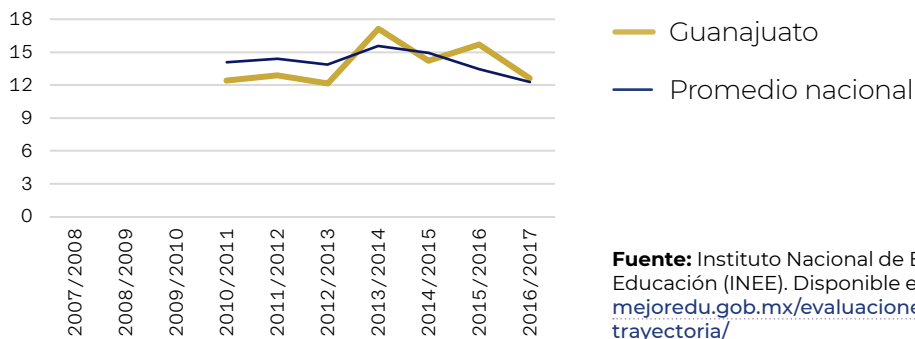
Gráfico 5 - Porcentaje de estudiantes con sobriedad grave por nivel educativo. Guanajuato, 2007/08-2016/17



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE). Disponible en <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/at-acceso-y-trayectoria/>

En el caso de la educación media superior la tendencia ha sido más errática. Esto podría deberse a que la expansión de la cobertura incorporó a estudiantes que se habían quedado fuera del sistema educativo durante algunos años.

Gráfico 6 - Porcentaje de estudiantes con sobriedad grave en educación media. Guanajuato, 2007/08-2016/17



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE). Disponible en <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/at-acceso-y-trayectoria/>

Por último, conviene prestar atención a algunos de los datos relacionados con la calidad a partir de los resultados de los exámenes estandarizados. Tal y como aparece en los gráficos 7 y 8, así como en el cuadro 1, Guanajuato experimentó avances importantes tanto en lo que respecta a la prueba ENLACE como a su sucesora PLANEA, en particular en educación primaria. En este nivel, tanto en Español como en Matemática los resultados del estado mejoraron en el período 2006-2012, aunque siguiendo la tendencia observada a nivel nacional. En el caso de secundaria la evolución fue más errática, especialmente en Español.

Gráfico 7 - Porcentaje de alumnos/as de tercero, cuarto, quinto y sexto de primaria que alcanzaron el nivel de logro educativo Bueno y Muy Bueno en la evaluación ENLACE, por asignatura. Guanajuato, 2006-2012

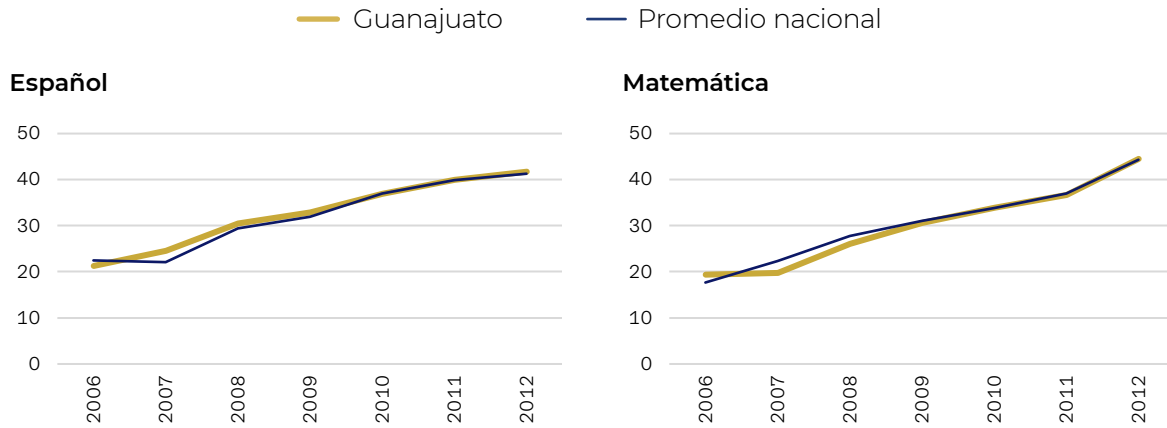
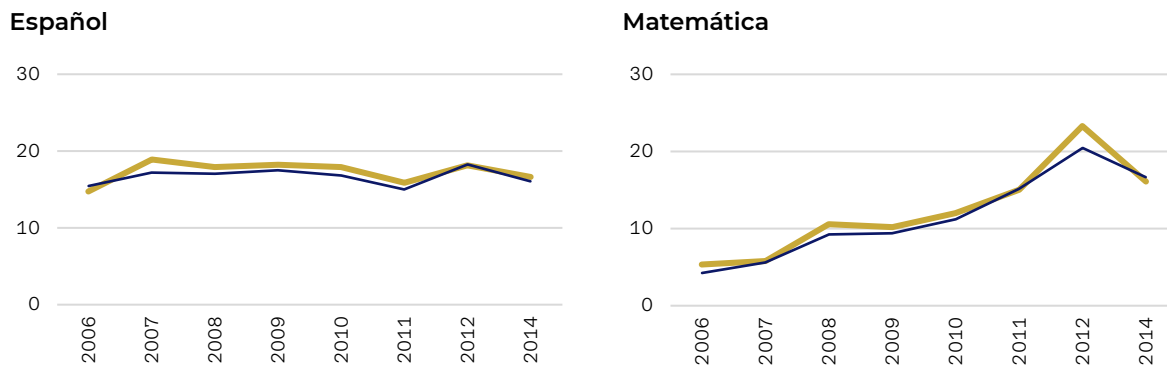


Gráfico 8 - Porcentaje de alumnos/as de tercer año de secundaria que alcanzaron el nivel de logro educativo Bueno y Muy Bueno en la evaluación ENLACE, por asignatura. Guanajuato, 2006-2014



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE). Disponible en <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/planea/> y <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/planea/excale/>

Cuadro 1 - Porcentaje de alumnos/as de sexto de primaria y de tercero de secundaria que alcanzaron al menos el nivel de logro educativo Básico en la evaluación PLANEA, por asignatura. Guanajuato, 2015-2017/18

	Sexto primaria				Tercero secundaria			
	Matemática		Español		Matemática		Español	
	2015	2018	2015	2018	2015	2017	2015	2017
Estado	38,2	38,4	46,1	49,6	37,5	37,6	70,4	67,2
País	39,5	40,9	50,5	50,9	34,6	35,5	70,1	66,2
Estado	+0,18		+3,54		+0,13		-3,21	
País	+1,40		+0,40		+0,90		-3,90	

Fuente: Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE). Disponible en <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/planea/> y <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/planea/excale/>

La nueva gestión educativa en Guanajuato

El desarrollo del sistema educativo en Guanajuato permite analizar los retos a los que se enfrenta la construcción de un proyecto educativo a nivel subnacional a partir de una visión de innovación en la gestión educativa local en un contexto de transformación política y de amplias brechas de desigualdad social. Como es conveniente recordar, en México la transferencia de los servicios educativos federales a los estados se formalizó en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que supuso el inicio de la conformación de las Secretarías de Educación estatales. No obstante, a diferencia de otros estados, Guanajuato contaba con un sistema de educación básica y normal estatal previo a la firma del ANMEB, lo que implicó ciertas problemáticas específicas.

Los años siguientes a la firma del ANMEB representaron para el sistema educativo de Guanajuato un período de intenso dinamismo y cambio (Fierro y Tapia, 1999). De acuerdo con Zorrilla y Barba (2008), tras la firma del ANMEB y los convenios de transferencia derivados, cada gobierno estatal llevó el proceso de descentralización de los servicios educativos con distintos grados de responsabilidad y compromiso. Por otro lado, cada estado se enfrentó a problemáticas específicas. Por ello, para analizar la construcción de modelos educativos a nivel subnacional en México es necesario tomar en cuenta cuatro decisiones básicas que marcaron el inicio de la federalización de los servicios educativos en cada entidad: la designación del titular estatal de educación; la reorganización del aparato burocrático de la educación estatal; el monto y destino de los recursos estatales asignados a la educación; y el diseño, planeación y ejecución del proyecto educativo

propio. Como se verá a continuación, en el caso de Guanajuato estas decisiones marcaron la dirección que tomó el desarrollo del sistema educativo en el siglo XXI.

Respecto a la primera de estas decisiones, se puede sugerir que en el estado de Guanajuato el nombramiento del titular estatal de educación buscó resolver políticamente el conflicto generado por la falta de cooperación entre las dos organizaciones que brindaban servicios educativos en el estado¹⁵²: la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación (SECyR), de carácter estatal, y el Instituto de Federalización y Modernización Educativa (IFyME). De esta manera, se decidió que ninguno de los titulares de estas instituciones sería nombrado secretario de la nueva dependencia. Con esta decisión se dio una solución política a la competencia entre ambas por dominar el sistema educativo estatal.

No obstante, si bien se nombró a un titular ajeno a la SECyR y al IFyME, la reforma del sistema educativo emprendida por el gobierno de Guanajuato buscó dar continuidad al proyecto que en 1985 había iniciado el entonces titular de la SECyR, José de Jesús Trueba Dávalos, académico e investigador sin filiación partidista cuya administración, aprovechando el vacío de poder en la educación, había logrado avances significativos en la construcción de un proyecto educativo estatal.

El proyecto gestado desde la administración de Trueba Dávalos condujo a la creación de una plataforma normativa, administrativa y orgánica, así como a la formación y capacitación de los recursos humanos. Su gestión como titular de la SECyR también se caracterizó por una constante tensión y negociación para obtener los recursos necesarios para financiar el crecimiento de esta secretaría (Fierro y Tapia, 1999). Lo anterior configuró un sistema educativo estatal con la capacidad de subordinar al sistema educativo federal.

Como se mencionó anteriormente, la transferencia de los servicios educativos federales al estado pactada a través del ANMEB coincidió con la alternancia política en Guanajuato. A pesar de la crisis que la alternancia produjo en el estado, las políticas impulsadas por el gobierno de Carlos Medina Plascencia lograron traducirse en un poder efectivo estabilizador que generó las condiciones necesarias para la reorganización institucional pese a la resistencia de la burocracia tradicional y del gremio sindical. Posteriormente,

152. Aunque, en términos formales, con el ANMEB se transferían al gobierno estatal las competencias administrativas de dirección y control de los servicios educativos federalizados, el estado no tenía el dominio total sobre los procesos de operación, a la vez que las lógicas y normas de dichos procesos estaban diseñadas según los códigos de la federación y externas a la racionalidad operativa de las instituciones estatales (Fierro y Tapia, 1999).

la continuidad del partido en el gobierno de Guanajuato permitió también la continuidad del proyecto educativo hasta la actualidad.¹⁵³

La segunda decisión, relacionada con la reorganización del aparato burocrático, también se asocia a los avances que el estado ha logrado en materia educativa. Guanajuato resistió el proceso de centralización de la educación por parte de la SEP, y mantuvo su propio sistema local (SECyR). Si bien hasta antes de 1985 la Secretaría de Educación del estado se ocupó esencialmente de tareas tradicionales que estaban en consonancia con los lineamientos de la SEP, en el momento en que inició la federalización educativa la Secretaría había logrado ya avances significativos en relación con el desarrollo institucional, la formación de cuadros técnicos para la innovación, la ampliación de la cobertura, la diversificación de modelos de atención a sectores excluidos, la atención a los problemas de rezago y reprobación escolar, y la creación de nuevos espacios de participación de la sociedad civil (Fierro y Tapia, 1999).

La capacidad administrativa y técnico-pedagógica, así como la consolidación de un proyecto con identidad estatal que había demostrado notables resultados, permitieron que, tras la fusión institucional, el proyecto de la SECyR, que incorporaba apenas el 20% de los alumnos/as, maestros y escuelas (SEP, 1993), se impusiera al del IFyME, el instituto responsable de la educación básica a cargo de la federación.

Si bien el proyecto educativo estatal logró continuidad, la reorganización estructural representó un enorme reto. Tanto la SECyR como el IFyME tenían escuelas, personal, calendarios, normas y condiciones financieras y laborales diferenciadas, además de que ambas instituciones contaban con su propio sindicato. Por esta razón, se tuvieron que adoptar estrategias para integrar en un solo subsistema al personal que hasta ese momento había dependido de dos instituciones diferentes y que estaba representado por distintas secciones sindicales. Con la llegada de la descentralización educativa, los dos sindicatos lucharon por conservar sus posiciones y privilegios en las nuevas estructuras que se iban a crear en el estado (García, 2008).

Respecto al monto y destino de los recursos estatales asignados a la educación, nuevamente resulta importante destacar que el inicio del proceso de descentralización del sistema de educación básica y normal coincidió con la llegada del PAN al gobierno del estado. Tras su nombramiento, Medina Plascencia focalizó sus esfuerzos en generar cambios y mejoras visibles en poco tiempo. Así, desde sus inicios, su administración estableció la

153. Por esta razón, a diferencia de otros estados en los que ha habido más cambios políticos, en Guanajuato se ha logrado poner en marcha reformas a largo plazo y observar sus resultados.

educación como área de desarrollo prioritario, con lo que se constituyó como una de las principales áreas de asignación presupuestal. Esta política sigue vigente.¹⁵⁴

Finalmente, en relación con el diseño, la planeación y ejecución del proyecto educativo propio, la administración de Medina Plascencia estableció dos objetivos generales en el marco del ANMEB: emprender estrategias que permitieran materializar los objetivos del ANMEB a corto, medio y largo plazo, e integrar un auténtico sistema educativo estatal orientado a su misión y a una visión de futuro. En este contexto, las políticas emprendidas por la nueva administración buscaron incorporar al sistema educativo estatal en construcción dos principios propios de la perspectiva política del PAN. El primero de estos se asocia a una perspectiva empresarial de la que surgieron cuatro líneas de acción: participación ciudadana; fortalecimiento municipal; eficiencia y simplificación administrativa, y descentralización. A través del segundo se buscó incorporar una serie de principios religiosos asociados a grupos conservadores. Posteriormente, con la victoria de Vicente Fox en 1996, ambos principios se vieron fortalecidos (García, 2008).

El programa de reforma diseñado desde la Secretaría de Educación estatal para reorganizar el sistema educativo de Guanajuato se basó en cuatro modelos de cambio: modelo escuela, modelo supervisión, modelo Unidades Municipales de Educación (UMES), modelo oficinas centrales. La articulación de estos modelos constituía un cambio global estructural que tuvo que enfrentarse a la reacción en contra de supervisores, jefes de sector, maestros y secciones sindicales. Pero con la continuidad del PAN en el gobierno, el proyecto pudo ser retomado y finalmente en 1996, como parte de las negociaciones para reorganizar el sistema educativo, se lograron las condiciones necesarias para publicar una nueva ley de educación local (Fierro y Tapia, 1999).

El resumen presentado en este apartado muestra algunos de los pilares sobre los que se sustentó la transformación educativa en Guanajuato. En primer lugar, la idea de un proyecto con identidad estatal anterior a la descentralización, pero que gracias a esta contó con el impulso de la federación. En segundo lugar, un desarrollo de capacidades técnicas y administrativas estatales también anterior a la descentralización que hizo posible la materialización de una visión propia. En tercer lugar, la decisión, planteada en el contexto de la transferencia, de unificar el sistema bajo una única autoridad y al mismo tiempo adaptar la estructura administrativa a esta lógica.

154. De acuerdo con la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato, para el ejercicio fiscal 2020, de la cantidad total de 87 300 843 251 (ochenta y siete mil trescientos millones ochocientos cuarenta y tres mil doscientos cincuenta y un pesos 00/100 M.N.) correspondiente al ingreso aprobado para el estado, 24 221 090 831 (veinticuatro mil doscientos veintiún millones noventa mil ochocientos treinta y un pesos 55/100 M.N.) fueron asignados a la Secretaría de Educación, lo que implica la asignación presupuestal más alta.

Condiciones y capacidades institucionales para la innovación

La reorganización del aparato burocrático de la educación estatal en Guanajuato se planteó de acuerdo con los principios de la Nueva Gestión Pública (García, 2008), una perspectiva que en la década de los noventa recién comenzaba a ser impulsada, principalmente por el sector empresarial, y que se inspira en el principio rector «tanta sociedad como sea posible y solo tanto gobierno como sea necesario»¹⁵⁵. Esta visión se encontraba en el centro de la lógica que el PAN (vinculado a sectores empresariales del estado) quiso introducir en la administración pública desde su llegada al poder.

En Guanajuato, no obstante, antes de la llegada del PAN al gobierno del estado ya existía un trabajo previo realizado por el titular de la Secretaría de Educación estatal, José Trueba Dávalos, en torno a una política de desarrollo institucional que tuvo como horizonte la formación de varios equipos interdisciplinarios capaces de discutir los aspectos académicos de las disposiciones educativas decretadas desde el centro hacia los estados, así como de crear proyectos educativos propios para la entidad. Se formaron equipos sólidos de trabajo y se invitó a participar a expertos e investigadores como asesores. Se firmaron convenios de intercambio con instituciones educativas y con el sector empresarial. Además, con el objetivo de formar cuadros técnicos profesionales se creó un programa de posgrado del cual la mayoría de sus egresados fueron promovidos entre 1991 y 1993 al rango de mandos medios y superiores (Fierro y Tapia, 1999).

En Guanajuato ha existido la tradición de apoyarse en especialistas, ejemplos son Pablo Latapí, Sylvia Schmelkes; ellos asesoraron, si vas a hacer una reestructuración, hazlo desde este enfoque.¹⁵⁶

Posteriormente, la alternancia política en 1991 permitió que el proyecto educativo avanzara en una línea política acorde al trabajo realizado previamente por la Secretaría de Educación del estado. Con ello, una oleada de funcionarios con ideas innovadoras, compromiso social y un genuino interés por mejorar la educación del estado empezaron a ocupar los puestos directivos, desplazando así las estrategias clientelares con las que operaba la burocracia del PRI. Esto es importante porque la relativa continuidad ha permitido que muchos de ellos ocupen diversos cargos en las estructuras administrativas dedicadas a la gestión del sistema educativo desde entonces hasta la actualidad.

De acuerdo con Latapí (1994), a diferencia de otros estados en los que se introdujeron algunos contenidos curriculares regionales, se modernizó la administración o se modificó el ejercicio de la supervisión, en el estado de Guanajuato se conformó una

155. Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica. Guanajuato: Sistema Educativo de Guanajuato, 1993.

156. Entrevista al Lic. Alejandro Victoria Cerón, 24 de junio de 2020.

reestructuración global y de fondo que con el tiempo logró el apoyo de las secciones sindicales del magisterio y de la sociedad. Sin embargo, el proceso de reestructuración fue complejo y continúa hoy en día.

Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, uno de los primeros y principales retos que tuvo que afrontar Guanajuato fue la integración del sistema educativo estatal y el sistema educativo federal. El inicio de este proceso de integración resultó muy complicado, debido a que contaban con estructuras diferenciadas y en ambas existían funciones y subestructuras que se habían quedado obsoletas. Además, en las décadas anteriores a la reestructuración cada nivel de los dos sistemas se fue complejizando, lo cual dio como resultado un aparato burocrático enorme y dos sindicatos que, más que colaborar, entorpecían el proceso de integración. Por esta razón, el origen de la reestructuración, pese a los enormes esfuerzos por evitarlo, comenzó como un proceso un poco desorganizado que, en lugar de conducir a la reorganización del sistema, fue agregando elementos.¹⁵⁷

Lo anterior ocasionó problemas de organización y de duplicidad de funciones; para solucionarlos, se eliminaron varios puestos y se excluyó a un importante número de personal durante los años inmediatos al ANMEB. Sin embargo, se decidió ofrecer la posibilidad de que estos funcionarios se reintegraran al sistema tras participar en un concurso de ingreso que justificara su contratación con base en su evaluación.¹⁵⁸ Este mecanismo formó parte de una política de transparencia en los procesos de ingreso y asignación para los puestos burocráticos. Con ello, se buscaba eliminar las antiguas prácticas de tráfico de influencias y venta de plazas. Según mencionan algunos entrevistados, esto a su vez constituyó una innovación en el contexto del resto del país.¹⁵⁹

Por otro lado, para hacer manejable el número de escuelas se redefinieron las zonas escolares; esto supuso un fuerte trabajo técnico, pedagógico y político, porque las zonas estatales y federales se superponían y, en muchos casos, las nuevas zonas contaban con

157. Entrevista al Lic. Alejandro Victoria Cerón, 24 de junio de 2020.

158. Aun si no eran seleccionados a través de un concurso, era posible que ingresaran al sistema municipal; con ello, se buscó impulsar la desconcentración de los servicios educativos y el desarrollo de las localidades: «desconcentrar para después descentralizar». Entrevistas a la Mtra. Gloria Araceli Cruz, al Lic. Alejandro Victoria Cerón, al Mtro. Carlos Alfredo Torres y al Mtro. Vicente Sierra.

159. No obstante, de acuerdo con Fierro y Tapia (1999), el desplazamiento de personal de las oficinas centrales también tuvo como consecuencia que aumentaran las tensiones, en tanto que generó un cuestionamiento público sobre los procedimientos, los criterios y las políticas de selección de personal para conformar el equipo de la Secretaría, poniendo en tela de juicio la pertinencia de las reformas estructurales. Al mismo tiempo, se prestaron presiones sindicales para colocar personal en algunos puestos con el argumento de que el magisterio guanajuatense contaba con personas capacitadas para realizar funciones administrativas.

dos supervisores. En la defensa de sus respectivos afiliados, ambos sindicatos ejercieron una importante presión durante el proceso de reorganización del sistema.

Otra problemática relativa al proceso de reorganización fue la de integrar en un mismo sistema a una planta docente heterogénea. Al provenir de racionalidades operativas, estilos culturales y esquemas de remuneraciones distintos, cada sector magisterial había desarrollado cualidades diferentes: el magisterio estatal había fortalecido su creatividad, pero actuaba de manera poco ordenada, mientras que la planta docente federal mostraba una mayor disciplina, pero manifestaba un menor grado de creatividad para generar propuestas y plantear soluciones.¹⁶⁰ Además, ambos sistemas operaban de una forma tan diferente que incluso contaban con calendarios distintos.

En medio de este contexto, el equipo al cual le fue asignado elaborar el modelo de reforma conformó un proyecto educativo estatal a partir de cuatro ejes: la revaloración de la escuela como institución educativa, el deslinde entre funciones pedagógicas y administrativas, la desconcentración de las decisiones y el impulso a la participación social (Latapí, 1994), que permanecieron como pilares a lo largo del tiempo como resultado de la continuidad del PAN en el gobierno del estado.

La revaloración de la escuela como institución educativa

El primero de los ejes gira en torno a la importancia de la escuela como escenario en el que se llevan a cabo los procesos de enseñanza-aprendizaje en el día a día. La reorganización del subsistema se diseñó pensando en la escuela como «origen y destino de esfuerzo educativo» (García, 2008; Latapí, 1994). A partir de esta idea era necesario establecer nuevas estrategias con el objetivo de otorgar a las escuelas cierta autonomía, para acercar la toma de decisiones a los que viven la realidad educativa a diario.

De acuerdo con varias entrevistas, antes de la reestructuración del sistema educativo era común entre los maestros la percepción de que no se reconocía su trabajo, ya que la carga administrativa que se les asignaba atropellaba su figura como docentes. Ante esta demanda, se conformaron nuevas estructuras que se encargaron del trabajo administrativo,¹⁶¹ y las funciones pedagógicas de los maestros, directivos y supervisores se replantearon como una prioridad. Desde esta óptica, el plan rector de la reforma se propuso como objetivo la reorganización del sistema de educación para responder eficazmente a las necesidades educativas de la localidad y del estado mediante la participación de la comunidad educativa y la sociedad. Para ello, la reestructuración se basaría

160. Entrevista al Mtro. Carlos Alfredo, 30 de junio de 2020.

161. Las UMES y los Centros de Desarrollo Educativo (CEDES). Las UMES desaparecieron y en su lugar existen actualmente las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación (USAES).

en la autogestión escolar, el fortalecimiento y reorganización de las instancias de supervisión escolar, la desconcentración técnica y administrativa hacia los municipios y la reestructuración de las oficinas centrales (Fierro y Tapia, 1999).

Para fortalecer la gestión de las escuelas y resolver sus problemas particulares, a estas se les asignó la responsabilidad de elaborar un proyecto escolar. Se trata de un documento de planeación que especifica metas, acciones y plazos de desarrollo para cada unidad educativa. De esta manera, son los directivos y los maestros de la escuela quienes definen lo que quieren y la forma en la que lo pueden hacer, en vez de que los objetivos vengan impuestos desde arriba. Una vez elaborado el proyecto, el Consejo de Participación Social, en el que también participan los padres de familia y la localidad, lo revisa. De ser aprobado, el documento se integra a un proyecto de zona escolar, y después del municipio, para recibir la aprobación y el financiamiento de las autoridades centrales.

La escuela diseña su proyecto escolar con la asesoría y el respaldo técnico y pedagógico de la supervisión; a su vez, esta se apoya administrativamente en la Unidad Municipal de Educación (actualmente USAES) y en lo técnico-pedagógico del Centro de Desarrollo Educativo.¹⁶² El jefe de sector coordina el proceso de realización del proyecto escolar con las oficinas centrales; estas norman, controlan y otorgan el presupuesto necesario para llevarlo a cabo. De esta manera, la racionalidad operativa del sistema educativo gira en torno al proyecto escolar y la autogestión, ya que los Consejos Técnicos Escolares se establecieron como órganos colegiados de decisión técnico-pedagógica de cada escuela de educación básica encargados de tomar decisiones, y de ejecutarlas, que permitan alcanzar el máximo logro en los aprendizajes de los alumnos/as. Los Consejos Técnicos Escolares funcionan actualmente y están compuestos por el director y el personal docente.

Años después se crearon los Consejos Técnicos de Zona, en los que supervisores, directores y maestros comisionados analizan, deliberan, intercambian y toman decisiones que contribuyan a la mejora de los resultados educativos en las escuelas de la zona escolar.¹⁶³ A través de estos consejos se dio valor al trabajo autogestivo y colectivo de los maestros para fortalecer sus conocimientos y habilidades técnico-pedagógicas, y apuntar la importancia de su capacitación.

Lo anterior permite identificar que, como señalan Fierro y Tapia (1999), el proceso operativo del modelo educativo tiene como eje el proyecto escolar, el instrumento desde el que teóricamente se distribuyen y organizan las funciones entre los actores educativos

162. Esta estructura surgió con apoyo del programa federal de creación de Centros de Maestros, convenido por la SEP y las autoridades del SNTE (Fierro y Tapia, 1999). En 2013, con la reforma educativa del presidente Enrique Peña Nieto, dichos centros fueron disueltos.

163. <http://www.seg.guanajuato.gob.mx>

participantes, lo cual supone una nueva cultura organizativa, de participación, planeación y evaluación.

La centralidad dada a la escuela también tuvo efectos en la capacitación, pues se buscó involucrar a los maestros, directores y supervisores a través de distintos mecanismos. Así, se han diseñado estrategias para que los profesores sean los que decidan el tipo de capacitación que necesitan, con el objetivo de efficientar y atender necesidades heterogéneas. Por otro lado, se diseñó e implementó un sistema de información educativa que, a través de una plataforma informática, permite consultar las evaluaciones por alumno/a, escuela y zona¹⁶⁴ para detectar las trayectorias escolares y, con ello, las áreas en las que los estudiantes requieren mayor atención. A través de este sistema, los supervisores, jefes de sector y profesores también pueden identificar las áreas en las que los propios profesores necesitan mayor capacitación.

Para avanzar en esta centralidad de la escuela también se buscó promover la importancia de la capacitación y la evaluación como elementos fundamentales del quehacer educativo, y no como medios para alcanzar beneficios económicos, como, según algunos entrevistados, se promovió desde la federación.¹⁶⁵ Desde la perspectiva del proyecto educativo en Guanajuato es un error estratégico, en el que se cae habitualmente, vincular la capacitación con la remuneración económica.¹⁶⁶

164. Uno de los principales objetivos de la Secretaría de Educación de Guanajuato ha sido efficientar y modernizar los procesos administrativos. Con anterioridad, la información educativa en el estado se recababa a través de formatos que los maestros rellenaban a mano con las calificaciones; por ello, se creó un departamento de sistemas de acopio de información que significó un enorme reto, ya que en ese tiempo no se contaba con la capacidad técnica ni con la infraestructura actual. Hoy día, la base de datos que se ha logrado construir a través de los últimos años, y que se puede consultar de manera pública, representa uno de los logros más importantes para los entrevistados.

165. El ejemplo utilizado por los entrevistados fue el Programa de Carrera Magisterial (PCM). La SEP promovió el PCM como un mecanismo de desarrollo de la cultura de la evaluación que fomentaba la formación continua de los docentes y establecía un medio claro de mejoramiento profesional, material y de condición social de los maestros. En la práctica, este programa representó la única posibilidad real a través de la cual el magisterio podía aumentar sus precarios salarios, pero algunos críticos (Martínez y Vega, 2007) aseguran que, en los hechos, se instituyó como un mecanismo ideológico de las políticas neoliberales para individualizar los criterios de asignación de las retribuciones económicas, vulnerando seriamente la lucha salarial colectiva. Con la reforma educativa emprendida por el gobierno de Enrique Peña Nieto, en el año 2015 el PCM fue sustituido por el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica.

166. Estas capacitaciones han sido planeadas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas con la ayuda de equipos técnicos conformados por expertos de instituciones de educación superior.

El deslinde entre funciones pedagógicas y administrativas

El segundo eje de las políticas educativas en Guanajuato ha sido la separación de las funciones administrativas de las pedagógicas. Antes de la reestructuración del sistema educativo, la carga administrativa que se asignaba a los profesores y supervisores dificultaba que estos se enfocaran en su labor pedagógica. Ante esta problemática, el modelo educativo para la reforma de 1992 en Guanajuato incluyó la creación de dos estructuras: una dirigida a efficientar y acelerar los procesos administrativos de los supervisores (UMES), y otra técnica, orientada a brindar capacitación, actualización e información pedagógica a los docentes y directivos de educación básica (CEDES)¹⁶⁷.

Las UMES¹⁶⁸ fueron concebidas como instancias administrativas responsables de la planeación educativa, la resolución de los trámites administrativos de las escuelas y de los maestros y de promover la participación de los padres de familia y la localidad.

Durante la reorganización del sistema educativo en Guanajuato, las UMES representaron una de las reformas estructurales más controvertidas. Estas nuevas estructuras fueron creadas para que los supervisores pudieran centrarse en los asuntos pedagógicos y técnicos, de apoyo y seguimiento, pero este cambio no fue bien recibido por un gran número de supervisores y jefes de sector, quienes, apoyados por el sindicato, argumentaron que las UMES duplicaban las funciones de los supervisores y que las decisiones escolares no podían ser tomadas por personas que no conocían la realidad de las escuelas.

167. Después de la firma del ANMEB, el gobierno creó los Centros de Maestros como estrategia para impulsar la actualización de los docentes. Sin embargo, en Guanajuato, donde este proyecto ya se había iniciado con la creación de los CEDES, se capitalizó la oportunidad para que los recursos federales (económicos, en especie y en personal) se aplicaran en dichos centros y se negoció con la federación para mantener el nombre de CEDES en lugar de Centros de Maestros. Los Centros de Maestros siguen vigentes en algunas entidades, aunque ya no cuentan con el apoyo del gobierno federal. En Guanajuato, los CEDES tenían la función de brindar capacitación a los maestros, igual que los Centros de Maestros, pero iban más lejos: eran acompañantes en la función técnica del supervisor, eran un espacio de trabajo para los maestros (podían disponer de cubículos con computadoras, cuando en aquel tiempo su uso no estaba tan generalizado), eran una biblioteca especializada con literatura de actualidad, eran un reservorio de material didáctico, un espacio de encuentro e intercambio de experiencias, etc. (Entrevista al Mtro. Juan Carlos Camacho, 21 de septiembre de 2020.)

168. La reforma de 1992 promovía que los 46 ayuntamientos crearan dependencias que fueran parte formal de la estructura del gobierno municipal dedicadas al ramo educativo. Algunos ayuntamientos ya tenían estas estructuras, sobre todo los grandes. En 1995, al fusionarse las dependencias municipales con las estatales, se decidió cambiar el nombre a estas últimas, que pasaron de UMES a USAES, pero conservaron sus mismas funciones. (Entrevista al Mtro. Juan Carlos Camacho, 21 de septiembre de 2020.)

En realidad, tanto la creación de estas unidades como el rechazo que suscitaron en los supervisores y jefes de sector se debieron a cuestiones políticas. Los supervisores habían perdido muchas de sus funciones, al ser estas delegadas a las nuevas estructuras administrativas, mientras que los segundos temían que sus puestos pudieran desaparecer (Fierro y Tapia, 1999). Además, la antigua estructura del sistema educativo permitió que los supervisores se apoderaran del control de la asignación de las plazas de los maestros, lo que facilitaba actos de corrupción como la venta de estas plazas, el intercambio de favores o el nepotismo. Por esta razón, el avance en esta línea supuso un fuerte trabajo de negociación con los sindicatos, pues eran los que finalmente controlaban los procesos de ingreso al servicio público.

Con el tiempo, los supervisores aceptaron estas estructuras, y aunque en la actualidad solo siguen operando los CEDES, su creación facilitó la transición hacia la institucionalización de los concursos de ingreso como el mecanismo, transparente y legítimo, de admisión al servicio público. Actualmente, el concurso de ingreso ha logrado instituirse en todos los niveles, legitimando el proceso de ingreso al sistema educativo estatal. Esto fue reforzado a partir de la reforma educativa federal del año 2012, que instituyó el Servicio Profesional Docente.

De acuerdo con Fierro y Tapia (1999), el afán por separar las funciones administrativas de las académicas respondía al objetivo de recuperar el valor del quehacer pedagógico; sin embargo, en la práctica se asemejaba a mantener la posición de subordinación de lo académico respecto de la actividad burocrática, ya que es esta la que tiene el control de los procesos, al hacerse cargo de los recursos, materiales y apoyos. Por otro lado, el planteamiento de que la disminución de las tareas administrativas permite a los supervisores centrarse en sus funciones pedagógicas descarta la posibilidad de que resignificar la dimensión administrativa en función de lo académico pudiera ser una línea fundamental de innovación, que además ya ha sido probada en otros estados. Finalmente, estos autores señalan que diseñar e implementar el modelo de supervisión al margen de los supervisores fue un grave error político.

La desconcentración de las decisiones

Si bien a nivel nacional la firma del ANMEB fue el instrumento que supuso el arranque de la descentralización educativa (Zorrilla y Barba, 2008), desde 1987 la SECyR ya había iniciado en Guanajuato el desarrollo de un sistema de toma de decisiones compartidas que se pretendió extender a las escuelas a través de procesos de consulta, decisiones colegiadas y órganos de participación social (Fierro y Tapia, 1999).

La administración de Trueba Dávalos se preocupó por realizar distintos diagnósticos sobre el estado del sistema educativo con la ayuda de un grupo de consejeros. En 1991

se realizó el Diagnóstico de la Educación Básica en Guanajuato¹⁶⁹, que identificó como algunos de los principales problemas la calidad y la rapidez de los procesos administrativos.¹⁷⁰ Posteriormente, con la entrada en vigor de la reforma del ANMEB, se decidió que no solo era importante la descentralización del sistema educativo, sino también su desconcentración.¹⁷¹ De esta manera, desde las tres últimas décadas el diseño de estrategias para acercar la toma de decisiones a la localidad ha sido prioritario en la política educativa guanajuatense.

La etapa final de la descentralización de los servicios educativos en el estado implicó la municipalización de estos, la cual tenía una justificación política (modificar algunas prácticas burocráticas a cargo de los supervisores, jefes de sector y sindicato) y operativa (democratizar y mejorar los procesos de toma de decisión a nivel escolar). Sin embargo, el modelo de la reforma de 1992 optó por impulsar un paso intermedio entre la gestión de las oficinas centrales y los municipios. Con este objetivo se crearon ocho Delegaciones Regionales (Castillo, 2011).

Las Delegaciones Regionales se crearon para facilitar la interlocución del municipio con las oficinas centrales, y aunque originalmente se pensaron como estructuras transitorias, actualmente las autoridades no han dado el siguiente paso hacia la descentralización. Además, aunque desde la perspectiva de algunos entrevistados estas delegaciones facilitan el trabajo con los niveles medios y bajos –que son, generalmente, los que muestran una mayor resistencia a los cambios–, otros opinan que estas estructuras hoy ya no deberían seguir existiendo y que se han convertido en cotos de poder. Por otro lado, algunos entrevistados consideran que las Delegaciones Regionales tienen la desventaja de engrosar el aparato burocrático, lo que entorpece los procesos administrativos; y que, si bien facilitan la interlocución con la Secretaría, también la alejan de la realidad.

Según se menciona en varias de las entrevistas, la desconcentración de las decisiones es una meta que cuenta con el amplio respaldo de los actores del quehacer educativo, ya que no solo busca acercar las decisiones a la localidad, sino que también promueve la retroalimentación de los niveles medios y bajos. De este modo, se considera que la desconcentración impulsa la horizontalidad en la toma de decisiones, al darles valor y espacio a las opiniones y demandas de supervisores, directores y maestros, revirtiendo prácticas autoritarias del pasado. El objetivo ha sido establecer canales para que estos actores puedan expresar sus reflexiones y propuestas en un entorno de respeto y

169. Coordinado por el Centro de Estudios Educativos, A.C., sobre 14 indicadores de eficiencia y equidad, por escuela, localidad, región y municipio (Fierro y Tapia, 1999).

170. Entrevista al Lic. Alejandro Victoria Cerón, 24 de junio de 2020.

171. Entrevistas al Mtro. Juan Carlos Camacho, al Lic. Alejandro Victoria Cerón, al Mtro. Carlos Alfredo Torres, al Mtro. Javier Cordero y al Mtro. Vicente Sierra.

verdadera escucha, y lograr con ello avances significativos hacia una auténtica gestión local. No obstante, también se señaló que aún falta mucho por avanzar en esta área.

La descentralización de la toma de decisiones se sigue enfrentando a otra limitación: la concentración de atribuciones que la federación aún controla. Por ejemplo, aun con los avances hacia la municipalización que se han dado en el estado, la política y las reglas de operación de la SEP han sido hasta hoy muy rígidas respecto a la asignación de los presupuestos, lo que ha generado la percepción de que estos son elaborados desde la desconfianza. Lo anterior entorpece las facultades necesarias para la autogestión.¹⁷²

Impulso a la participación de la ciudadanía

Desde 1985 en Guanajuato se había iniciado una política educativa preocupada por crear nuevos espacios de participación en el quehacer educativo que posteriormente retomó el PAN cuando llegó al gobierno del estado. Para este partido, la función del gobierno está orientada a facilitar los procesos sociales, pero es a la ciudadanía organizada a la que corresponde participar de manera activa en la solución de sus demandas.

En el ámbito educativo, la participación ciudadana se planteó fundamentalmente para efficientar los procesos, otorgándole a la ciudadanía la posibilidad de incidir en la resolución de las problemáticas educativas de su localidad. Con ello, se asumió que se daba lugar un cambio orgánico a las necesidades del estado. Para ello, durante la reforma educativa de 1992 se impulsaron distintas formas de organización, algunas ya existentes y otras novedosas, como las asociaciones de padres de familia, los Comités Municipales, los Consejos Técnicos y los Consejos Municipales de Educación, Cultura y Recreación. Cada una de estas estructuras, en diálogo con los maestros y las autoridades escolares, tenía la responsabilidad técnica y pedagógica de identificar los problemas a los que se enfrentaba la escuela, proponer soluciones y supervisar su implementación.

Aunque según la mayoría de los entrevistados lo anterior permitió estimular un sentido de responsabilidad local que motivó tanto a directivos como a profesores, algunos críticos consideran que la estrategia de crear estructuras de autoridad alternativas en las escuelas para facilitar la gestión y promover cambios en los procesos pedagógicos de manera colectiva implica importantes inconvenientes. Por un lado, se otorgan responsabilidades administrativas a los profesores, lo que puede distraerlos de su tarea pedagógica; por otro lado, se corre el riesgo de que la coexistencia entre estructuras centrales de control formal y estructuras orgánicas de control colectivo sirva de vehículo para apoyar solo a los grupos que se sumen a la agenda y metas del gobierno (Tatoo, 1999).

172. Entrevista a la Mtra. Martha Fabiola Carrillo, 25 de junio de 2020.

Para impulsar la gestión de la escuela desde la localidad, se promovió la visión de una educación integral en la que los padres de familia también participaran tanto en la formación de sus hijos e hijas como en la elaboración del proyecto escolar. Actualmente, las asociaciones de padres de familia fomentan que estos se involucren en las tareas escolares y en la alimentación. Se crearon Escuelas de Padres que elaboraron campañas sobre temas relativos a la adolescencia (como el cuidado y manejo de las emociones)¹⁷³ y se conformó el Consejo de Participación Social, a través del cual los padres dialogaban sobre los problemas de la escuela y generaban proyectos (por ejemplo, colectas en las que ellos mismos decidían para qué se usaban los recursos recaudados).¹⁷⁴

Otra de las acciones que ayudaron a fomentar la participación de los padres de familia y de la localidad fue regular el manejo de los recursos. Ahora, el presupuesto que se asigna a la escuela se otorga de manera transparente,¹⁷⁵ y los padres de familia y la comunidad local pueden vigilar que los recursos lleguen a su destino. De esta manera, a través de los años se ha conformado una mayor cultura participativa, que antes no existía o no contaba con los canales para ser encauzada. Con esta estrategia se lograron resolver sobre todo cuestiones asociadas a la estructura y administración de las escuelas con mayor rezago (en su mayoría, escuelas rurales). Además, se pudieron construir escuelas con la participación de la localidad haciendo un uso eficiente de los recursos disponibles.

Hoy, el principal mecanismo de participación social entre autoridades escolares y padres de familia son los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS). Los CEPS buscan generar estrategias para mejorar el logro educativo y para vigilar que el uso de los recursos se lleve a cabo desde los criterios de transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, estos consejos representan un mecanismo fundamental en la operación de los programas federales y estatales de las escuelas¹⁷⁶, al funcionar como contraloría por parte de la sociedad.

La participación ciudadana también permitió que el sector empresarial se involucrara de manera más abierta en la toma de las decisiones educativas. Con la llegada del PAN al gobierno del estado comenzó la incorporación de representantes del empresariado regional, con arraigo y trayectoria local, a cargos directivos en el gobierno (Fierro y Tapia, 1999). Desde entonces, el estado ha abierto canales para que este sector participe en la toma de decisiones de las políticas educativas.

173. Entrevistas a la Mtra. Martha Fabiola Carrillo y al Mtro. Carlos Alfredo Torres.

174. Entrevistas al Lic. Alejandro Victoria Cerón y a la Mtra. Martha Fabiola Carrillo.

175. Entrevista al Mtro. Carlos Alfredo Torres.

176. <http://www.seg.guanajuato.gob.mx>

Es importante recordar que la economía de Guanajuato ha estado asociada de manera importante al desarrollo de un corredor industrial que integra corporaciones nacionales y multinacionales. Por ello, en las últimas décadas se ha facilitado la participación del sector privado, a través de consejos empresariales, como asesores particulares o a través de puestos en la administración pública, lo que ha permitido que una de las más importantes fuentes de empleo tenga incidencia en las modalidades de los planes de estudio: «A las industrias les interesa participar en el diseño y planeación educativa porque requieren cada vez más de personal más escolarizado»¹⁷⁷. Con esto se ha promovido una capacitación dirigida a responder a las demandas del mercado laboral, que, a corto plazo, ha logrado incidir de manera positiva en la absorción escolar.

Políticas educativas específicas: resultados, retos y propuestas

Como se indicó anteriormente, la población y los servicios de Guanajuato se concentran alrededor del corredor industrial, por lo que las zonas rurales al norte y al sur del estado han permanecido en rezago social. Como consecuencia de esto, la oferta y los servicios educativos de mayor calidad y los docentes con mayor preparación se encuentran en la zona industrial.¹⁷⁸ Por ello, un modelo que ha sido clave para aumentar los índices de cobertura son las escuelas de preescolar y primaria multigrado, que son aquellas en las que los maestros atienden a alumnos/as de diferentes grados y se sitúan en zonas rurales de baja densidad poblacional y grados de marginación altos. Cerca del 40% de las escuelas primarias en Guanajuato tienen una organización escolar multigrado (INEE, 2016). Este tipo de escuelas representa una de las mayores fortalezas del sistema educativo estatal, pero también uno de sus mayores retos.

Las escuelas multigrado han permitido que se consigan importantes avances en la suficiencia de los servicios educativos y han contribuido de manera significativa a que, actualmente, el 96% de la población en la edad normativa para la educación básica (3 a 14 años) asista a la escuela (SEG, 2018). Sin embargo, a pesar de que esta modalidad de escuela ha sido fundamental en el desarrollo del sistema educativo del estado y en el éxito alcanzado por sus políticas, todavía se enfrenta a múltiples obstáculos. Uno de los principales es la falta de recursos económicos, ya que por sus condiciones específicas resulta muy costoso equiparlas. Además, el hecho de que estén ubicadas en zonas con escasez de servicios influye de manera importante en que sean atendidas por la planta docente con menor experiencia y menos apoyos, generalmente integrada en su mayoría por jóvenes becarios sin formación pedagógica.¹⁷⁹

177. Entrevista a la Dra. Yoloxóchitl Bustamante, 30 de junio de 2020.

178. Entrevista a la Mtra. Montserrat Bataller Sala, 23 de junio de 2020.

179. Entrevistas a la Mtra. Montserrat Bataller, al Mtro. Carlos Alfredo Torres, a la Lic. Gloria Araceli Cruz y a la Dra. Yoloxóchitl Bustamante.

Además de carecer de docentes y de personal capacitado, estas escuelas no cuentan con proyectos remediales. Los lineamientos normativos y administrativos que la federación ha establecido para la asignación de recursos dificultan que este tipo de escuelas cumplan los requerimientos para solicitarlos, por lo que es común que estos se destinen una y otra vez a las escuelas con mayores ventajas. No obstante, a pesar de que los servicios educativos proporcionados en estas escuelas se ofrecen en una situación de enorme inequidad, son la única opción con la que cuentan miles de niños y niñas para poder acceder a la educación básica.

Una estrategia que podría disminuir la brecha de desigualdad en la calidad de los servicios educativos que se ofrecen en estas escuelas sería facilitar que los docentes se alejen de las urbes a través de una serie de incentivos para que los jóvenes que se encuentran haciendo sus prácticas y el servicio social se queden en las localidades; o bien, estimular la integración de docentes de alta calidad en las zonas marginales. También resulta necesario revisar los manuales de normas y lineamientos presupuestales, para que los recursos lleguen a los lugares donde más se necesitan y evitar que las escuelas más favorecidas sean atendidas de manera prioritaria. Al respecto, los entrevistados señalaron la importancia de que entre la planeación y el ejercicio no se pierda de vista a dónde se dirige el presupuesto.¹⁸⁰

Además de la cobertura, disminuir los índices de reprobación y deserción escolar ha sido un objetivo prioritario en las políticas educativas de las últimas décadas en Guanajuato. Para abordar estas problemáticas se ha buscado mejorar la calidad de los servicios educativos. Al respecto, es una crítica recurrente que la calidad es un concepto que se emplea ampliamente en el ámbito educativo sin especificar cuáles son sus implicaciones o cómo puede ser alcanzada: «Se declara la calidad, pero no se dice exactamente qué se entiende por este concepto»¹⁸¹.

En el caso del modelo educativo de Guanajuato, la mejora de la calidad educativa ha estado orientada hacia la infraestructura y al aprovechamiento escolar. La mejora de la infraestructura depende del presupuesto aprobado por la federación, el cual tiende a ser insuficiente, y su asignación, lenta. Por lo tanto, las políticas educativas en Guanajuato se han visto obligadas a maximizar y eficientar los recursos. Por ejemplo, ante la falta de recursos para acondicionar los laboratorios de las escuelas rurales, se diseñó un paquete con algunos instrumentos seleccionados para que en las aulas se llevaran a cabo prácticas similares a las que se realizan en ellos. Otro ejemplo es el uso de los

180. Entrevistas al Mtro. Juan Carlos Camacho, a la Mtra. Montserrat Bataller, al Lic. Alejandro Victoria, a la Mtra. Fabiola Carrillo y a la Dra. Yoloxóchitl Bustamante.

181. Entrevista al Mtro. Juan Carlos Camacho, 16 de junio de 2020.

recursos disponibles en la localidad para construir las escuelas, como es el caso de la cantera¹⁸² en algunas zonas del estado.¹⁸³

Algunas de las acciones emprendidas para mejorar el aprovechamiento que mejores resultados han generado han sido las que se dirigieron al diseño curricular de las escuelas, hasta entonces enfocadas en opciones técnicas y ocupacionales. Se crearon escuelas de tiempo completo, cuyo objetivo es mejorar la calidad de los aprendizajes a través de la ampliación y el uso eficiente de la jornada escolar. Durante la reforma del sistema educativo también se crearon algunos modelos de escuelas novedosos desde la perspectiva de la gestión educativa, por ejemplo, las secundarias de VEC (vinculación escuela-comunidad), escuelas de formación técnica que generaron su propia metodología educativa, se propició la participación de los padres de familia y en las cuales correspondía a la comunidad la elección de los talleres.

Desde una perspectiva similar se crearon bachilleratos con un modelo polivalente. Al principio este modelo generó rechazo, porque se consideraba demasiado ambicioso y poco viable; sin embargo, estas escuelas mostraron ser una solución ante la falta de cobertura en lugares donde la demanda de egresados de secundaria excedía la oferta educativa a nivel medio superior o donde simplemente no hay escuelas de este nivel. El modelo abarcó un área propedéutica, una de capacitación en talleres generales, una de formación emprendedora (orientada a crear oportunidades laborales dentro de la comunidad) y una de formación comunitaria (en caso de no continuar los estudios, los estudiantes desarrollaban habilidades y competencias suficientes para incorporarse en trabajos de su comunidad, como bomberos, policías, etc.).¹⁸⁴

Otro modelo de bachillerato exitoso son las escuelas que pertenecen al Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior (SABES), que actualmente son las instituciones de educación media superior y superior con mayor cobertura en Guanajuato. Los SABES son órganos desconcentrados que en su mayoría (61,5 %) se encuentran ubicados en el ámbito rural y cuya metodología didáctica se fundamenta en el paradigma del constructivismo y la educación basada en competencias.¹⁸⁵ En la práctica, estas escuelas han logrado mejores resultados de retención y aprovechamiento escolar en el estado que los sistemas abiertos.¹⁸⁶

182. En México se conoce como cantera a un tipo de roca volcánica que puede encontrarse de manera abundante en diferentes regiones del país.

183. Entrevista a la Mtra. Martha Fabiola Carrillo, 25 de junio de 2020.

184. Entrevista al Mtro. Carlos Alfredo Torres, 30 de junio de 2020.

185. <http://www.sabes.edu.mx>

186. Entrevista a la Mtra. Montserrat Bataller Sala, 23 de junio de 2020.

Acercar y ampliar la oferta educativa a las zonas rurales no es tarea sencilla, debido a que un gran número de las poblaciones cuenta con un número mínimo de habitantes. La realidad de las escuelas en comunidades rurales va más allá de los números; en las zonas rurales del estado no se ha logrado una cobertura total en tanto que la atención a las mismas ha quedado rezagada.¹⁸⁷ Además, si bien el avance hacia la universalización de la educación básica ha reducido la desigualdad de oportunidades de continuidad escolar antes de terminar la secundaria, también ha implicado un desplazamiento de la desigualdad hacia la educación media superior que se presenta de manera generalizada, pero con mayor acento en los municipios rurales (Solís, 2018). Las estrategias para combatir esta situación se han diseñado desde la idea de que no solo es necesario acercar las escuelas a los jóvenes, sino también aumentar la calidad del servicio que estas ofrecen.

Otra política fundamental a partir de la reforma del sistema educativo en Guanajuato ha sido la importancia de la evaluación de docentes y estudiantes. En el estado, aparte de las pruebas estandarizadas aplicadas a alumnos/as a nivel nacional, la Secretaría de Educación del estado también aplica una prueba de elaboración propia llamada RIMA (Recopilación de Información para la Mejora de los Aprendizajes) a estudiantes de quinto y sexto grado de primaria y de segundo y tercer grado de secundaria. Esta prueba se concentra en las asignaturas de Español y Matemática y se utiliza como diagnóstico para ubicar el nivel de conocimiento de los educandos y orientar los esfuerzos de la comunidad educativa a favor de mejorar el aprendizaje.

Además, para apoyar los procesos de evaluación y de toma de decisiones –y la rendición de cuentas–, Guanajuato ha hecho grandes esfuerzos por conformar un sistema de información educativa. Fue el primer estado que registró las calificaciones de los estudiantes a través de sus trayectorias escolares para proporcionar información estadística e indicadores actualizados para ayudar a identificar los niveles de aprovechamiento y los riesgos de deserción, al posibilitar la identificación pertinente de posibles repetidores.¹⁸⁸ Actualmente, el estado cuenta con el Sistema Integral de Información Educativa (SIIE), que pone a disposición pública la estadística, indicadores, resultados y documentos que dan cuenta de la situación educativa (SEG, 2020). Este sistema representa la principal herramienta para identificar los avances y retos del sistema educativo estatal y para contribuir a la toma de decisiones desde el centro.

187. Entrevista a la Mtra. Montserrat Bataller Sala, 23 de junio de 2020.

188. De acuerdo con los diagnósticos de la Secretaría de Educación de Guanajuato, la deserción escolar está fuertemente asociada a la reprobación. Una de las posturas que se han manejado al respecto en las políticas educativas del estado es que la reprobación es necesaria para identificar bajos niveles de aprovechamiento, pero que se deben implementar las medidas necesarias para evitar la repetición de años escolares.

Respecto a la evaluación de los docentes, se ha impulsado la generación de mecanismos para que, desde la autogestión escolar, sean los profesores los que decidan el tipo de capacitación que necesitan y, al mismo tiempo, para que también la Secretaría pueda identificar las áreas que precisan una mayor atención. Ambos mecanismos han mostrado fortalezas y debilidades, por lo que algunos entrevistados sugieren que las capacitaciones deben ser mixtas en la medida de lo posible. Lo anterior no ha implicado conflictos importantes con el sindicato –ni siquiera durante la reforma del año 2013, que no gozó de mucha popularidad en el magisterio nacional–, porque la permanencia de un mismo partido en el poder ha permitido que se consolide una relación poco beligerante con el sindicato.

Una política que empieza a mostrar avances hacia el cumplimiento del derecho a la educación es aquella dirigida a incluir a sectores tradicionalmente excluidos, como son los niños y las niñas con necesidades diferentes, indígenas y migrantes. Por las características del estado, también se han empezado a elaborar estrategias para la inclusión de los hijos e hijas de las jornaleras o de jóvenes que viven en comunidades violentas.¹⁸⁹

En términos generales, se puede sugerir que las estrategias que se han desarrollado desde la reforma del sistema educativo de 1992 hasta ahora caminan hacia una transformación pedagógica promovida por la autogestión, la participación social, la democratización de los procesos y la inclusión de los grupos vulnerables. Al respecto, aunque los entrevistados coincidieron en que la permanencia de un mismo partido político en las últimas décadas ha permitido cierta continuidad en la búsqueda de estos objetivos, también ha sido insuficiente el tiempo que se ha otorgado a algunos programas para ser evaluados, lo que ha imposibilitado conocer su impacto a largo plazo.

Conclusiones

En los apartados anteriores hemos presentado el análisis de los casos de Puebla y Guanajuato para tratar de echar luz sobre los procesos de transformación observados en ambos y sus efectos en términos de ciertos indicadores. Al mismo tiempo, hemos procurado identificar ciertos factores asociados a dichos procesos. Quizás una de las cuestiones más interesantes haya sido contraponer estados que experimentaron trayectorias diferentes.

El caso de Puebla parece evidenciar que la combinación de ciertos factores (ubicados en distintos niveles) puede producir cambios importantes en la dinámica del sistema educativo que a su vez se traduzcan en mejoras rápidas de algunos indicadores. Puede

189. Entrevista con la Dra. Yoloxóchitl Bustamante, 30 de junio de 2020.

pensarse que algunos de estos elementos son fundamentales para producir cualquier tipo de cambio: un proyecto con objetivos claros, liderazgo, trabajo en equipo y continuidad de quienes ocupan puestos clave. A estos podrían añadirse otros más contextuales, como un gobernador con aspiraciones políticas a largo plazo que favorecía la innovación; concordancia en torno a la importancia de la calidad entre el gobierno federal y las secciones sindicales (estas últimas, si bien nunca fueron pasivas, tampoco se convirtieron en obstáculos para la implementación de las transformaciones). A lo anterior podemos agregar que la rápida mejora de los resultados de las evaluaciones estandarizadas legitimaron el modelo hacia el interior y el exterior del estado. En relación con lo primero, el hecho de que Puebla pasara a ocupar el primer puesto se convirtió en un logro que fue exhibido por el gobernador Moreno Valle en su intento de consolidar su imagen a nivel nacional, y tanto el gobierno federal como otros gobiernos estatales comenzaron a prestar atención a lo que se hacía en el estado e incluso intentaron replicarlo. No resulta sorprendente, por ejemplo, que los mismos consultores que impulsaron el modelo poblano hayan luego comenzado a trabajar con gobiernos como los de Sonora o Yucatán para lograr avances similares. Y no fue tampoco casualidad que tanto Patricia Vázquez del Mercado como Bernardo Naranjo fuesen invitados a convertirse en consejeros del INEE, uno de los máximos cargos a los que se podía aspirar en ese momento en el sistema educativo mexicano.

Paradójicamente, lo que puede caracterizarse como el pináculo del éxito de la transformación educativa en Puebla terminó convirtiéndose en un punto de quiebre en la trayectoria que se había experimentado hasta ese momento. Por primera vez en varios años, la secretaria saliente no fue reemplazada por alguien de su confianza, sino por al que muchos veían como su rival político. Este cambio de personas provocó que se abandonaran algunas de las líneas de trabajo que se estaban desarrollando, así como la desvinculación de varios miembros del equipo que había llevado adelante los cambios. En poco tiempo fue evidente que las bases del modelo no eran tan sólidas como se había creído y que su sustentabilidad a largo plazo no estaba asegurada. Esto parece haber obedecido, por un lado, a que el modelo APA estuvo demasiado identificado con la visión del entonces partido en el poder y, por lo tanto, cuando una nueva fuerza asumió la gobernación trató de reformularlo; y, por otro lado, a que su visión no quedó plasmada en un andamiaje normativo que trascendiera a quienes lo habían impulsado.

Esta desaceleración se tradujo en un cambio de rumbo con la llegada al gobierno del estado de Miguel Barbosa en agosto de 2019, como candidato del partido que había accedido al poder nacional en diciembre de 2018. Tanto a nivel nacional como estatal, esto no solo supuso un cambio en el partido en el poder, sino la adopción de una agenda que proponía una ruptura importante con el pasado. En el plano educativo, se intentó hacer énfasis en la inclusión y en la educación como derecho sobre la calidad (en el marco de un discurso que concibe a las administraciones previas como neoliberales). En el caso de la educación poblana, esto ha supuesto adoptar un modelo que se centra en

garantizar el derecho a la educación y cuyo principal objetivo es la creación de ciudadanía y la transformación social. Un punto relevante es que, a diferencia de lo acontecido en el pasado, a los pocos meses de haber llegado a sus funciones los responsables de la Secretaría de Educación lograron plasmar estos preceptos en una nueva ley de educación del estado, lo que otorga mayor institucionalización al nuevo enfoque.

Por otro lado, en Guanajuato había tenido lugar, desde la última década del siglo xx, un complejo proceso de reforma que se caracterizó por la transformación de la gestión y la renovación del ámbito pedagógico. Este proceso implicó la integración de los servicios educativos estatales y federales en un solo sistema para dar paso a la descentralización. Esta integración representó un enorme reto administrativo, durante el cual Guanajuato pudo defender un proyecto educativo estatal gracias al trabajo realizado en los años anteriores.

«Hay que guanajuatizar las políticas federales»¹⁹⁰ es la consigna que ha guiado las políticas educativas del estado. El trabajo que se había llevado a cabo antes de la descentralización de los servicios educativos en Guanajuato no solo logró consolidar ideas propias, sino que estableció una sólida operación que permitió que el proyecto educativo tuviera la fuerza suficiente para no ser diluido en el proceso de integración del sistema estatal y federal. De esta manera, la descentralización vino a dar vida a las políticas del estado, porque a nivel nacional no existían las directrices que en el estado ya funcionaban desde hacía años. La solidez operativa del proyecto también fue producto de la conformación de equipos de trabajo compuestos por académicos, investigadores y expertos del sector empresarial.

Desde entonces, en el estado se han ensayado diferentes estrategias en torno a la innovación y la gestión educativa local. Algunas se han desechado a causa de los tiempos político-administrativos; otras, porque no dieron –o no se les permitió dar– los resultados esperados (García, 2008). Con el apoyo de la investigación documental y de las entrevistas realizadas, hemos podido identificar algunas de las estrategias que lograron mayor impacto en la reorganización del sistema y en la cobertura y la calidad educativas. También identificamos las áreas que aún demandan soluciones novedosas, principalmente en términos de inclusión.

En concordancia con la perspectiva de la gestión local, la reorganización del sistema educativo en Guanajuato ha dado en las últimas décadas un gran peso a los gobiernos municipales. Esta perspectiva, que comenzó a tener en las últimas décadas del siglo pasado una gran aceptación en América Latina, al presentarse como una solución política viable para resolver problemas educativos a través de la modernización de los procesos, la incorporación de nuevos actores sociales y la integración de sectores

190. Esta frase fue recurrente durante las entrevistas y resulta ilustrativa para explicar la perspectiva desde la que se han desarrollado las estrategias y políticas educativas en el estado.

tradicionalmente relegados (Fierro y Tapia, 1999; Zorrilla y Barba, 2008),¹⁹¹ tuvo una fuerte acogida por parte del partido que desde 1991 ha estado al mando del gobierno del estado. Así, tanto el modelo educativo como la reestructuración de las funciones administrativas se plantearon para que los municipios tuvieran la posibilidad de definir sus prioridades y desarrollar las estrategias de acción que considerasen más pertinentes.

La permanencia del mismo partido político en el gobierno del estado durante las tres últimas décadas ha sido clave en el caso de Guanajuato, ya que ha permitido la continuidad del proyecto educativo estatal más allá del liderazgo individual. Además, ha generado la estabilidad necesaria para desarrollar una capacidad técnica que a través del tiempo ha permitido replantear e interpretar los lineamientos de las políticas federales. No obstante, si bien la estabilidad política ha sido un elemento fundamental para la continuidad de las líneas políticas, algunos entrevistados opinan que también ha anquilosado la rotación de funcionarios y ha permitido que, actualmente, tanto los puestos directivos como los operativos estén ocupados por personal ideológicamente afín al proyecto político del PAN.

De acuerdo con Castillo (2011), desde 1999 no se han tomado decisiones fundamentales en materia de política de educación básica. Solo se han ido tomando decisiones incrementales. Por otra parte, esta estabilidad política no ha logrado erradicar del todo prácticas como la remoción arbitraria de funcionarios o el descarte de estrategias implementadas por el equipo o la administración anterior sin una previa evaluación. Ante esta situación, la mayoría de los entrevistados sugieren que es importante reconocer que las acciones necesitan tiempo para incidir en la realidad, y que este hecho se debe tomar en cuenta a la hora de evaluarlas.

Lo anterior deviene de que todavía no hay una conciencia plena del impacto de las acciones y de las inversiones, ya que, por ejemplo, existe la idea de que un gran gasto implica cambios inmediatos en los indicadores.¹⁹² Ante esta situación, se considera que es necesario avanzar hacia la profesionalización de la estructura burocrática y consolidar una fortaleza administrativa que tenga capacidad técnica para replantear o visibilizar los procesos de una manera más rigurosa.

El proyecto educativo del estado se ha caracterizado por promover la importancia del trabajo colaborativo, de la capacitación, de la comunicación y de las decisiones tomadas

191. Es importante destacar que esto ocurrió en cierta manera a contracorriente de lo que plantea la particular distribución de facultades que propone la Ley General de Educación, la cual, a pesar de promover la descentralización de los servicios educativos, se encuentra cargada de fuertes resistencias al establecimiento de la vida municipal como base del servicio de la educación básica (Zorrilla y Barba, 2008).

192. Entrevista al Lic. Alejandro Victoria Cerón, 24 de junio de 2020.

de manera colegiada. Desde 1985 las diferentes administraciones, algunas con mayor interés que otras, han buscado integrar la visión de la academia a la toma de decisiones; esto ha favorecido un clima organizacional que impulsa una cultura crítica muy particular que ha sido bien recibida por algunos sectores de los niveles medios, pero que también ha generado en los supervisores, jefes de sector, directores y maestros la opinión de que las reformas se elaboran teórica y normativamente sin un conocimiento real del trabajo en el aula (Fierro y Tapia, 1999).

Por otro lado, a pesar de los esfuerzos por modificarla, parece que aún existe una organización vertical en la toma de decisiones. Una propuesta que permitiría avanzar en este sentido sería crear más espacios de participación, abrir foros y propiciar formas de retroalimentación. De acuerdo con algunos entrevistados, es necesario ampliar y mejorar los mecanismos para que las estrategias se puedan construir de forma colaborativa y colegiada, y no de forma impositiva.

Respecto a la situación educativa del estado, como señalamos anteriormente, esta ha mejorado considerablemente en las últimas décadas. Hoy, el nivel básico está prácticamente cubierto en Guanajuato y se ha alcanzado un promedio de diez años de escolaridad, lo que representa una mejora significativa¹⁹³ respecto a la situación anterior a la reforma del sistema educativo en 1992. Uno de los factores que han permitido aumentar los años de escolaridad han sido las políticas educativas diseñadas para incrementar la cobertura, sobre todo en la educación básica. Lo anterior ha propiciado mejoras visibles en los municipios con comunidades rurales, de tal manera que en la actualidad no existe una diferencia significativa en los niveles de primaria y secundaria¹⁹⁴ entre los municipios (Viiano, 2018).

Al haber alcanzado la cobertura casi total en la educación básica, el gran reto se ha trasladado ahora a la absorción en el nivel medio superior y superior. Si bien es cierto que actualmente se cuenta con escuelas en todos los municipios, el índice de absorción durante la transición entre la educación básica y la media superior es de apenas un 71,4%, lo que coloca a Guanajuato en el puesto más bajo a nivel nacional (Solís, 2018).¹⁹⁵ Ante esta situación, las políticas en el estado han tenido como prioridad la elaboración de estrategias para ampliar los servicios educativos en estos niveles y mejorar su

193. No obstante, aún está por debajo de los doce años que se reportan en la mayoría de los países de la OCDE.

194. El nivel preescolar aún muestra rezago respecto a cobertura e inclusión, ya que la atención en niños y niñas de preescolar de 3 años es de tan solo un 45,9% (SEG, 2018).

195. Mientras que el 8,7% de la población de 12 a 14 años no es atendido en secundaria, el 46,2% de la población de 15 a 17 años no es atendido en el nivel medio superior y el 82,6% de la población de 18 a 22 años no es atendido en el nivel superior (SEG, 2018).

infraestructura. También se busca disminuir la exclusión y el abandono escolar a través de diversos apoyos económicos, otorgados con presupuesto federal, estatal y municipal, dirigidos a grupos vulnerables y a estudiantes sobresalientes desde una perspectiva no asistencialista.

En las entrevistas, una de las problemáticas que más se mencionaron fue que, en la práctica, el diseño y planeación de estrategias y mecanismos no resulta tan complicado como su implementación. En general, se detectó un alto nivel de resistencia ante los cambios de gestión del proceso educativo, sobre todo en los niveles medios y bajos, que son aquellos de los que depende en gran medida el éxito o el fracaso de las políticas educativas. Al respecto, Fierro y Tapia (1999) señalan que la desproporcionada atención a la elaboración conceptual de los modelos, desligada de la construcción social de consensos, resultó un error estratégico, ya que dejó relegada la tarea de convencimiento de los distintos actores del sistema educativo.

La escuela continúa representando la figura principal del quehacer educativo, por lo que los lineamientos buscan fortalecer y consolidar la operación de la Secretaría desde esta y desde las relaciones humanas entre alumno/a-profesor que tienen lugar en ella. En este sentido, se busca fortalecer la capacitación de los maestros a través de la elaboración de materiales de respaldo y cursos de actualización centrados en las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes, y así evitar la imposición de capacitaciones que no sean las necesarias. Además, se trabaja para disminuir la brecha digital en la educación básica fortaleciendo los equipos y las herramientas informáticas en las escuelas e impulsando las competencias digitales de los docentes para el uso educativo de las tecnologías de la información y de la comunicación. Además, se pretende avanzar en las metas del proyecto estatal para transitar de una formación orientada a la capacitación para la certificación de las competencias ocupacionales pertinentes al sector productivo a una formación integral, creativa, emprendedora e innovadora: «Pasar de la manufactura a una mente-factura»¹⁹⁶.

196. Entrevista a la Dra. Yoloxóchitl Bustamante, 30 de junio de 2020.

Referencias

- CASTILLO, VICTOR MANUEL (2011). Estilos de gestión educativa y su influencia en el programa sectorial PROEDUCA VISIÓN 2012 en Guanajuato, México. Maestría en Políticas Públicas; UAM-Xochimilco.
- DE HOYOS, RAFAEL Y NARANJO, BERNARDO (2020). Uno de los sistemas educativos más exitosos en América Latina. El caso de Puebla en el contexto internacional. En la revista *Este País*, octubre. Disponible en https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/uno-de-los-sistemas-educativos-mas-exitosos-en-america-latina-el-caso-de-puebla-en-el-contexto-internacional/
- FIERRO, MARÍA CECILIA Y TAPIA, GUILLERMO (1999). Descentralización educativa e innovación: una mirada desde Guanajuato. En M. del Carmen Pardo (Ed.), *Federalización e innovación educativa en México*. México, D.F.: El Colegio de México, pp. 137-242. doi:10.2307/j.ctv3dnrp6.9
- GARCÍA, ISAÍAS (2008). La configuración de la supervisión escolar de la educación básica en el contexto de la re-estructuración del sistema educativo mexicano y de la emergencia de sub-sistemas educativos estatales débilmente acoplados: el caso de estudio de Guanajuato, México. Maestría en Ciencias Sociales; FLACSO - Sede Académica de México. México.
- GIRAUDY, AGUSTINA (2015). *Democrats and Autocrats*. Oxford: Oxford University Press.
- INEE (2016). *Panorama Educativo en México*. México: INEE.
- INEE (2018). *Resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes 2017*. México: INEE.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2017). *Anuario estadístico y geográfico de Puebla 2017*. Ciudad de México.
- LATAPÍ, PABLO (1994). Guanajuato señala el futuro. *Revista Proceso*, vol. 942, 21 de noviembre, p. 46. México.
- MARTÍNEZ, RIGOBERTO Y VEGA, SANDRA (2007). Un acercamiento al impacto de Carrera Magisterial en la educación primaria. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), XXXVII(1-2), pp. 91-114. Disponible en <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=27037205>.
- NARANJO, BERNARDO (2015). ¿Por qué Puebla en primer lugar? (Parte I). Blog Educación Futura. <http://www.educacionfutura.org/por-que-puebla-en-primer-lugar/>
- OCDE (2013). *Improving Education in Mexico: A state-level perspective from Puebla*. OECD Publishing.
- PIPE-CIDE (2016). Evaluación de proyectos de organizaciones civiles apoyados por la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla durante el período administrativo 2011-2017. Resumen Ejecutivo. Mimeo.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2019). Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local. Ciudad de México, México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (1993). Estadísticas básicas del sistema educativo nacional, fin de cursos 1992-1993. México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2019). Estadística educativa. Puebla. Ciclo escolar 2018-2019. Ciudad de México, México.

SEG (2018). *Estadística oficial del inicio del ciclo escolar 2017-2018*. Guanajuato: Secretaría de Educación de Guanajuato.

SEG (2020). *Estadística oficial del inicio del ciclo escolar 2019-2020*. Guanajuato: Secretaría de Educación de Guanajuato.

SOLÍS, PATRICIO (2018). La transición de la secundaria a la educación media superior en México: el difícil camino a la cobertura universal. En *Perfiles educativos*, 40(159), pp. 66-89. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982018000100066&lng=es&tlng=es [última consulta: 19 de septiembre de 2020].

TATTO, MARÍA TERESA (1999). Education Reform and State Power in Mexico: The Paradoxes of Decentralization. En *Comparative Education Review*, 43.3, pp. 251-282.

UNESCO (2017). Marco de la política educativa en el estado de Puebla. Ciudad de México: Unesco.

VIIANTO, LARI (2018). La educación en Guanajuato: Un futuro lastrado por el pasado. En *Acta Universitaria*, 28 (NE-1), pp. 14-22. doi: <http://doi.org/10.15174/au.2018.1989>

ZORRILLA, MARGARITA Y BARBA, BONIFACIO (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Sinéctica Revista Electrónica de Educación*, (30), 1-30. ISSN:1665-109X. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99819167001>

Paradojas de la mejora educativa en los niveles subnacionales de gobierno: los casos de San Martín y Ayacucho

María Balarin*

Introducción y justificación de los casos seleccionados

Los casos seleccionados para el Perú son las regiones de San Martín y Ayacucho. Se trata, como veremos, de dos regiones sumamente distintas, no solo por sus características geográficas y culturales, sino también por su historia reciente y la trayectoria de cambios y mejoras educativas. La mirada comparada a estos dos casos revela algunas de las paradojas de la mejora educativa, en especial en lo que se refiere a los efectos de la gestión descentralizada, es decir a la acción de los gobiernos subnacionales, sobre los procesos de mejora.

*Con el apoyo de Manuela de Szyzlo.

La selección de los casos ha estado basada en una combinación de criterios. El punto de partida para la selección fue una breve encuesta en línea a un grupo de expertos seleccionados durante la primera fase del proyecto.¹⁹⁷ Aquí hubo una fuerte coincidencia entre los especialistas entrevistados en cuanto al caso de San Martín como un claro ejemplo de mejora sistémica. Fuera de este caso, sin embargo, las recomendaciones de los especialistas fueron relativamente dispersas, y aunque algunos mencionaron el caso de Ayacucho, no hubo un consenso claro con respecto a otros ejemplos de mejora sistémica durante el período de estudio. Algunos expertos señalaron, incluso, que era difícil hacer recomendaciones sobre casos de mejora sistémica, pues existe en el país una marcada falta de continuidad en las políticas educativas que dificulta la sostenibilidad de las reformas. Identificar casos subnacionales de mejora sistémica resultaba difícil, además, por lo reciente del proceso de descentralización en el Perú y lo cargado de problemas que ha estado este proceso.

Así, esas primeras recomendaciones de los expertos fueron complementadas con el análisis de los datos cuantitativos disponibles. En ellos, Ayacucho apareció como un caso notable de mejora sostenida en todos los indicadores considerados para el período.

Cabe resaltar que Ayacucho y San Martín no son las regiones que obtienen los mejores resultados en las evaluaciones nacionales de rendimiento educativo, sino las que han logrado mejoras sostenidas en todos los indicadores considerados durante el período bajo estudio.

Es importante señalar también que la mejora en los casos seleccionados se enmarca en un proceso de crecimiento económico sostenido en el país que se inicia aproximadamente en el año 2004 y que ha permitido una fuerte reducción en las tasas de pobreza y pobreza extrema. De igual manera, los procesos de mejora educativa en los niveles subnacionales están muy influenciados por importantes procesos de cambio educativo de nivel nacional que incluyen, entre otros: el aumento del presupuesto educativo –no solo como porcentaje del producto bruto interno (PBI), sino sobre todo en términos del gasto por alumno/a–; la reforma de la carrera docente y la puesta en marcha de grandes programas de acompañamiento docente; y cambios en la gestión del sistema educativo, con un énfasis mucho mayor en la importancia de los sistemas de información para la toma de decisiones, el establecimiento de diversos esquemas de incentivos y la paulatina instalación de una gestión enfocada en el logro de resultados. La existencia de estos cambios de orden nacional, así como lo reciente del proceso de descentralización política y administrativa en el Perú y los problemas enfrentados en este proceso hacen difícil discernir si las mejoras en los casos seleccionados responden o no a factores propios de las gestiones subnacionales de gobierno.

197. La encuesta fue enviada a un total de 18 expertos, y se obtuvieron 9 respuestas en total, a las que se sumaron consultas directas con dos expertos seleccionados. La lista completa de los expertos consultados puede encontrarse en la página web <https://www.llavesdelaeducacion.org/>

En este sentido, los casos de San Martín y Ayacucho son interesantes. Por un lado, San Martín aparece, en la mirada de los expertos consultados, como uno de los casos emblemáticos de mejora sistémica en los que sí se identifican factores de nivel subnacional que explican las mejoras alcanzadas. Se trata de una región que asume un fuerte liderazgo en la mejora educativa desde muy temprano en el proceso de descentralización –aunque, como veremos, enfrenta ciertas barreras a este proceso en el último tramo del período–. Además, es un caso para el que la hipótesis de cambio es bastante consistente y sólida. Para el caso de Ayacucho, en comparación, la hipótesis de cambio es algo más dispersa y aparece como un caso en el que los procesos de mejora, si bien apoyados en algunas dinámicas regionales importantes, parecen haber sido producto, en mayor medida, de las políticas de alcance nacional impulsadas desde el nivel central de gobierno, así como de la mejora general observada en los indicadores socioeconómicos y de desarrollo humano de la región.

La metodología para la construcción de los dos casos de estudio consistió en revisar la información estadística y bibliográfica disponible, así como una serie de entrevistas con actores clave de nivel regional y local. Para el caso de San Martín se hicieron un total de 10 entrevistas a actores regionales; y, para el caso de Ayacucho, 6 entrevistas tanto a actores de nivel regional como a especialistas nacionales conocedores del caso.¹⁹⁸ La selección de entrevistados se hizo siguiendo una estrategia de bola de nieve que partió de consultar primero a algunos de los expertos inicialmente encuestados, quienes a su vez recomendaron a otros actores a los que se les podría entrevistar.

San Martín: armando para desarmar las capacidades de gestión educativa regional

Si bien la mirada a los datos estadísticos no pone a San Martín a la cabeza de las regiones que más mejoran en el país, se trata de un caso emblemático en la construcción de capacidades para la gestión educativa regional. Como veremos, ahí confluyeron el dinamismo descentralizador propio de la región y el liderazgo y visión de los actores regionales, con programas y estrategias orientados a la mejora de las capacidades de gestión educativa regional y local, así como al fortalecimiento de la labor pedagógica en las escuelas. Aunque la región no logró mejoras tan espectaculares como Ayacucho, San Martín fue, durante la primera parte del período bajo estudio, una suerte de laboratorio y un modelo de gestión educativa descentralizada. Sin embargo,

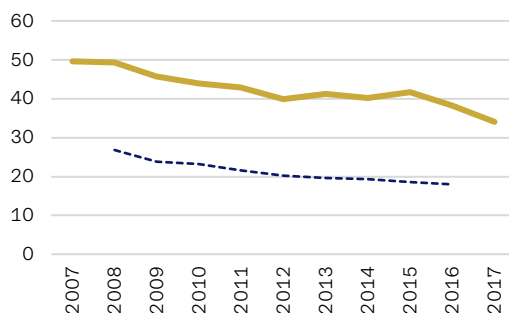
198. Cabe mencionar que para Ayacucho fue bastante más difícil conseguir referencias de actores de nivel regional y local, e incluso de nivel nacional, conocedores del caso. Una explicación para esto es que se trata de una región en la que los procesos de desarrollo de cuadros de funcionarios y expertos locales han sido bastante más difíciles que en el caso de San Martín.

conforme el país viró hacia una recentralización de las políticas y del control del presupuesto educativo durante la segunda parte del período, muchos de los procesos iniciados en la región quedaron truncaos, lo cual podría explicar también el porqué de la desaceleración en la mejora educativa en la región.

El contexto político, económico y social en el que se enmarca el proceso de mejora educativa

Durante el período estudiado la región amazónica de San Martín tuvo importantes mejoras en sus indicadores económicos, sociales y educativos. La tasa de pobreza monetaria en la región se redujo en más de la mitad, pasando del 48,3% en 2009 al 23,5% en 2016 (Banco Central de Reserva del Perú, 2017), mientras que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) pasó de 0,25 en 2003 a 0,48 en 2019, lo que coloca a la región en el grupo intermedio a nivel nacional (aunque bordeando el grupo con bajo IDH) (PNUD, 2019).

Gráfico 1 - Porcentaje de población con al menos una necesidad básica insatisfecha. San Martín, 2007-2017



Nota. La línea de puntos representa el promedio nacional.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Disponible en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/cd4_3.xlsx

Durante este período San Martín tuvo también una reducción importante en el porcentaje de población con al menos una necesidad básica insatisfecha (gráfico 1). Si bien se encuentra todavía muy por encima del porcentaje nacional en todo el período 2007-2017, el indicador disminuyó del 49,3% en el año 2008 al 34,2% en 2017.

Según el censo nacional de 2017, San Martín contaba en ese momento con una población de 813 381 habitantes –lo que representa el 2,8% de la población total nacional censada–, de la cual, alrededor del 3% (21 416) es población nativa amazónica. En 2008, la niñez indígena en la región constituía alrededor del 1% del total de niños, niñas y adolescentes de 3 a 17 años en el departamento, cifra muy por debajo de la tasa nacional (12%) (Benavides, Mena y Ponce, 2010). Esta cifra es proporcional al porcentaje de personas de la región cuyo idioma materno es una lengua originaria (1,8% de la población total para ese mismo año).

En 2019, San Martín contaba con 1372 escuelas primarias, de las cuales, 1326 eran públicas (MINEDU, 2019). Las escuelas públicas emplean a 14 079 docentes y cuentan con 246 954 estudiantes (MINEDU, 2019). Para el 2017, observamos que en el departamento el 64,2%, 76,5% y 36,6% de las instituciones educativas de nivel inicial, primaria y secundaria, respectivamente, se encontraban en zonas rurales (INEI, 2018c), lo que contrasta con lo encontrado sobre la distribución de la población de la región en el censo nacional de 2017, según el cual solo el 31,9% de la población vivía en áreas rurales (INEI, 2018b). Esto es un indicio del nivel de dispersión de la población estudiantil en el ámbito rural, principalmente en los niveles de inicial y primaria, con un número amplio de instituciones educativas de tipo unidocente y multigrado.

San Martín es una región eminentemente agrícola. Este sector representa el 27,2% de su economía y es el mayor empleador en la región (46%). Si bien en años recientes la producción agrícola ha transitado hacia un mayor uso de tecnología, lo que se asocia con una mayor productividad, así como al incremento de cultivos alternativos como el cacao, el café y la palma aceitera (Banco Central de Reserva del Perú, 2018), la región es también una de las mayores zonas de cultivo de la hoja de coca en el país (Perú es el mayor productor de hoja de coca del mundo). El cultivo de la hoja de coca en la región ha venido creciendo desde los años ochenta, una época en la que la unión entre el narcotráfico y organizaciones terroristas como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) generó las condiciones para la expansión de sus áreas de cultivo, que han llegado a ocupar más de 30 000 hectáreas. Esto ha dado lugar a que San Martín sea un foco clave para la implementación de programas tanto nacionales como impulsados por la cooperación internacional –especialmente la cooperación estadounidense– orientados a la erradicación de los cultivos ilícitos.

A nivel nacional, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) ha sido la responsable de implementar el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) como parte de una estrategia nacional para erradicar los cultivos ilícitos (UNODC, 2012). Desde su instalación en el año 2003, el gobierno regional (GORE) de San Martín se comprometió con la estrategia integral para la erradicación de la hoja de coca. El PDA extendió su área de influencia a 379 comunidades que comprenden más de 28 000 familias que voluntariamente decidieron cultivar productos alternativos en sus tierras (UNODC, 2012). En el marco de estas acciones, y con el financiamiento de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), se pusieron en marcha también grandes proyectos de desarrollo social, como fueron, en el ámbito de la educación, Aprende y SUMA, que, como veremos, desempeñaron un papel importante en la mejora educativa en la región.

San Martín es considerada una de las regiones que más ha avanzado en el proceso de descentralización. Esto puede atribuirse a lo que Zárate (2003) describe como «la tradición autonomista» de la región, forjada en el intento previo y fallido de descentralización que se llevó a cabo al final de la década de los ochenta. Esa tradición, junto con una historia,

durante la década de los noventa, en la que los gobiernos locales y las ONG desempeñaron un importante papel en el desarrollo local y en la reconstrucción del vínculo Estado-sociedad luego de los años de violencia interna en el país, llevó a que la región asumiera un liderazgo importante en el proceso de descentralización iniciado en el año 2003.

En este proceso de descentralización, el GORE asumió un liderazgo importante desde muy temprano. El partido Nueva Amazonía liderado por César Villanueva, quien fue gobernador regional durante dos períodos consecutivos entre 2007-2011 (y quien hoy cumple prisión preventiva por una investigación sobre corrupción en su contra), asumió este liderazgo. Entre los hitos de su gestión destacan el Plan Concertado de Desarrollo Departamental San Martín 2008-2015, desarrollado con el objetivo de convertir el GORE en un sistema más ágil y productivo, y la reforma institucional iniciada en el año 2011 con la elaboración del Plan Estratégico 2011-2014, que se enmarcó en un nuevo modelo de gestión por resultados impulsado por el Ministerio de Economía y Finanzas y asumió un enfoque territorial de gestión que reemplazó el tradicional enfoque sectorial (Pezo, 2012). En el marco de estos procesos de reforma, en 2012 se oficializó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional para mejorar los servicios públicos ofrecidos a la ciudadanía. Bajo la gestión de Villanueva, el GORE de San Martín hizo un gran énfasis en la participación ciudadana como elemento clave para el avance de las reformas, y se fortalecieron las instancias locales y regionales de participación ciudadana.

Los avances en el proceso de descentralización en San Martín se han consolidado de forma más evidente en los sectores de la educación, la salud y el medioambiente. La evidencia de investigación disponible sugiere que los avances en estas áreas obedecen a patrones similares: la confluencia y alineación entre un GORE con un liderazgo y una capacidad de organización relativamente fuertes y la presencia de organizaciones y actores de la sociedad civil y de organizaciones y programas impulsados por la cooperación internacional (Meléndez, Claudia, Dargent Bocanegra y Rousseau, 2017; Muñoz, 2017).

La mejora educativa desde las cifras

A continuación, revisamos algunos de los principales indicadores cuantitativos disponibles para el caso de San Martín, con el propósito de comprender la evolución de su situación educativa y reconocer su posición respecto al escenario nacional.

Para empezar, resulta conveniente abordar la tasa de analfabetismo entre la población de 15 años en adelante para retratar el contexto educativo de la región.¹⁹⁹ Este indicador muestra avances y retrocesos entre los años 2001 y 2018. Hasta el año 2008 la tasa se reduce de manera sostenida (del 16,3% al 11,2%). Desde ese año en adelante los

199. Para este indicador, los datos provienen de la consulta realizada en el Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones (SIRTOD), que toma información de las Encuestas Nacionales de Hogares del INEI (véase <http://systems.inei.gob.pe:8080/SIRTOD/>).

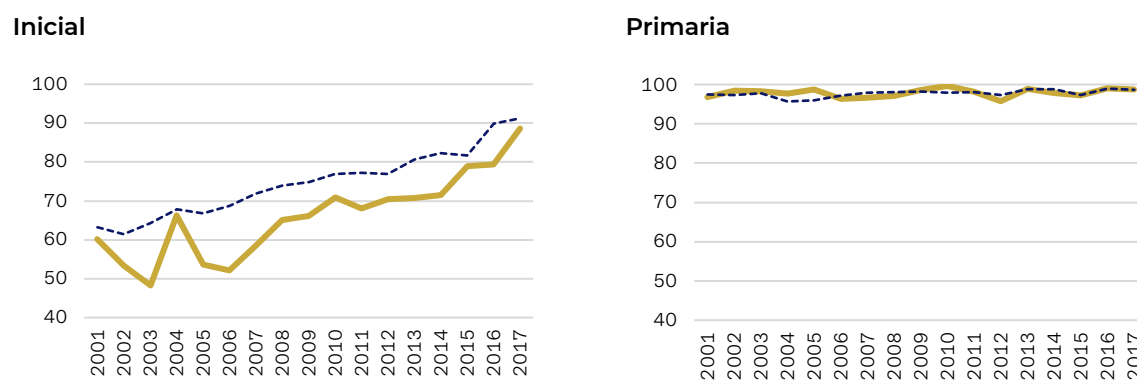
porcentajes anuales oscilan entre el 8,8% y el 12,4%. En 2018, la tasa de analfabetismo fue del 10,6%, por encima de la tasa nacional del 8,3%.

Por su parte, los indicadores relacionados con las oportunidades de acceso a la educación mejoraron considerablemente entre los años 2001 y 2017. Si consideramos la cobertura en la educación básica en términos de la tasa total de asistencia²⁰⁰, observamos que San Martín ha tenido mejoras considerables, especialmente en los niveles de inicial y secundaria, y ha seguido una tendencia de crecimiento similar a las tasas nacionales (gráfico 2).

En el nivel inicial resulta relevante resaltar que, si bien en 2001 la tasa total de asistencia en San Martín alcanzaba el 60,2% –cercana a la tasa nacional del 63,3%–, la diferencia entre ambas cifras se amplía en los siguientes años, y San Martín tiende a ubicarse debajo de la tasa nacional. En 2017, sin embargo, observamos que, después de un crecimiento sostenido, la brecha vuelve a reducirse, y San Martín alcanza el 88,6% de asistencia en inicial, solo 2,6 puntos porcentuales por debajo de la tasa nacional.

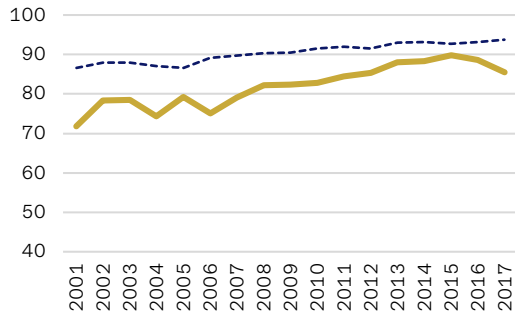
Por otro lado, la tasa de asistencia para primaria es la que menos variación presenta desde el 2001, lo que coincide con la tendencia nacional. Se han mantenido niveles muy altos de cobertura en todo el período: pasaron de un 96,8% en 2001 a un 98,6% en 2017, muy a la par de la tasa nacional. En el nivel inicial es donde se observa una mejora realmente notable, pues se ha pasado de una cobertura del 60% en 2001 a una del 90% en 2017. En secundaria encontramos un progreso importante también, pues la tasa total de asistencia, que se encontraba en 2001 muy por debajo de la tasa nacional (71,8% y 86,7%, respectivamente), creció aceleradamente hasta llegar al 85,5% en 2017, muy cerca del 93,7% de la tasa nacional.

Gráfico 2 - Tasa total de asistencia por nivel educativo. San Martín, 2001-2017



200. Medida en términos de la concurrencia efectiva de los educandos a los centros y programas de los diferentes niveles de la educación básica regular (EBR): inicial, primaria y secundaria.

Secundaria



Nota. La línea de puntos representa el promedio nacional.

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE). Disponible en <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias>

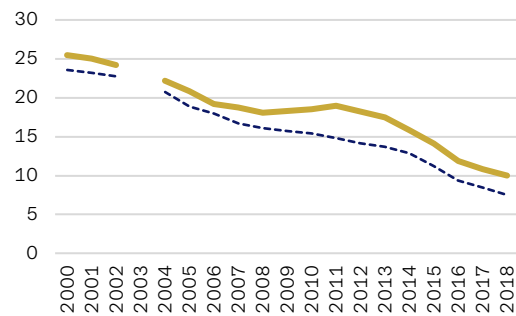
Para el análisis del progreso y permanencia en el sistema escolar, se consideran indicadores de sobriedad, abandono y terminalidad. En cuanto a la sobriedad (gráfico 3), observamos una clara tendencia hacia la disminución del porcentaje de alumnos/as con atraso escolar, lo que corresponde con los avances a nivel nacional. En primaria y secundaria, dicho porcentaje pasó, respectivamente, del 22,1% y 25,5% en 2001 al 5,8% y 10% en 2017. En ambos casos, las tasas siempre se encuentran solo ligeramente por encima de la tasa nacional, pues no superan los 5 puntos porcentuales de diferencia.

Gráfico 3 - Porcentaje de alumnos/as con atraso escolar, por nivel educativo. San Martín, 2000-2018

Primaria



Secundaria

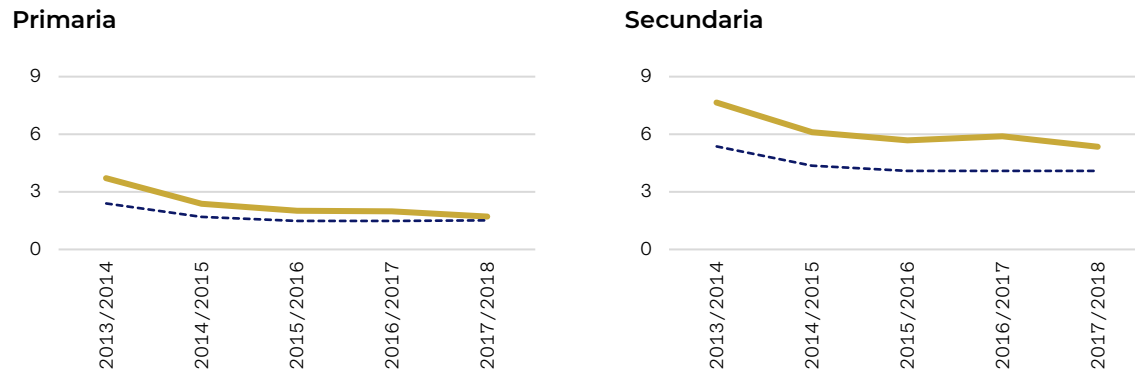


Nota. La línea de puntos representa el promedio nacional.

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE). Disponible en <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias>

Con respecto al indicador de abandono, se observan mejoras considerables en los últimos años, específicamente entre 2013 y 2018, que se corresponden con los avances a nivel nacional (gráfico 4). Tanto para primaria como para secundaria, las tasas de deserción acumulada²⁰¹ se encuentran por encima de las tasas de nivel nacional. Sin embargo, esta brecha se reduce a través de los años. En primaria, si para la transición 2013-2014 la tasa de deserción acumulada representaba un 3,7%, y la del país era del 2,4%, en 2017-2018 estas se reducen al 1,7% y 1,5%, respectivamente. En el caso de secundaria sucede algo similar: para la transición 2013-2014 la tasa de abandono representaba un 7,7% (mientras que la tasa nacional era de un 5,4%), y se reduce al 5,4% en 2017-2018 (a la par de la tasa nacional, que baja al 4,1%) (Gobierno Regional de San Martín, 2017).

Gráfico 4 - Tasa de deserción interanual, por nivel educativo. San Martín, 2013-2017



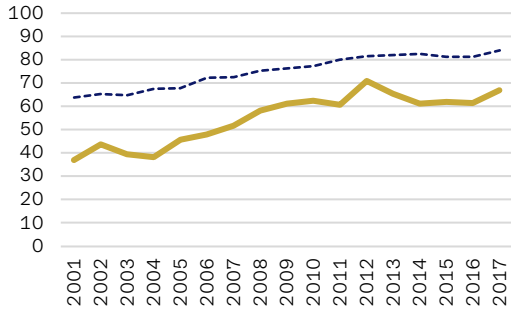
Nota. La línea de puntos representa el promedio nacional.

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE). Disponible en <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias>

Por su parte, los datos para el indicador de terminalidad, medido a partir de la tasa de conclusión del nivel secundario de la población de 20 a 24 años, muestran avances importantes para la región de San Martín durante el período 2001-2017, que se corresponden con la tendencia de crecimiento a nivel nacional (gráfico 5). En el año 2001, San Martín alcanzaba una tasa de solo el 37%, y después sigue una rápida trayectoria ascendente hasta llegar a su punto más alto en 2012, con un 70,9%. Luego de ello, la tasa tiene una caída significativa de hasta 9,9 puntos porcentuales, pero después se recupera y llega a 2017 con un 66,9%. Para este indicador observamos una brecha persistente entre la tasa regional y la tasa de nivel nacional, la cual pasa de 26,9 puntos porcentuales en 2001 a 17,1 puntos porcentuales en 2017.

201. Porcentaje del número total de personas de un grupo de edades que no han terminado un nivel o etapa educativa y no se encuentran matriculadas en ninguna institución educativa.

Gráfico 5 - Tasa de conclusión del nivel secundario. Población de 20 a 24 años. San Martín, 2001-2017



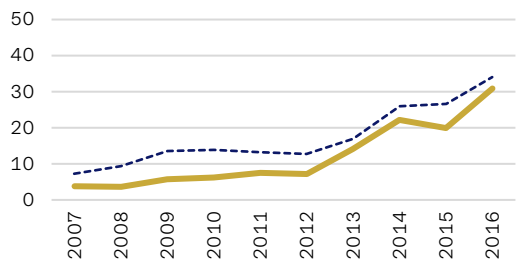
Nota. La línea de puntos representa el promedio nacional.

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE). Disponible en <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias>

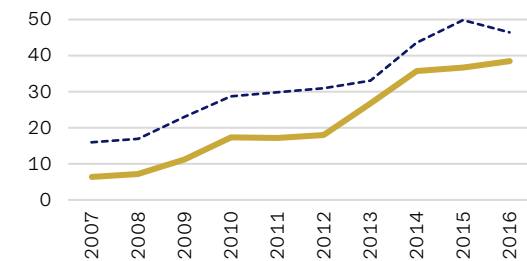
En cuanto a los resultados, para el período estudiado contamos con los datos de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), prueba anual que evalúa el logro de aprendizaje de estudiantes de primaria y secundaria. Para el caso de segundo de primaria, donde se evalúan las áreas de Comprensión Lectora y Matemática, observamos un avance importante en San Martín en el porcentaje de alumnos/as aprobados en ambas materias, en correspondencia con la tendencia nacional (gráfico 6). El área de Matemática crece de modo sostenido y pasa de un 3,8% en 2001 a un 34,1% en 2017. Si bien la tasa se mantiene por debajo de la correspondiente al nivel nacional, la diferencia es muy reducida para ambos años (3,4 y 3,2 puntos porcentuales, respectivamente). Por otro lado, en el área de Comprensión Lectora se pasa de un 6,4% en 2001 a un 38,5% en 2017, con brechas mayores al caso anterior (de 9,5 y 7,9 puntos porcentuales, respectivamente), las cuales son similares a las de los años intermedios.

Gráfico 6 - Porcentaje de alumnos/as que logran los aprendizajes del grado. Segundo grado. Nivel primario. Matemática y Comprensión Lectora. San Martín, 2007-2016

Matemática



Comprensión Lectora

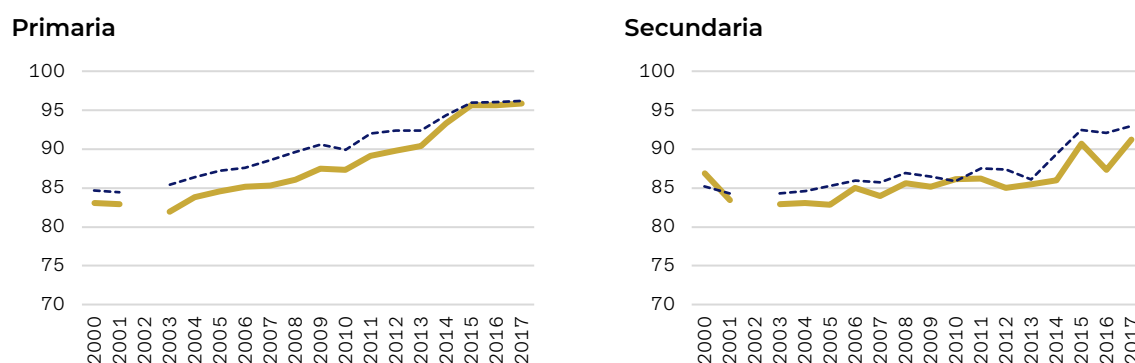


Nota. La línea de puntos representa el promedio nacional.

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE). Disponible en <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias>

Respecto a la tasa de aprobación en la prueba, para lo cual se cuenta con resultados para primaria y secundaria, se observa una tendencia hacia una mejora sostenida entre el año 2000 y el 2017, y una clara relación con los desempeños a nivel nacional (gráfico 7). En primaria, el porcentaje de aprobados pasa del 84,7% en 2001 al 95,9% en 2017; en este último año, muy cerca del porcentaje nacional (96,2%). Para secundaria, el porcentaje se mantiene constante entre el 86% y el 86,9% hasta el año 2014; en 2017 alcanza un 91,3%, por debajo del porcentaje nacional (93%).

Gráfico 7 - Porcentaje de aprobados, por nivel educativo. San Martín, 2000-2017



Nota. La línea de puntos representa el promedio nacional.

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE). Disponible en <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias>

Finalmente, cabe mencionar que un área en la que San Martín también tuvo una mejora importante, y que se vincula muy directamente con el desempeño educativo de los estudiantes, es la desnutrición crónica. Entre los años 2009 y 2012, las tasas de desnutrición crónica infantil de la región se redujeron en casi 15 puntos porcentuales y pasaron del 28,2% al 14,3%, lo que llevó a que tenga una de las tasas de desnutrición más bajas del país. Esta mejora podría deberse a que el gobierno regional implementó el Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil (PAIMNI), que también contó con el apoyo de USAID (USAID, 2015).

Explicando la mejora educativa en San Martín durante el período 2004-2019

En el caso de San Martín, las entrevistas con funcionarios y expertos, así como la revisión de literatura relevante, dan lugar a una hipótesis bastante consistente, según la cual la mejora educativa durante el período 2004-2019 se explicaría por la alineación entre un GORE relativamente fuerte y comprometido con el proceso de descentralización que priorizó la mejora educativa; un tejido de instituciones y actores de la sociedad civil

comprometidos con este proceso; y el apoyo de la cooperación internacional a través de programas orientados a la mejora pedagógica en las escuelas. Todo ello contribuyó a que el GORE desarrollara una serie de capacidades que fueron centrales para la mejora educativa.

Como hemos visto, el proceso de descentralización se inicia en el año 2001 con la aprobación de la Ley de Bases de Descentralización, y continúa con la creación de los GORE, la elección de sus gobernadores y la paulatina transferencia de funciones. En 2003, la nueva Ley General de Educación establece el marco de competencias para los GORE en educación. En el contexto de la publicación del Proyecto Educativo Nacional (PEN) elaborado por el Consejo Nacional de Educación, los GORE recibieron la tarea de elaborar sus Proyectos Educativos Regionales (PER), que debían articularse con las prioridades y metas propuestas en el PEN y que debían servir para guiar las políticas educativas regionales. La construcción de los PER fue producto de procesos participativos en los que estuvieron involucrados actores de las diferentes instancias del Estado, sociedad civil, especialistas, etc. El Consejo Nacional de Educación, a través del Sistema de Seguimiento a la Implementación de los PER (SSII-PER), realizó un monitoreo constante de los avances de estos proyectos y tuvo en cuenta una serie de indicadores clave: planificación, presupuesto, ejecución de programas y proyectos, organización institucional, profesionalización, transparencia y participación (CNE, 2012 y 2015).

San Martín fue una de las regiones que más rápida y sostenidamente avanzaron en estos procesos. Esto se explica por «la vocación descentralista y el dinamismo característico de la región», que la colocaron «a la vanguardia del proceso de descentralización y, en particular, en el tema de innovaciones educativas y procesos de reforma de gestión descentralizada de la educación» (Pezo, 2012: 12).

Esto se hizo evidente no solo en los avances en el proceso de transferencia de funciones y competencias desde el MINEDU hacia el GORE, sino también en el proceso de elaboración y posterior implementación del PER (Pezo, 2012). De hecho, en San Martín «el mayor avance de descentralización se observa en educación, salud y medioambiente [...] En el caso del sector educación, las acciones de reforma se inician con el proceso de elaboración y posterior oficialización del Proyecto Educativo Regional (2007) y la posterior elaboración de su Modelo Educativo Regional (2010)» (Muñoz, 2017: 17).

A decir de los entrevistados, la elaboración del PER fue un hito en la descentralización del servicio educativo, pues supuso la movilización de diversos actores que fueron convocados para pensar en las necesidades educativas de la región. Esto contribuyó a consolidar el papel y el compromiso de la sociedad civil en la mejora de la educación.²⁰² Desde un principio el desarrollo del PER contó, además, con el respaldo político del GORE, que lideró la iniciativa por la mejora educativa en la región.

202. Entrevista a funcionario local 2, MINEDU.

Este proceso de mejora asentado en el PER se vio facilitado también por el hecho de que, durante el período bajo estudio, San Martín tuvo una «gestión de gobierno estable, que mantuvo prioridades de política regional a nivel de capacitación docente, fortalecimiento de equipos técnicos y articulación entre las diferentes instancias de gobierno»²⁰³, una suerte de anomalía en un contexto nacional caracterizado por la fuerte inestabilidad en la política y, en especial, en la gestión pública. A ello se sumó el énfasis que hizo el GORE de San Martín en «modernizar el aparato de gobierno en la lógica de procesos»²⁰⁴.

Según los entrevistados, un elemento importante para lograr el compromiso tanto del GORE como de los actores de la sociedad civil fue que el PER y el proceso de descentralización en general abrieron la posibilidad de «adaptación de los lineamientos del MINEDU a las necesidades de la región» y dotaron a los GORE de la «libertad para manejar el presupuesto» educativo en función de las prioridades definidas en el PER.²⁰⁵ La flexibilidad presupuestal fue, a decir de la mayoría de los entrevistados, una característica clave para la implementación del PER en San Martín.

El GORE de San Martín impulsó reformas en la estructura organizacional de las instancias regionales y locales de gestión educativa en el marco de la nueva «arquitectura de la descentralización» (Molina y Arguedas, 2015: 24). Estas reformas buscaron delimitar con mayor claridad la función pedagógica de las UGEL (Unidad de Gestión Educativa Local) y limitar la tradicional concentración de estas instancias en la gestión administrativa y presupuestal.

El impulso del GORE a la implementación de las reformas educativas fue particularmente evidente durante «el liderazgo de César Villanueva [quien] dio un apoyo importante al sector educación, colaborando con una planificación estratégica»²⁰⁶. A decir de los entrevistados, durante la gestión de Villanueva, el GORE «estuvo legitimado y contó con la participación de la ciudadanía»²⁰⁷; mientras que las instancias de gestión descentralizada de la educación contaron con un importante margen de autonomía y con el respaldo del GORE.²⁰⁸

203. Entrevista a experto 1.

204. Entrevista a experto 2, SINEACE.

205. Entrevista a funcionario local 1, MINEDU.

206. Entrevista a funcionario local 4, ex UGEL Lamas.

207. Entrevista a funcionario local 2, MINEDU.

208. Entrevista a funcionario local 1, MINEDU.

El liderazgo político del GORE se construyó sobre la base de una buena articulación con las instancias de gestión descentralizada y una buena coordinación intersectorial con aquellos sectores clave para el avance en la mejora educativa (Salud, Vivienda, Transporte y Comunicaciones, además del MINEDU). El GORE de San Martín puso en marcha, desde la Gerencia de Desarrollo Social, diversos proyectos articulados intersectorialmente y que contaron, además, con el apoyo de la cooperación internacional.

Todo esto se tradujo en un avance temprano y sostenido en la implementación del PER (CNE, 2012 y 2015). El proceso de implementación del PER se inició con la elaboración del Modelo de Gestión Educativa Regional (MGER) en el año 2010, en un contexto en el que «había un compromiso de los tomadores de decisiones» que permitió gestionar el territorio.²⁰⁹ El MGER tuvo como objetivo implantar un modelo descentralizado y democrático para reformar la gestión educativa regional en articulación con los principales ejes de desarrollo nacional y regional y en coordinación con diversas instancias intersectoriales (Gobierno Regional de San Martín, 2014: 14). Específicamente, buscó cambiar el tradicional modelo jerárquico y burocrático de gestión, enfocado en la formalidad de los procedimientos administrativos, por un modelo orientado al logro de resultados de aprendizaje y a la mejora pedagógica.

Según los entrevistados, la transferencia de capacidades dentro del marco de la implementación del MGER fue muy importante para consolidar la reforma de la gestión del servicio educativo: «El gobierno regional no contaba con gerentes públicos buenos, hubo una profesionalización de los funcionarios públicos y se dio una transferencia de capacidades promovidas desde el gobierno regional»²¹⁰. También señalan que lo valioso de la capacitación de los servidores públicos fue que esta no se centró únicamente en su profesionalización y en un mejor desempeño de sus tareas y actividades regulares, sino que produjo un empoderamiento de los funcionarios del sector público, quienes asumieron el liderazgo para generar los cambios esperados.²¹¹ Esta fue una particularidad del caso de San Martín, según afirman los entrevistados, que lo diferencia de lo que ocurrió en otras regiones del país.

Un elemento importante que permitió avanzar en la implementación del MGER y el PER fue la puesta en marcha de importantes proyectos de inversión pública (PIP). El esquema de los PIP a nivel nacional se ideó como un mecanismo para financiar con dinero público las reformas y políticas de los GORE. Muchos GORES tuvieron problemas para cumplir con las exigencias del proceso de postulación y gestión de estos fondos (Carrillo y Reátegui,

209. Entrevista a funcionario local 2, MINEDU.

210. Entrevista a funcionario local 2, MINEDU.

211. Entrevista a especialista 3, CNE.

2013). El GORE de San Martín fue uno de los primeros en utilizar este mecanismo de inversión como estrategia de financiamiento para las reformas en el sector educativo y para el año 2012 había logrado gestionar «tres proyectos de inversión pública (PIP) mayores: el primero tuvo como objeto el financiamiento del [PER] PERSAM; el segundo estuvo referido al fortalecimiento institucional y docente para el desarrollo de capacidades en las instituciones educativas de la región; y, finalmente, el tercer proyecto se dedicó al rescate y afirmación de las experiencias culturales en San Martín» (Pezo, 2012: 13).

La implementación del MGER supuso también la instalación de «centros de recursos para acompañamiento de los docentes»²¹² y «se buscó darles autonomía a los maestros»²¹³. El empoderamiento de los maestros en el contexto de la implementación del PER permitió alimentar iniciativas para responder a las necesidades locales.

A decir de los entrevistados, un factor no menor en los avances y resultados obtenidos por la región San Martín fue la calidad de los equipos técnicos regionales, que permitieron desarrollar las competencias necesarias entre los funcionarios de los niveles descentralizados de gestión educativa. Como mencionamos antes, San Martín ya contaba con una organización y capacidad de gestión más establecida que en otras regiones, y la experiencia con el desarrollo del PER, así como el hecho de que los funcionarios regionales se involucraran en importantes proyectos de fortalecimiento de la gestión educativa regional financiados por la cooperación internacional, contribuyeron a consolidar esas capacidades.

El otro factor que contribuyó a la generación de mejoras y al proceso de descentralización de la gestión educativa en general fue la puesta en marcha de ApreNDes y SUMA, dos grandes proyectos financiados por la cooperación internacional (USAID) que se articularon con las reformas promovidas desde el GORE a través del PER y el MGER. Estos proyectos buscaron específicamente fortalecer la gestión educativa local y priorizaron la inversión en la formación y capacitación del capital humano a la profesionalización de los funcionarios del sector. Estos procesos estuvieron guiados por un enfoque de gestión territorial que poco a poco se fue instalando en las diversas instancias de gestión educativa de la región.

Los actores entrevistados plantearon que, a pesar de los PIP, «la implementación del PER carecía de presupuesto, y en ese contexto, a través del gobierno regional se buscan aliados de la cooperación internacional como USAID que trabajaran en paralelo a las propuestas del MINEDU»²¹⁴. En este sentido, el apoyo de la cooperación internacional,

212. Entrevista a funcionario local 1, MINEDU.

213. Entrevista a especialista 3, CNE.

214. Entrevista a funcionario local 2, MINEDU.

materializada en la provisión de asistencia técnica –enfocada en el desarrollo de capacidades de gestión y en la implementación de procesos de mejora educativa–, se convirtió en un factor clave para los avances y resultados logrados por la región San Martín.

El proyecto AprenderDes (2004-2007) implementó estrategias, en los diferentes niveles de gestión educativa, dirigidas al proceso de descentralización y al fortalecimiento de capacidades de los diferentes actores educativos, en especial para la mejora pedagógica (Pezo, 2012). La inclusión de familias y comunidades en los proyectos de USAID funcionó muy bien en la región, ya que la comunicación directa permitió que las familias tuvieran una comprensión más clara del propósito del PER. En las entrevistas se señaló que «AprenderDes y SUMA trabajaron mucho con el gobierno local desde la gobernanza, para preparar al padre, para que el padre sea espontáneo, pero que sepa que tiene un rol importante en la escuela»²¹⁵.

El proyecto SUMA fue implementado entre los años 2010 y 2014 y se enfocó en la mejora de la gestión institucional. El proyecto se dedicó a la capacitación en gestión institucional a funcionarios de dos municipios distritales, donde se lanzó un programa piloto, y buscó poner a prueba la idea de reordenar el sistema educativo en función de las necesidades y potencialidades de la escuela.²¹⁶ La incidencia de este proyecto fue especialmente importante, porque contó con un componente intersectorial para atender las necesidades integrales de las escuelas.

Resulta importante indicar, sobre todo al considerar la sostenibilidad de los cambios logrados en la región San Martín, que los procesos de mejora que se han mencionado tuvieron lugar principalmente durante la primera década de este siglo, lo que es consistente con los indicadores cuantitativos revisados como parte del estudio. Los actores entrevistados coincidieron en señalar que a partir del año 2011 ha habido un proceso de creciente «recentralización» del control sobre el presupuesto educativo y, por ende, de la gestión educativa, que se enfoca cada vez más en la implementación de grandes programas presupuestales (PP) de alcance nacional que son diseñados e implementados directamente por el MINEDU y que limitan la toma de decisiones a nivel regional.²¹⁷

215. Entrevista a funcionario local 1, MINEDU.

216. Entrevista a especialista 6.

217. La estructura del presupuesto educativo público se divide en tres grandes categorías: programas presupuestales (PP), acciones centrales (AC) y asignaciones presupuestarias que no resultan en productos (APNOP). Entre ellos, los PP son el instrumento que se enmarca en un esquema de presupuesto por resultados (PpR) y programa acciones orientadas al logro de un objetivo de política pública. Su diseño, implementación, seguimiento y evaluación está a cargo de instituciones del nivel central de gobierno, en este caso, del Ministerio de Educación. Como indican Valdivia et al., este presupuesto llega ya asignado a unas partidas determinadas, lo que dificulta «su uso alternativo y discrecional por parte de las regiones» (2018: 27). A la apertura del año fiscal 2019, el 74% del presupuesto educativo a nivel nacional estuvo destinado a los PP (Balarin y Saavedra, 2020).

También coincidieron en señalar que la creciente concentración del presupuesto educativo en los PP y las reglas de ejecución presupuestal en el marco de estos programas han ido reduciendo la autonomía de la región para afrontar los retos de la educación en su territorio, y las regiones han tenido que adecuarse a un programa centralizado de educación que no necesariamente responde a sus necesidades particulares (Balarin y Saavedra, 2020).

Como vimos, uno de los elementos clave que explican el logro de mejores resultados en la región San Martín fue la flexibilidad en el manejo presupuestal. Con la llegada de los grandes PP al sector, como el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA)²¹⁸, a partir del año 2012 la flexibilidad presupuestal casi desaparece: el PELA, «como programa presupuestal centrado en el logro de aprendizajes, en vez de reforzar el trabajo de iniciativa regional, la ha desmantelado»²¹⁹, debido a que no hay una correspondencia entre los objetivos planteados por el PELA y los del PER. Los entrevistados también mencionan que parte de lo que se busca con el PELA es que se generen resultados rápidamente en el desempeño académico de los estudiantes de la región medidos en pruebas estandarizadas como las ECE: «La DRE-SM²²⁰ se vuelve un receptor pasivo de las políticas educativas en vez de poder hacer propuestas. Se incrementa la debilidad del liderazgo, ocasionando que ya no pueda ser implementado el PER»²²¹.

Además, como consecuencia de esta reorientación en la conducción de las políticas educativas desde el MINEDU, se ha producido una gran duplicidad de funciones: «Se contrataron equipos técnicos que contestaban directamente al MINEDU pasando por encima de la DRE-SM»²²². Esto no solo es grave porque hace redundante la labor de la DRE-SM, sino también porque esos equipos técnicos que van directamente a las escuelas no instalan capacidades a nivel local para que luego las UGEL las puedan reproducir: «La recentralización impide la articulación a nivel regional. Desaparece el “efecto multiplicador” para la región [...] la recentralización esteriliza las iniciativas locales»²²³.

218. El PELA, también llamado Programa Presupuestal 090, corresponde a uno de los tres PP bajo responsabilidad del MINEDU que se dirigen a la educación básica. Su objetivo es la mejora significativa de los logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular en las instituciones educativas públicas del país. Tanto el MINEDU como las unidades ejecutoras del sector en las regiones (DRE y UGEL) tienen roles asignados para su ejecución (Balarin y Saavedra, 2020).

219. Entrevista a especialista 4, MCLCP-SM.

220. Dirección Regional de Educación (DRE).

221. Entrevista a especialista 4, MCLCP-SM.

222. Entrevista a funcionario local 2, MINEDU.

223. Entrevista a especialista 3, CNE.

Los entrevistados coinciden en señalar que el proceso de recentralización se explica también por los cambios en la gestión del GORE. Según explican, con la salida de César Villanueva tras las elecciones de 2014, se redujo el liderazgo político del GORE en la reforma educativa y este terminó asumiendo una función más bien pasiva como receptor de las instrucciones del gobierno nacional: «La gestión del gobierno regional actualmente ya no parece tener como prioridad la educación, incluso tiene presupuesto de educación sin ejecutar»²²⁴. Los entrevistados ven con preocupación que haya habido «un desmantelamiento regional al recentralizar a funcionarios con buena capacidad de gestión pública» a instancias centrales del MINEDU.²²⁵

A primera vista podemos concluir que San Martín es un caso de éxito, en el que en pocos años se logró poner en marcha una reforma de la educación a nivel regional muy efectiva, lo que permitió que todos los indicadores estadísticos educativos muestren una tendencia a la mejora. El caso es interesante, porque se observa muy bien cómo el liderazgo político del GORE, en combinación con una agenda clara de objetivos educativos regionales consolidados en un PER, y la asistencia técnica de la cooperación internacional confluyeron para cambiar rápidamente la realidad del servicio educativo en toda la región. Parte de este éxito, según la percepción de los entrevistados, se debe a que contaron con flexibilidad no solo presupuestaria, sino también para desarrollar iniciativas pedagógicas locales que respondían a los retos de cada localidad. A pesar de estos logros, el proceso de «recentralización» que mencionan todos los entrevistados va en una dirección contraria a la establecida durante la primera mitad del período estudiado, y esto podría explicar el ligero retroceso en varios de los indicadores que hemos considerado anteriormente.

Ayacucho: entre el impulso de las políticas nacionales y el rol de la sociedad civil como motores de la mejora educativa

A diferencia de San Martín, donde los actores entrevistados y la literatura confluyeron en una narrativa común para explicar la mejora educativa, Ayacucho, a pesar de tener resultados realmente notables, fue desde el inicio una suerte de incógnita que el estudio de caso ha buscado desentrañar. La región, como veremos, no tuvo un liderazgo fuerte del GORE, sino que este estuvo marcado por discontinuidades y fuertes indicios de corrupción. Lo que permitió la mejora educativa fue, más bien, la

224. Entrevista a especialista 1, DRE-SM.

225. Entrevista a funcionario local 2, MINEDU.

confluencia de un estrecho tejido de organizaciones de la sociedad civil y la conducción de las políticas desde el nivel central de gobierno, a lo que se sumó la mejora en diversos indicadores socioeconómicos y de salud en la región. Así, a diferencia de San Martín, que mejoró más en la primera mitad del período bajo estudio y cuyas mejoras tienen un origen claro en las acciones del nivel subnacional, Ayacucho mejora más durante la segunda mitad del período, es decir, justo cuando a nivel nacional las políticas empiezan a virar hacia un manejo más centralizado.

El contexto político, económico y social en el que se enmarca el proceso de mejora educativa

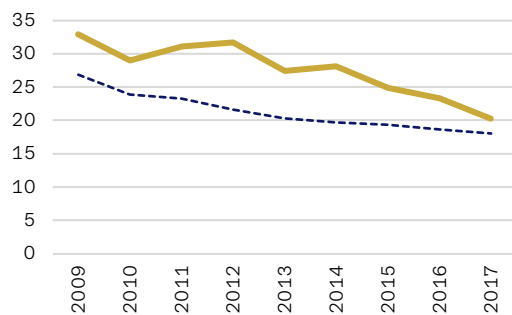
El contexto histórico de Ayacucho es de gran relevancia para entender la evolución educativa de la región, pues se trata de uno de los lugares más gravemente afectados por el conflicto armado interno entre Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas del Perú. El informe elaborado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) estima que solo en Ayacucho desaparecieron 26 259 personas víctimas del conflicto armado (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003: 53). Según este informe, una de las razones por las que Ayacucho fue tan duramente afectado tiene que ver con su situación geográfica en el país. Ubicada en la vertiente oriental de la cordillera de los Andes, durante esa época con una accesibilidad restringida (ya hoy en día bastante mejorada) y, por ello, muy alejada de la capital del país, a las fuerzas armadas les resultaba muy difícil contener el avance de Sendero Luminoso. De acuerdo con la investigación de la CVR, la violencia terrorista estuvo inicialmente dirigida a representantes y simpatizantes del «antiguo orden» en Ayacucho y Apurímac, de modo que la mayoría de las víctimas fueron campesinos o autoridades de pequeñas localidades (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003: 54). El conflicto armado no solo causó pérdidas masivas de vida, propiedades e infraestructura, sino también una fuerte migración del campo a la ciudad y de la región a la capital. Para ilustrar esta situación, en 2007 la población rural representaba el 42% de la población total ayacuchana (612 489 habitantes), mientras que, en 1981, justo cuando empezaba el conflicto armado, representaba el 63,5% de la población de la región (INEI, 2014a).

El conflicto armado afectó gravemente la solvencia económica de la región y provocó mucho desamparo y pobreza en la población ayacuchana (en el año 2001 la incidencia de la pobreza total y extrema en Ayacucho era del 72,5% y del 45,4%, respectivamente) (INEI, 2013: 14). También tuvo un fuerte impacto en el tejido social de la región y generó fuertes traumas psicosociales en la población. Un estudio realizado en el año 2011 sobre la situación de la educación rural en la región mostraba la preocupación de los docentes ante la posibilidad de que se repitieran los sucesos del conflicto, así como la importancia que estos otorgaban a que desde las aulas se generara una adecuada reflexión sobre esos hechos (Chávez, 2011). Esto coincide con algunas de las propuestas del informe de la CVR, en el que se señala la necesidad de integrar en las escuelas contenidos relativos a los derechos humanos (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003).

A pesar del severo impacto que tuvieron los años del conflicto armado en la región, Ayacucho ha experimentado un cierto resurgimiento económico y social en las últimas dos décadas. El cambio más importante se ha dado en la reducción de las tasas de pobreza: si en el año 2004 alcanzaban al 78,6% de la población, en 2014 se redujeron a casi la mitad (47,4%) (Banco Central de Reserva del Perú, 2015: 14). Aunque todavía persiste una marcada brecha entre las tasas de pobreza del país y las de la región, desde 2003 Ayacucho experimenta un crecimiento económico sostenido que se traduce también en una mejora relativa en su desempeño en el IDH, que pasó de 0,23 en 2003 a 0,43 en 2019; aun así, la región siguió estando a la cola del *ranking* departamental, ubicándose en el puesto 20 de los 24 departamentos del país (PNUD, 2019). Estos cambios responden a una multiplicidad de factores, entre los que destacan los programas de lucha contra la pobreza, en especial el Programa Juntos de transferencias monetarias condicionadas.

Durante el período bajo estudio se redujo también el porcentaje de la población con al menos una necesidad básica insatisfecha. En 2009, este indicador alcanzaba el 33% en la región, por encima del promedio nacional (26,8%); en 2017, sin embargo, los valores del indicador disminuyeron a un 20,3%, muy similar al promedio nacional (18%) (gráfico 8). Así, si tomamos el año 2007 como línea de base y se hace una evaluación en comparación con los avances a los años 2013/2014, destaca el incremento anual de viviendas con acceso a agua potable en zonas rurales (9,2%), así como el incremento de los hogares con acceso a servicios higiénicos por red pública en zonas rurales (2,8%) (INEI, 2014b).

Gráfico 8 - Porcentaje de población con al menos una necesidad básica insatisfecha. Ayacucho, 2009-2017



Nota. La línea de puntos representa el promedio nacional.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Disponible en https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/cd4_3.xlsx

Ayacucho es una región cuya economía descansa principalmente en el sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y minería). En 2014, el 51% de la población ayacuchana se dedicaba a este tipo de actividades –casi el doble del promedio nacional (26,2%)–, y la minería es la industria con el mayor crecimiento en la región (Banco

Central de Reserva del Perú, 2015: 13). En cuanto al nivel de competitividad, en 2017 Ayacucho se ubicaba en el tercio medio del Índice de Competitividad Regional (INCORE) y ocupaba el puesto 15 de 24 regiones (Instituto Peruano de Economía, 2017). Sin embargo, al igual que el resto del país, Ayacucho tiene un alto porcentaje de población con empleo informal (87,6% en 2016) (Instituto Peruano de Economía, 2017).

Si bien todos los indicadores presentados hasta aquí muestran que la región Ayacucho ha mejorado sostenidamente en los últimos años, aún existen brechas en muchos de los indicadores sociales en relación con el promedio del país en las cuales se enmarca el progreso educativo de la región.

Ayacucho se encuentra entre las cinco regiones con tasas más altas de desnutrición crónica infantil del país. En 2018 la desnutrición crónica en la población menor de 5 años en Ayacucho alcanzó el 20,2%, mientras que el promedio nacional fue del 12,2% (INEI, 2018a). La salud infantil constituye uno de los aspectos más importantes que se deben considerar para lograr una mejora sostenida en la región, debido a las implicancias que representa para el desarrollo físico y cognitivo de los niños y niñas.

Un tema importante que se debe tener en cuenta al analizar el caso de Ayacucho es la presencia significativa de niños, niñas y adolescentes de 3 a 17 años que constituyen la niñez indígena en la región y que para el año 2008 representaban el 53% de ese grupo de edad, muy por encima del 12% de la tasa nacional (Benavides, Mena y Ponce, 2010). La cifra corresponde a la proporción de personas que tienen como lengua materna el quechua en el departamento y que en ese mismo año llegaban al 63% del total de la población de la región, algo que constituye un desafío en sí mismo.

Por otro lado, respecto a la geografía humana del departamento, el censo de 2017 reveló que el 58,1% de la población de Ayacucho vive en zonas urbanas y el 41,9%, en zonas rurales (INEI, 2018b). Sin embargo, para el mismo año, se observa que el 69,4%, 78,6% y 50,9% de las instituciones educativas de nivel inicial, primaria y secundaria, respectivamente, se encuentran en zonas rurales (INEI, 2018c). Muchas de estas instituciones educativas en zonas rurales son de tipo unidocente y multigrado por la dispersión de los centros poblados y de la población estudiantil en el ámbito rural. En este sentido, la gestión efectiva del servicio educativo en Ayacucho supone un gran componente de escuelas rurales que atienden a población con lengua materna indígena (quechua y asháninca).

El último punto que se debe señalar tiene que ver con la capacidad del GORE de Ayacucho para liderar procesos de desarrollo regional. Su gestión no siempre ha funcionado idóneamente, y ha habido muchas instancias de corrupción por parte de los funcionarios públicos. Ayacucho es uno de los departamentos con mayores casos de corrupción, con 2454 casos en 2017 (Enco Tirado, 2017). Uno de los más emblemáticos es el del

exgobernador regional Wilfredo Ocorima –gobernador durante el período 2011-2014, fue luego reelegido para el período 2015-2018–, quien en 2015 fue sentenciado a cinco años de prisión efectiva por delito contra la administración pública, en la modalidad de negociación incompatible y aprovechamiento indebido del cargo.

La mejora educativa en Ayacucho: una mirada desde las cifras

Para comprender la evolución de la situación educativa en Ayacucho y reconocer su posición respecto al escenario nacional, resulta conveniente revisar algunos de los principales indicadores cuantitativos disponibles.

El primer indicador que hay que abordar para retratar el contexto educativo de la región es la tasa de analfabetismo entre la población de 15 años en adelante.²²⁶ En el año 2001, Ayacucho tenía una tasa del 23,4%, que duplicaba la tasa nacional del 10,7%. La tasa correspondiente al departamento se redujo de modo sostenido a lo largo del período estudiado hasta llegar al 11,9% en 2018, porcentaje que mantiene la relación de 2 a 1 respecto a la tasa nacional (5,6%). Cabe agregar que Ayacucho acompañaba a Huánuco, Cusco, Cajamarca, Huancavelica y Apurímac en el grupo de departamentos con las tasas más altas de analfabetismo para ambos años (del 20-26% en 2001 al 10-14% en 2018).

Un aspecto que llama la atención respecto de este indicador es la persistencia de la brecha de género, lo cual evidencia que la problemática afecta principalmente a la población femenina. Para el año 2001 la brecha era de 26,1 puntos porcentuales entre el analfabetismo de la población masculina (10,4%) y el de la población femenina (36,5%). Hacia 2018 la brecha se reduce a una diferencia de 14,6 puntos porcentuales: la tasa para la población masculina era del 4,9% y, para la población femenina, del 19,5%. Estas brechas a nivel de departamento casi triplican la brecha a nivel nacional para ambos años (11,2 y 5,4 puntos porcentuales, respectivamente).

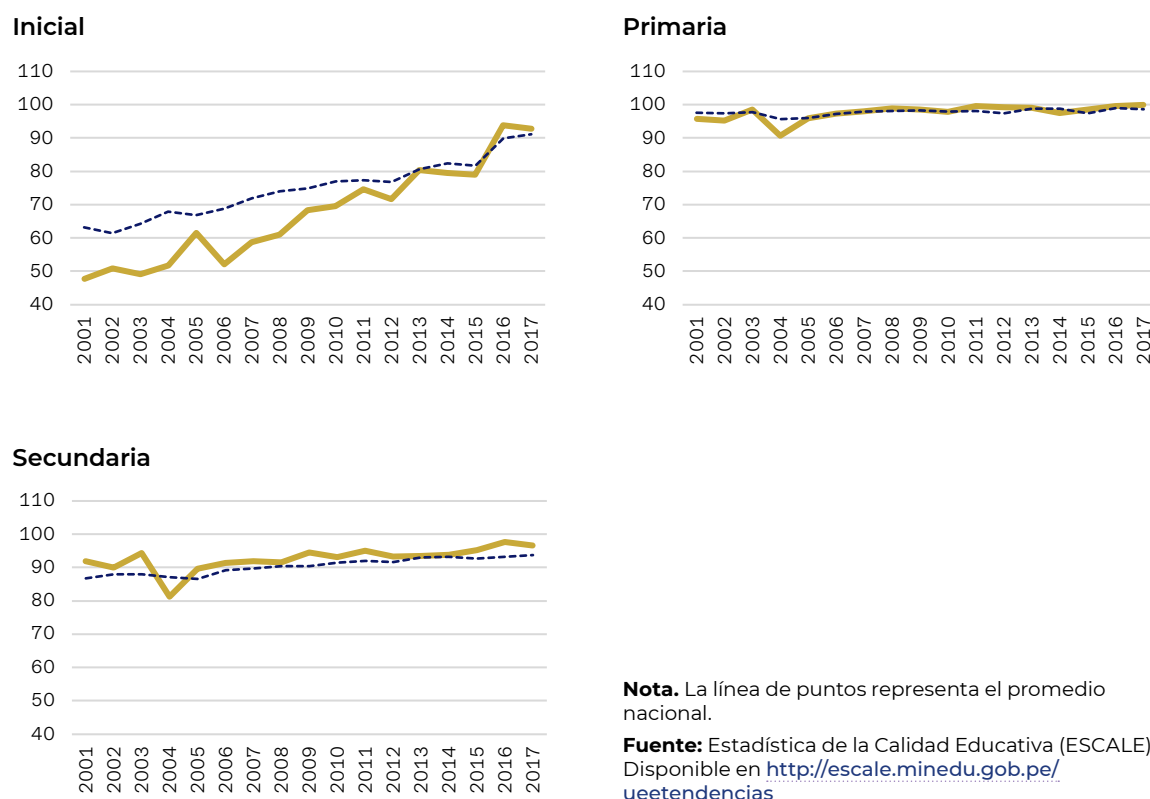
Respecto a los indicadores relacionados a las oportunidades de acceso, se observa que estos mejoraron considerablemente entre los años 2001 y 2017. El análisis de la tasa de cobertura en la educación básica, medida en términos de la tasa total de asistencia²²⁷, revela que en dicho período Ayacucho tuvo una mejora sostenida, muy semejante a los avances a nivel nacional (gráfico 9). La mejora más notable se ha dado en el nivel inicial, donde la tasa total de asistencia de Ayacucho, que en 2001 se encontraba muy por debajo de la tasa nacional (47,7% a 63,3%), crece a un ritmo acelerado hasta llegar incluso a superar a esta última en el año 2017 (92,8% y 91,2%, respectivamente).

226. Para este indicador, los datos provienen de la consulta realizada en el Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones (SIRTOD), que toma información de las Encuestas Nacionales de Hogares del INEI (véase <http://systems.inei.gob.pe:8080/SIRTOD/>).

227. Medida en términos de la concurrencia efectiva de los educandos a los centros y programas de los diferentes niveles de la EBR: inicial, primaria y secundaria.

En los niveles de primaria y secundaria, la mejora en el indicador para el caso de Ayacucho ha sido menos marcada y ha seguido el ritmo del indicador a nivel nacional. En primaria se han mantenido unos niveles muy altos de cobertura en todo el período: pasan del 97,5% en 2001 a una cobertura casi total (99,9%) en 2017. En el caso de secundaria se observa un crecimiento relativamente mayor, dado que se pasa de una tasa de asistencia total del 91,8% en 2001 a una del 96,6% en 2017. En ambos casos cabe resaltar que, en varios puntos del período, las tasas para Ayacucho fueron mayores a las correspondientes al nivel nacional, especialmente en los últimos años y de modo más claro para secundaria en casi todo el período.

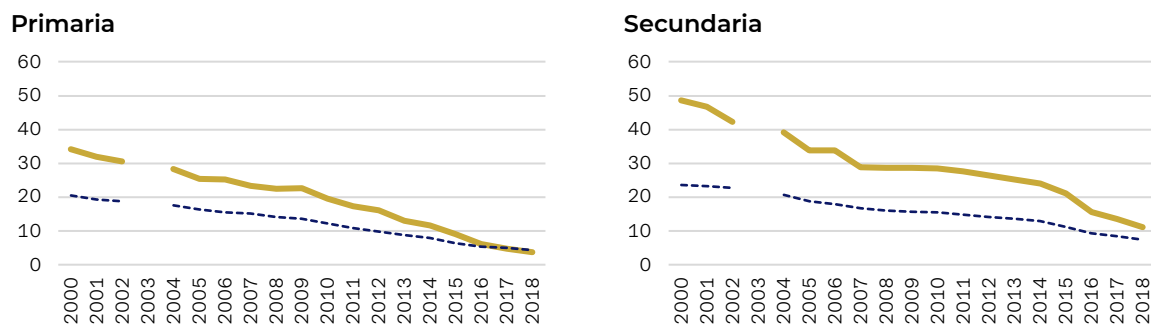
Gráfico 9 - Tasa total de asistencia por nivel educativo. Ayacucho, 2001-2017



Por otro lado, para el análisis de la progresión en las trayectorias escolares y la permanencia en el sistema en general, contamos con indicadores de sobreedad, abandono y terminalidad. En el caso de la sobreedad –ya sea que esta se haya dado por repitencia, abandono temporal o ingreso tardío (gráfico 10)– notamos una clara tendencia hacia la disminución del porcentaje de alumnos/as con atraso escolar en Ayacucho. La mejora ha

sido notable: tanto en primaria como en secundaria, el porcentaje para el departamento empieza muy por encima del porcentaje nacional en 2001 y lo iguala relativamente hacia 2018. En primaria, la tasa de sobreedad llega incluso a colocarse por debajo de la tasa nacional (3,7% y 4,4%, respectivamente). La evolución de la tasa para secundaria en dicho período también resalta, dado que no solo se reduce significativamente (del 48,6% al 11,1%), sino que su margen con respecto a la escala nacional pasa de una distancia de 25 puntos porcentuales a una de 3,6, y se espera que continúe reduciéndose como resultado de la tendencia identificada en primaria en los últimos años.

Gráfico 10 - Porcentaje de alumnos/as con atraso escolar, por nivel educativo. Ayacucho, 2000-2018

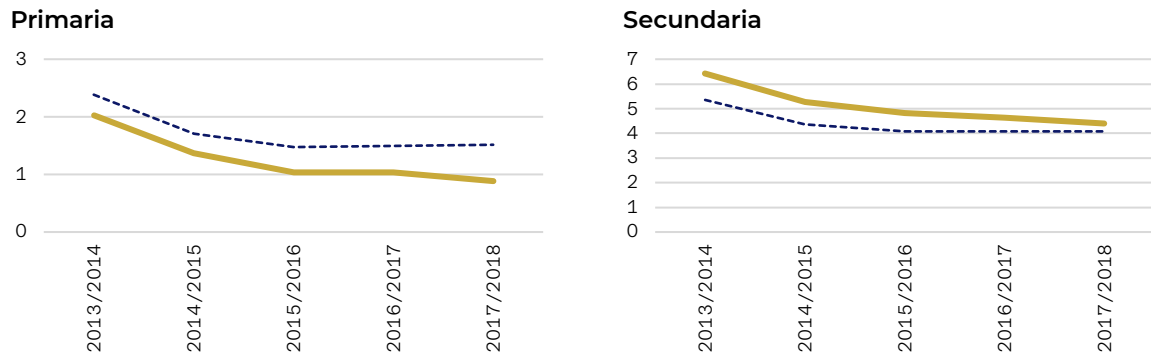


Nota. La línea de puntos representa el promedio nacional.

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE). Disponible en <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias>

En cuanto al indicador de abandono, también encontramos mejoras importantes en los últimos años, particularmente en el período 2013-2018, que corresponden a la tendencia nacional (gráfico 11). Si bien la tasa de deserción acumulada en primaria se encontraba ya a un nivel relativamente bajo en la transición 2013-2014 (2%), su reducción al 0,9% para la que corresponde a 2017-2018 representa un avance significativo, sobre todo si se considera que se mantuvo por debajo de la tasa nacional, que para el mismo período disminuyó al 1,5%. En secundaria, las cifras son relativamente mayores y se encuentran por encima de la tasa nacional; sin embargo, dicha brecha se reduce a través de los años: si para la transición 2013-2014 era del 6,4% en Ayacucho y la del país era del 5,4%, en 2017-2018 estas se reducen al 4,4% y 4,1%, respectivamente.

Gráfico 11 - Tasa de deserción interanual, por nivel educativo. Ayacucho, 2013-2017

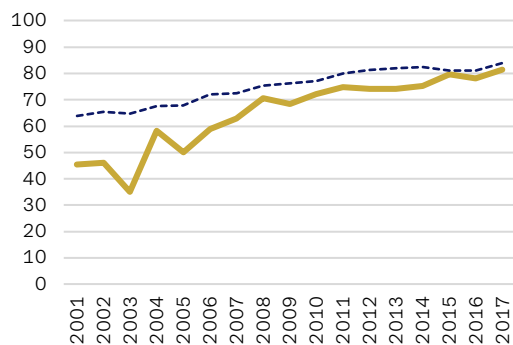


Nota. La línea de puntos representa el promedio nacional.

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE). Disponible en <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias>

Respecto al indicador de terminalidad, medido a partir de la tasa de conclusión del nivel secundario de la población de 20 a 24 años, observamos que Ayacucho sigue un crecimiento sostenido entre los años 2001 y 2017 (gráfico 12). En 2001 la región alcanzaba una tasa de solo un 45,3%, muy por debajo de la tasa nacional (63,8%). Esta brecha se reduce significativamente hacia el año 2017, cuando la tasa para Ayacucho llega al 81,3%, mientras que la tasa nacional era del 84%. Se espera que esta tendencia continúe en los próximos años, a la vista de los avances ya mostrados en los indicadores anteriores.

Gráfico 12 - Tasa de conclusión del nivel secundario. Población de 20 a 24 años. Ayacucho, 2001-2017



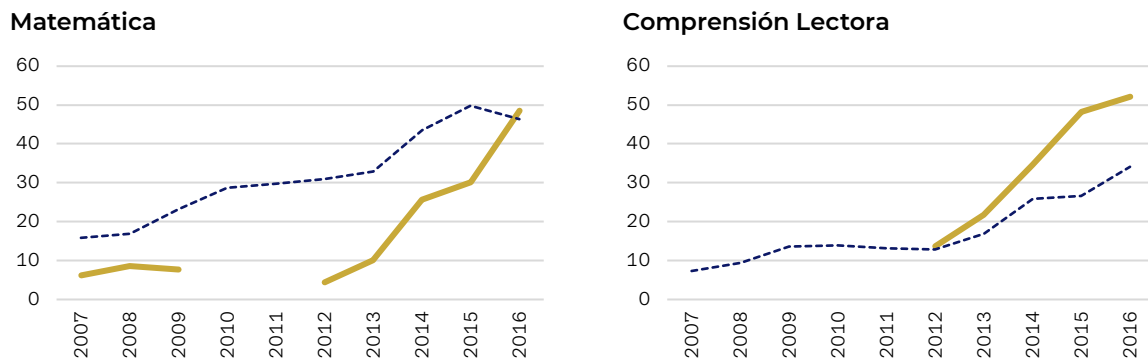
Nota. La línea de puntos representa el promedio nacional.

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE). Disponible en <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias>

En lo relativo al desarrollo de aprendizajes (gráfico 13), para el caso de Ayacucho contamos con resultados continuos de la ECE solo para el período 2007-2016, puesto que durante varios años el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTEP) de Ayacucho se opuso a la aplicación de la prueba. Notamos que entre los años 2007 y 2012, y para cada materia evaluada, el porcentaje de alumnos/as que alcanzaron los objetivos de aprendizaje esperados se mantiene muy bajo, con variaciones mínimas, y en Matemática llega incluso a descender entre 2009 y 2012 (del 6,2% al 4,3%).

A partir de 2012, sin embargo, la tendencia es completamente diferente. El porcentaje de estudiantes que alcanzaron los objetivos de aprendizaje esperados para cada materia crece de manera acelerada y sostenida. En el caso de Comprensión Lectora, se parte de un 13,7% en 2012, muy similar al porcentaje nacional, hasta alcanzar un 52,1%, esta vez muy por encima del nacional (34,1%). Por otro lado, en Matemática la tendencia es inversa: se pasa de un 4,3% en 2012, muy por debajo del 30,9% a nivel nacional, a reducir esta brecha e incluso superarla, con un 48,6% por encima del porcentaje nacional (46,4%). Por lo tanto, es importante determinar qué ocurrió en estos momentos tan marcadamente distintos, y trataremos de hacerlo en el siguiente apartado.

Gráfico 13 - Porcentaje de alumnos/as que logran los aprendizajes del grado. Segundo grado. Nivel primario. Matemática y Comprensión Lectora. Ayacucho, 2007-2016



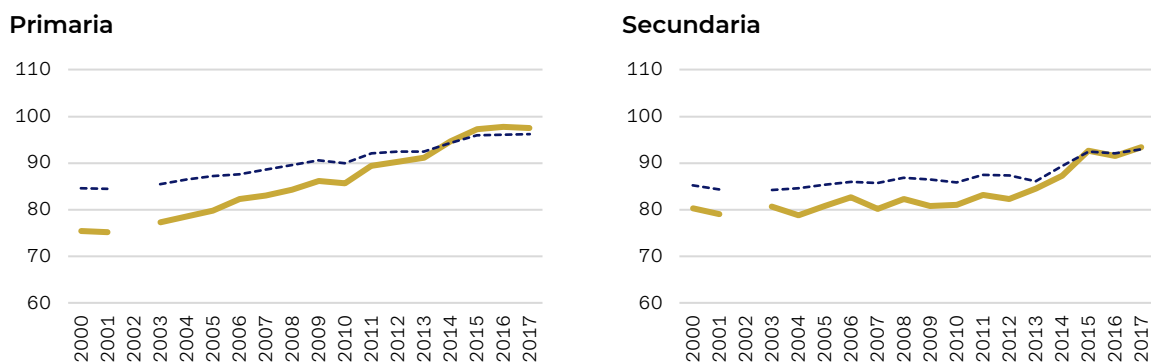
Nota. La línea de puntos representa el promedio nacional.

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE). Disponible en <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias>

Si consideramos la tasa de aprobación en la prueba de primaria y secundaria, Ayacucho muestra una clara tendencia hacia la mejora entre los años 2000 y 2017, especialmente en primaria (gráfico 14), donde el porcentaje de aprobados pasa del 75,4% al 97,5%. Resalta en este caso también que el punto de partida haya estado por debajo del porcentaje nacional (84,7%), para luego superarlo en 2017 (96,2%). En secundaria el porcentaje se mantuvo relativamente constante (entre el 79% y el 82%) hasta el año 2012, y después

da un salto hacia arriba en 2013, momento en el que se alcanza una tasa de aprobación del 93,4%, por encima del porcentaje nacional. La tendencia para primaria y secundaria sugiere que el porcentaje seguirá creciendo por encima del nivel nacional.

Gráfico 14 - Porcentaje de aprobados, por nivel educativo. Ayacucho, 2000-2017



Nota. La línea de puntos representa el promedio nacional.

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE). Disponible en <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias>

Los datos estadísticos presentados hasta aquí muestran que Ayacucho ha tenido una mejora sostenida importante, sobre todo durante la segunda mitad del período estudiado.

¿Cómo se explica la mejora educativa continua en Ayacucho en el período seleccionado?

Determinar una hipótesis de mejora para el caso de Ayacucho fue bastante más retador que en el caso de San Martín, en el que los actores entrevistados y la literatura confluyeron claramente en la identificación de los factores de mejora. En Ayacucho, a pesar de la existencia de un período inicial durante 2001 y 2004 en el que las instancias regionales y locales de gestión educativa, de la mano de una serie de actores e instituciones de la sociedad civil, trabajaron en la formulación de proyectos educativos regionales y locales, no encontramos políticas educativas de nivel subnacional que expliquen la mejora. Lo que las entrevistas y la información documental disponible sugieren es una hipótesis bastante más dispersa, donde la mejora se explica por la confluencia de tres grandes factores:

- a) El contexto socioeconómico que ha ido mejorando desde el fin del conflicto armado interno ha sido, sin duda, la estructura que ha permitido que los demás factores confluyan para crear un ambiente propicio para la mejora en el sector educativo. El hecho de que casi el 50% de la población haya salido de la pobreza en los últimos quince años es un hecho revelador, ya que ha supuesto un alza importante en la calidad de vida de los ayacuchanos.

- b) El papel que han desempeñado las organizaciones de la sociedad civil en el establecimiento y seguimiento de metas y objetivos educativos.
- c) El impacto del PELA, un programa de alcance nacional dirigido a alumnos/as desde educación inicial hasta el segundo grado de primaria; y, en especial, la puesta en marcha, en el contexto del programa, de una estrategia de acompañamiento pedagógico a docentes.

Como trasfondo de la mejora que experimentó Ayacucho en relación con el resultado de las políticas educativas implementadas en el período investigado (2004-2019) es importante recordar el contexto socioeconómico del que partió Ayacucho a comienzos de la primera década del siglo xx, luego de la superación del conflicto armado. La región fue superando paulatinamente el impacto socioeconómico que había provocado el conflicto armado y su impacto se vio reflejado no solo en la mejora económica de los ayacuchanos con la reducción de la pobreza y pobreza extrema, sino también en su salud y educación; se redujo la desnutrición crónica y se mejoraron las tasas de analfabetismo. Como vimos, la calidad de vida de la población ayacuchana, medida en términos del crecimiento del PBI, las tasas de pobreza y pobreza extrema y el IDH en la región, tuvo mejoras importantes durante el período bajo estudio.

En este contexto, la intervención de la sociedad civil desempeñó un papel importante en la regeneración del tejido social tras la destrucción ocasionada por el conflicto armado interno. El protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil que encararon las necesidades educativas de la región articulando la participación ciudadana a través de la construcción de espacios de diálogo fue un hito en este sentido (Gálvez, 2016). En las entrevistas realizadas, todos los actores resaltaron la importancia de este protagonismo de la sociedad civil. De acuerdo con uno de los especialistas entrevistados, fue la sociedad civil la que entre 2001 y 2004, cuando se estaban dando los primeros pasos para descentralizar el país, asumió el reto de mejorar la educación en la región:

La sociedad civil representada por organizaciones no gubernamentales como UNICEF, Tarea, Care, Chirapaq, entre otras, se juntaron para desarrollar tres importantes estrategias con el objetivo de mejorar la educación en la región. En primer lugar, a través del fortalecimiento de iniciativas como el acompañamiento pedagógico. Asimismo, se buscó desarrollar materiales educativos en quechua en la Dirección Regional de Educación de Ayacucho (DRE-A) y también estrategias metodológicas a través de grupos de interaprendizaje. Por otro lado, en ese mismo período inicial en el que empieza el proceso de descentralización, también desde la región se elabora el PER con la participación de sociedad civil, donde se reconocen los retos y objetivos específicos a Ayacucho. El PER fue diseñado tomando en consideración los niveles de autonomía concedidos a la DRE-A y a las UGEL por la descentralización. Además, también se desarrollan los Proyectos

Educativos Locales con la colaboración de la población, donde se plasman sus aspiraciones educativas. En tercer lugar, otra de las áreas en las que se quiso incidir fue en la gestión pública educativa.²²⁸

Sin embargo, este especialista también refiere que no se llegó a avanzar mucho en este último aspecto.

La iniciativa e interés de la sociedad civil a través de diversas ONG en diferentes momentos fue clave para que se pusieran en marcha políticas educativas o programas educativos como el PELA, asumiendo un rol de fiscalización y monitoreo de la implementación oportuna de las políticas en la región. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil facilitaron la articulación con las instancias locales y regionales de la gestión educativa para establecer las metas y objetivos que se debían cumplir durante cada año escolar.

Por otra parte, en una entrevista se señala que una de las funciones clave de la sociedad civil es su papel como fiscalizadora, pues puede «legitimar la implementación de las políticas» o «rechazarlas cuando no son pertinentes»²²⁹.

Los actores entrevistados resaltaron también la importante función de algunos espacios de coordinación y articulación de las acciones de la sociedad civil como el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE) y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), en los que se discute la pertinencia de la calidad educativa regional. Este esfuerzo mantiene a la sociedad civil vigilante, concertada y dialogante. En este sentido, en 2010, la Red por la Calidad Educativa de Ayacucho junto con la MCLCP, la Defensoría del Pueblo y la Red de Derechos Humanos promovieron espacios de diálogo para llegar a acuerdos sobre las metas educativas a nivel regional con el objetivo de mejorar la calidad de la educación en Ayacucho tal y como está expresado en el PER: «Numerosas organizaciones de la sociedad civil decidieron sumarse para consensuar una agenda de desarrollo en la que la educación cumpliera un papel fundamental y comprometer a las autoridades electas en la priorización de políticas clave para el desarrollo» (Reynaga, 2010: 28). Otra acción importante que gestionó la sociedad civil fue conseguir que los candidatos al GORE de Ayacucho se comprometieran a incorporar los puntos concertados de estos espacios de diálogo ciudadano en sus agendas de política, asegurando así su viabilidad una vez que el nuevo gobernador fuera elegido. Esta acción se ve plasmada en el Pacto de Gobernabilidad de la Región, en el que el tema educativo fue uno de los ejes centrales (Gálvez, 2016: 43).

228. Entrevista a especialista 1, ONG Tarea.

229. Entrevista a funcionario local 3, DIGEIBIRA.

Si bien uno de los grandes retos que sigue afrontando la región es la implementación del PER, los espacios de diálogo sostenidos y promovidos por la sociedad civil mantienen vigentes las aspiraciones educativas de la región y empujan para que este esfuerzo sea concretado. Además, estos espacios brindan condiciones favorables para el encuentro entre el Estado y la sociedad civil; en ellos se expresan estas aspiraciones y luego se espera que el Estado las traduzca como prioridades de sus políticas: «En Ayacucho, el PER refiere la calidad desde una educación intercultural bilingüe para la población (quechua, asháninca y machiguenga), tanto en contextos urbanos como rurales. De otro lado, no es posible pensar y mirar la democratización de la escuela, sin participación y sin mirar la descentralización» (Reynaga, 2011: 133).

Otro frente en el que se ha organizado la sociedad civil en Ayacucho es el COPARE. Sus principales acciones son la participación de la población, concertar las prioridades y vigilar la implementación y gestión de las políticas educativas. El COPARE Ayacucho fue constituido con la participación de la DRE-A, la Defensoría del Pueblo, el SUTEP, la Asociación de Alcaldes, Regidores y Líderes Estudiantiles, la Federación Regional de Mujeres Indígenas, la organización Ñuqanchik de jóvenes indígenas, la Asociación Regional de Asociaciones de Padres de Familia, el Instituto Regional de la Mujer Ayacuchana, la Red por la Calidad Educativa, la Asociación de Directores y Subdirectores y los presidentes de los Consejos Participativos Locales de cada provincia de Ayacucho. El resultado de estos encuentros con tantas facciones de la sociedad civil ha sido su activa participación en la gestión que desarrollan el GORE y la DRE-A en la implementación de las políticas educativas diseñadas para mejorar el servicio educativo en la región. La labor del COPARE parte de la creación de un Plan Operativo Anual en el que se determinan las acciones concretas que este consejo desarrollará cada año, así como la responsabilidad que asume cada uno de sus miembros. Así, «una de las funciones básicas del COPARE es la vigilancia del cumplimiento de las políticas educativas. Para tal efecto, se han desarrollado mecanismos de información y acciones de incidencia para que la población pueda tomar conocimiento y ser parte de lo que ocurre en el ámbito educativo» (Gálvez, 2016: 42).

Por otro lado, una razón explicativa ampliamente mencionada por los entrevistados fue la implementación de grandes programas nacionales de políticas educativas y de acompañamiento pedagógico desde el gobierno central (MINEDU), como, por ejemplo, el PELA. Si recordamos, el MINEDU implementó el PELA en el año 2008 y ha sido uno de los programas que ha provisto de mayor continuidad a las políticas educativas en el período estudiado. Si bien ha sido modificado desde su lanzamiento inicial, este programa promueve un conjunto de intervenciones y acciones articuladas cuyo fin es el rendimiento educativo de los estudiantes del país. El PELA incide en los logros de aprendizaje principalmente en las áreas de Matemática y Comunicación, en el desarrollo de una gestión educativa competente y en la adecuación de la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas para el desarrollo propicio de las actividades educativas.

Otro entrevistado refirió que en los últimos años Ayacucho ha ido avanzando en la aplicación de políticas educativas y en los resultados de la ECE anual. Así, en el marco del PELA se han venido promoviendo capacitaciones permanentes a los docentes, y evaluaciones permanentes a los estudiantes, orientadas a mejorar los resultados en las ECE: «Las ECE son valiosas porque hacen que se movilicen los actores para mejorar la calidad educativa»²³⁰. Si bien es indiscutible el impacto que han tenido las capacitaciones permanentes a los docentes en el rendimiento de los estudiantes en las ECE, también es importante permanecer vigilantes a que no se haga una equivalencia del Currículo Nacional y todo lo que este abarca, según lo considera el Programa de Educación Básica Regular, a las capacidades que evalúan las ECE, ya que se estaría cayendo en un reduccionismo peligroso; así, por ejemplo, quedarían fuera de consideración temas importantes a nivel regional y nacional como pueden ser los relativos al medioambiente y al género. Los entrevistados señalan al respecto que «las acciones de la política educativa nacional han estado concentradas en superar la ECE en el marco del PELA», lo cual crea una distorsión en la capacitación a los maestros para las ECE, y la educación básica regular se termina reduciendo a solo dos aspectos: Comprensión Lectora y Matemática. Agrega que «desde el COPARE se busca que se implemente una capacitación continua para toda la educación básica regular y no solo a las ECE»²³¹.

Originalmente, en la versión del PELA implementada entre los años 2008-2012 las estrategias se concentraron en mejorar la dotación y el uso de los materiales educativos. Asimismo, este programa también se enfocó en mejorar la práctica docente a través de iniciativas de acompañamiento pedagógico que funcionaron como estrategias de formación continua para los docentes en servicio. Más adelante, en el año 2012, fue rediseñado para incidir en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y se concentró no solo en el fortalecimiento de los programas de acompañamiento pedagógico, sino también en la puesta en marcha de estrategias como los colegios de alto rendimiento (COAR) o la jornada escolar completa (JEC). Además, como parte de este rediseño se introdujeron estrategias que buscaban brindar soporte pedagógico a escuelas de diversas modalidades educativas, de donde nacieron intervenciones como el Soporte Pedagógico Urbano, el Soporte Pedagógico Intercultural y el Soporte Pedagógico Multigrado.

Una iniciativa importante del MINEDU que ha favorecido la adaptación de las políticas y programas educativos a las especificidades de la región es la relativa al reconocimiento del gran porcentaje de escuelas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB); así, uno de los especialistas entrevistados señala que «desde el MINEDU ha habido un esfuerzo por

230. Entrevista a especialista 2, ONG Tarea.

231. Entrevista a especialista 2, ONG Tarea.

reconocer y ubicar la EIB que representan el 70 % de las escuelas en Ayacucho»²³². Otro entrevistado agregó que «ya se han implementado programas de formación continua, y ya hay un equipo que responde a las necesidades de EIB»²³³, si bien solo atienden al 10-12 % de las escuelas de la región.

En este sentido, los entrevistados mencionaron que «programas como el Soporte Pedagógico Intercultural también han colaborado en la región donde el porcentaje de escuelas rurales es muy alto y donde también un gran porcentaje de la población se comunica en lenguas originarias como el quechua o el asháninca»²³⁴. El Soporte Pedagógico Intercultural brinda asistencia técnica, capacitación y acompañamiento a los docentes que trabajan en las escuelas de EIB. El entrevistado señala que, gracias a los programas de este tipo, el Currículo Nacional se va adaptando para que funcione mejor en las escuelas rurales.

Los entrevistados mencionan que otra iniciativa de alcance nacional que ha sido importante para la región es la Campaña por el Buen Inicio del Año Escolar. Lanzada en el año 2012, su meta es garantizar que todas las escuelas empiecen el año escolar con tres condiciones básicas satisfechas: la contratación oportuna de docentes, la distribución oportuna de materiales educativos y el mantenimiento de la infraestructura de las instituciones educativas. Para lograr estas condiciones, la campaña requirió la articulación intergubernamental y la movilización de todos los actores relevantes. En este sentido, un entrevistado confirmó que, gracias a esta campaña, «los materiales educativos se están entregando de manera pertinente»²³⁵.

Otro factor de cambio importante que mencionan en repetidas ocasiones nuestros entrevistados son las consecuencias generadas a raíz de la nueva Ley de Reforma Magisterial. En el año 2012 se aprobó la Ley de Reforma Magisterial 29944, que proponía un orden meritocrático a la asignación de plazas docentes. Esta ley establecía un régimen único y obligatorio para la carrera docente, así como la obligatoriedad de las evaluaciones docentes y una estructura salarial progresiva. En el marco de esta ley, el acceso a los cargos del Área de Gestión Institucional de las DRE y de las UGEL debían realizarse mediante un concurso público meritocrático.

Varios entrevistados coincidieron en que dicha ley tuvo repercusiones importantes en la educación en Ayacucho. Por un lado, supuso que se otorgaran plazas a los docentes

232. Entrevista a especialista 2, ONG Tarea.

233. Entrevista a funcionario local 3, DIGEIBIRA.

234. Entrevista a funcionario local 2, UGEL Huanta.

235. Entrevista a funcionario local 3, DIGEIBIRA.

mejor calificados; y, por otro, también significó que el proceso de contratación fuese mucho más transparente, dando así una nueva imagen de la gestión pública. En una de nuestras entrevistas se señaló que un elemento importante que sirvió como factor influyente en la mejora de la educación en Ayacucho es el relativo a la gestión pública desde el año 2012 en adelante. El entrevistado comentó que desde el GORE presidido por Wilfredo Ocorima (2011-2018) se hizo una campaña para darle una nueva imagen a la gestión pública a través de la selección de los mejores docentes para los cargos directivos de las UGEL en el marco de la Ley de Reforma Magisterial. Asimismo, se trabajó en la despolitización de la gestión pública educativa sensibilizando a los docentes que pertenecían al SUTEP para dismantelar ciertas creencias infundadas como que las ECE se iban a utilizar como instrumentos de privatización de la educación; y también otorgándoles, desde el MINEDU, incentivos y reconocimientos por la mejora en su labor.²³⁶ Por su parte, otro entrevistado afirmaba que desde el año 2013 «hay un orden más meritocrático en la gestión de la UGEL, la contratación se da por concurso»²³⁷.

Además de estos cambios en la gestión pública de la educación en Ayacucho, otra iniciativa que se menciona en las entrevistas, en relación con la generación de una mayor articulación entre las instancias descentralizadas de la gestión educativa y el fomento de la vigilancia en la implementación de las políticas educativas en las localidades de la región, han sido las reuniones que sostienen la DRE-A y las UGEL cada dos meses.²³⁸ Los participantes se reúnen para evaluar los avances en la implementación de las políticas educativas y disponen de un espacio de diálogo para analizar los aspectos que presenten dificultades. Las reuniones de gestión educativa regional empezaron a desarrollarse en enero de 2014 y en ellas se discuten temas relacionados con el cumplimiento de los compromisos de desempeño con el MINEDU, la integración del enfoque de EIB en todos los documentos de gestión educativa regionales y en los procesos de capacitación docente, la distribución de materiales educativos y el análisis de los resultados de las ECE (Gálvez, 2016).

Si bien a lo largo del trabajo de campo en Ayacucho los especialistas fueron capaces de reconocer todos estos factores confluyentes como la base sobre la que la educación en la región ha mejorado, también identificaron algunos problemas que están afectando al desarrollo de la educación.

Varios de los entrevistados coincidieron en que en los últimos años se está dando un proceso de recentralización en lo referido a determinar la implementación de las

236. Entrevista a funcionario local 1, DRE Ayacucho.

237. Entrevista a funcionario local 2, UGEL Huanta.

238. Entrevista a funcionario local 2, UGEL Huanta.

políticas educativas y una restricción del uso del presupuesto para ellas. Los entrevistados señalan que los grandes programas educativos nacionales como el PELA, si bien han tenido un impacto positivo en muchos aspectos, no permiten mucha adaptación a las necesidades específicas de la región. En una de las entrevistas se hizo referencia a las «limitaciones establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, que limita las actividades específicas por cumplir por la DRE-A y las UGEL»²³⁹. En este sentido, otro entrevistado mencionó que «se está dando un proceso de recentralización donde hay una centralidad del diseño de las políticas públicas educativas»²⁴⁰. El entrevistado considera que este tema podría ser resuelto si existiera un mayor liderazgo político en el GORE de Ayacucho: «Todo el tema presupuestal depende de [la] voluntad política», tiene que ser renegociado entre el GORE y MINEDU/MEF e indica que «la sociedad civil reclama que se vuelva a descentralizar la implementación de políticas educativas regionales»²⁴¹, ya que los programas no responden a las necesidades pedagógicas de la región.

A modo de conclusión, el estudio conducido con el propósito de identificar las razones que hay detrás de la mejora sostenida en los resultados educativos en la región de Ayacucho en los años comprendidos entre 2004-2019 revela, por una parte, que Ayacucho es una región con una fuerte identidad cultural que, desde el fin del conflicto interno, se comprometió con el desarrollo humano de su población como estrategia fundamental del cambio social. Este enfoque en el desarrollo de capacidades humanas y vigilancia del servicio educativo se ha dado mediante un tejido social fortalecido que se ha expresado a través de la participación de la sociedad civil en diversos espacios locales (COPARE/COPALE), así como en la vigilancia de la gestión pública.

La transformación social provocada por la sociedad civil se organizó estableciendo los objetivos clave que se debían alcanzar dentro del contexto de programas nacionales como el PELA. No obstante, llama la atención la ausencia del liderazgo del GORE y de su Dirección de Desarrollo Social en esta propuesta de mejora de la educación en la región que ha sido sostenida y empujada por la sociedad civil.

239. Entrevista a funcionario local 3, DIGEIBIRA.

240. Entrevista a especialista 2, ONG Tarea.

241. Entrevista a especialista 2, ONG Tarea.

Una mirada comparada a los dos casos subnacionales

Una mirada comparada a los casos de San Martín y Ayacucho llama la atención tanto por la divergencia en las trayectorias y factores que parecen haber influido en las mejoras como por una similitud fundamental entre ambos: el énfasis en la mejora de la gestión del servicio educativo y, de manera más específica, en la gestión orientada a la mejora de las prácticas pedagógicas en las escuelas. Como se puede ver en otros trabajos (Balarin y Rodríguez, 2019), buena parte del esfuerzo e ímpetu de las reformas educativas en el Perú de las últimas décadas se ha puesto en lograr reformas de primer orden, enfocadas a asegurar la entrega del servicio educativo, y no así en repensar o replantear aspectos vinculados con lo que Elmore (1996) define como el «núcleo de la práctica pedagógica»²⁴².

Más allá de esta similitud, se trata de dos casos muy diferentes que nos llevan a preguntarnos si es posible realmente identificar algunas «llaves» de la mejora educativa en los niveles subnacionales de gobierno en el Perú. Ayacucho, por un lado, es una región con una fuerte presencia de población indígena cuya lengua materna no es el castellano, mientras que San Martín tiene una proporción mucho menor de población indígena amazónica (alrededor del 3% de la población de la región). Ambas regiones tienen historias marcadas por la violencia y el conflicto armado, pero de maneras muy distintas: Ayacucho fue el epicentro del conflicto armado en el Perú y una de las regiones más golpeadas por este proceso, no solo por el número de víctimas, sino sobre todo por el impacto sobre la pobreza y el tejido social de la región; San Martín, en cambio, aunque también tuvo una presencia fuerte de grupos subversivos, ha estado más clara y fuertemente marcada por la presencia del narcotráfico y es una región con un gran dinamismo económico y político, y con una tradición descentralista que data al menos desde el intento de descentralización de los años ochenta.

El proceso de mejora educativa en ambas regiones ha sido también muy distinto. San Martín es una región emblemática en el país en lo que a descentralización educativa se refiere. Fue una de las regiones que más rápidamente asumió el proceso de descentralización y, en ese contexto, hizo especial énfasis en la mejora educativa. Tuvo un liderazgo

242. Y que hacen referencia a cambios en la forma en que «los docentes entienden la naturaleza del conocimiento y el rol del estudiante en el aprendizaje, y cómo estas ideas sobre el conocimiento y el aprendizaje se manifiestan en la enseñanza y el trabajo en clase. El “núcleo” también incluye los arreglos estructurales de las escuelas, como el diseño físico de las aulas, las prácticas de agrupación de estudiantes, las responsabilidades de los docentes en los grupos de estudiantes y las relaciones que establecen los docentes con los estudiantes, así como los procesos para evaluar el aprendizaje y la capacidad de los estudiantes a fin de comunicarlos a los estudiantes, docentes, padres, administradores y otras partes interesadas» (Elmore, 1996: 2).

fuerte al mando del GORE, que trabajó con las instancias regionales y locales de gestión educativa, así como con actores de la sociedad civil, para construir e implementar su PER.

Sin embargo, su trayectoria empieza a cambiar hacia 2007/2008, cuando el gobierno central inicia un movimiento hacia una creciente centralización tanto del control del presupuesto como de la toma de decisiones y la gestión en el ámbito educativo a partir de la introducción de los grandes PP. Estos buscaron establecer una apuesta mediante políticas y acciones estratégicas y compartidas por todas las regiones del país, y sirvieron también para «disciplinar» el proceso de descentralización, marcado por fuertes debilidades en su diseño institucional, vacíos en cuanto a la función rectora del MINEDU y plagado también de casos de corrupción en los gobiernos regionales y locales. En la narrativa de los actores entrevistados en San Martín, este proceso de cambio supone una fuerte pérdida en lo que, a su modo de ver y según la literatura, era un proceso muy positivo de generación de capacidades de gestión, así como una apuesta clara por la mejora pedagógica.

Lo interesante es que el modelo de San Martín –gracias al aporte de varios cuadros técnicos que formaron parte del equipo regional y que luego pasaron a las filas del MINEDU– ha influido mucho en los planteamientos nacionales plasmados en los grandes PP, algo que se nota en los programas de soporte pedagógico a las escuelas que se pusieron en marcha durante la gestión del ministro Saavedra.

El caso de Ayacucho es completamente distinto. Se trata de una región andina muy golpeada por el conflicto armado interno, con una fuerte presencia de población cuya lengua materna no es el castellano, con una economía muy precaria, serios problemas de infraestructura y altas tasas de desnutrición crónica, que empieza a recomponerse económica y socialmente en el contexto del proceso de crecimiento económico en el que se embarca el país a partir de 2004.

En el ámbito educativo es una región casi emblemática por los problemas que ha tenido que afrontar, al igual que muchas otras regiones, en el proceso de descentralización. La falta de liderazgo político y de capacidades de gestión, unido a los casos de corrupción, llevaron a que la región avanzara poco en materia de descentralización educativa.

Construir una hipótesis que permita explicar la mejora en el caso de Ayacucho ha sido mucho más difícil que para el caso de San Martín, en el que los actores coincidían en señalar una serie de factores comunes. En Ayacucho, la mejora parece estar ligada, por un lado, a la acción de las organizaciones de la sociedad civil, convocadas inicialmente para la elaboración del PER y agrupadas luego en espacios de coordinación regional. Estas organizaciones han desempeñado un rol fundamental a la hora de asegurar la alineación de los actores regionales y locales hacia el logro de resultados consensuados.

Pero, en contraste con el caso de San Martín, en Ayacucho la mejora parece deberse también a la implementación de políticas de alcance nacional. Si bien la región avanzó paulatinamente en la mejora de ciertos indicadores básicos, los indicadores de resultados (por ejemplo, evaluaciones nacionales) no empezaron a mejorar hasta 2007/2008, es decir, justo en el momento en el que se inician los grandes programas como el PELA. El «disciplinamiento» de los procesos educativos en la región, unido a los cambios en la carrera pública magisterial y el énfasis en la mejora de resultados en las evaluaciones nacionales, parecen haber puesto a la región en un claro camino de mejora.

Así, lo que podría haber dado buenos resultados en el caso de Ayacucho (las políticas promovidas desde el nivel central) es muy criticado en el caso de San Martín, pues es visto como un recorte de las capacidades regionales y locales para gobernar y gestionar el servicio educativo. No obstante, en Ayacucho los actores locales también son críticos con el vuelco hacia un mayor centralismo en la toma de decisiones y en el control del presupuesto educativo, y con la mirada reduccionista que perciben en el énfasis casi exclusivo en los logros de aprendizaje medidos por las evaluaciones nacionales de Comunicación y Matemática. En San Martín, la mayor crítica es la pérdida del enfoque de gestión territorial en el que sí se logró avanzar durante los primeros años del proceso de descentralización. En Ayacucho también hay un reclamo al respecto, pero está claro que la ruta hacia una mayor autonomía decisional regional no estaba establecida.

¿Qué aprendemos de esta comparación? Por un lado, que los procesos que conducen a las mejoras no son siempre los mismos y dependen de las características de los distintos contextos. Por otro, los casos nos muestran que las mejoras no solo deben medirse en función de resultados específicos, sino también en función de los modelos de gestión de los procesos educativos.

En el Perú, a inicios del período bajo estudio, se apostó por la implementación de una reforma educativa basada en la gestión descentralizada de la educación, no solo como una manera de democratizar los procesos educativos, sino también de responder mejor a las demandas específicas de un territorio nacional sumamente diverso. Algunas regiones, como es el caso de San Martín, que ya tenían una capacidad de gestión regional más establecida aprovecharon este contexto para construir un modelo de gestión territorial en el que se logró alinear a diversos actores e instancias en función de un objetivo común: la mejora de los procesos pedagógicos en las escuelas y el logro de mejores resultados de aprendizaje. Otras regiones, como Ayacucho, con una historia bastante más difícil y un tejido institucional y político débil, tuvieron muchas más dificultades para gestionar el servicio educativo de manera autónoma. Aquí, el vuelco del Ministerio de Educación hacia una gestión más centralizada, en la que es el nivel central el que define los objetivos y acciones que se deben seguir y controla el presupuesto, dejando un papel marginal a las instancias de gestión educativa regional y local, podría haber contribuido a ordenar la gestión y orientarla hacia el logro de resultados. Esto, junto

con la labor de coordinación y vigilancia ejercida por las organizaciones de la sociedad civil, habría permitido alinear el trabajo de las instancias de gestión educativa regional y local en torno a la implementación de algunas acciones clave enfocadas a la mejora de las prácticas pedagógicas en las escuelas.

A pesar de las diferencias, algunos puntos saltan a la vista como elementos clave en los procesos de mejora en ambos casos: el énfasis en la mejora de la gestión del servicio educativo –donde surge la duda respecto a la conveniencia de apostar por modelos descentralizados de gestión territorial o por modelos centralizados de gestión– y la centralidad de lo pedagógico, que se traduce tanto en acciones orientadas a mejorar el soporte pedagógico a las escuelas como en otras específicamente orientadas a mejorar la práctica pedagógica de los docentes. Esto, acompañado por grandes políticas de nivel nacional, como son las políticas de mejora de la carrera docente y el aumento del presupuesto educativo, parece explicar las mejoras en ambas regiones.

Referencias

- BALARIN, M., Y RODRÍGUEZ, M. F. (2019). Endurance and Absences in Peru's Reform: The Challenge of Second-Order Reforms in the Core of Educational Practice. En *Politics of Education in Latin America*, Brill Sense, pp. 116-133.
- BALARIN, M., Y SAAVEDRA, M. (2020). Los caminos encontrados del financiamiento y la descentralización educativa en el Perú. [En prensa].
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (2015). *Informe Económico y Social Región Ayacucho*. Lima: BCRP.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (2017). *Informe Económico y Social Región San Martín*. Lima: BCRP.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (2018). *Caracterización del Departamento de San Martín*. Recuperado de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Iquitos/san-martin-caracterizacion.pdf>
- BENAVIDES, M., MENA, M., Y PONCE, C. (2010). *Estado de la niñez indígena en el Perú*. Lima: UNICEF.
- CARRILLO, S., Y REÁTEGUI, L. (2013). Los límites de la articulación intergubernamental en educación: el caso de un proyecto de inversión pública en Julcán. *Revista Peruana de Investigación Educativa* (5), 25-50.
- CHÁVEZ, C. (2011). La situación de la educación en Ayacucho: una mirada desde el enfoque basado en los DD. HH. En N. Céspedes Rossel, M. Zenitagoya y M. Figueroa (Eds.), *Educación y conflicto armado ¡Nunca más! Una reflexión desde Ayacucho*. Huamanga: Red por la Calidad Educativa de Ayacucho, pp. 87-97.
- CNE (2012). *Reporte Nacional - Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales (SSII-PER) 2012*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- CNE (2015). *Reporte Nacional. Fortaleciendo la Gestión Educativa Descentralizada. Avances y limitaciones en el período del gobierno regional 2011-2014*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (2003). *Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: CVR.
- ELMORE, R. (1996). Getting to Scale with Good Educational Practice. *Harvard Educational Review*, 66(1), 1-27.
- ENCO TIRADO, A. D. (2017). *Sospecha generalizada de corrupción contra gobernadores y alcaldes del país, informe especial de la PPE-DC*. Recuperado de <https://plataformaanticorrupcion.pe/wp-content/uploads/2017/07/INFORME-CORRUPCION-SOBRE-GOBERNADORES-Y-ALCALDES.pdf>

GÁLVEZ, C. (2016). La experiencia de Ayacucho: La participación ciudadana en educación. *Tarea*, 91 (junio de 2016).

GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN (2014). Hitos de la experiencia de implementación del modelo de gestión educativa del Gobierno Regional de San Martín. San Martín, Perú: GORE San Martín.

GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN (2017). Lucha contra anemia y desnutrición crónica infantil Prioriza GORESAM. Recuperado de <https://diressanmartin.gob.pe/lucha-la-anemia-desnutricion-cronica-infantil-prioriza-goresam/>

INEI (2013). *Perú: Perfil de la pobreza por dominios geográficos, 2004-2012*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI (2014a). *Perú: Indicadores de educación por departamentos, 2001-2012*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI (2014b). *Perú: Principales indicadores departamentales 2008-2014*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI (2018a). *Perú: Crecimiento y distribución de la población, 2017*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI (2018b). *Perú: Perfil sociodemográfico Informe Nacional*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI (2018c). *Principales resultados de la Encuesta Nacional a instituciones educativas de nivel inicial, primaria y secundaria, 2017*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA (2017). *INCORE 2017 – Índice de Competitividad Regional*. Recuperado de <https://www.ipe.org.pe/portal/indice-de-competitividad-regional-incore-2017/>

MELÉNDEZ, A., CLAUDIA, M., DARGENT BOCANEGRA, E. Y ROUSSEAU, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional* (90), 95-125.

MINEDU (2019). Estadística de la Calidad Educativa, ESCALE. Recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe/>

MOLINA, R., Y ARGUEDAS, C. (2015). *Sistematización de la experiencia de modernización y reforma institucional del gobierno regional de San Martín*. Lima: Cooperación Alemana y GTZ.

MUÑOZ, F. (Ed.) (2017). *Diagnóstico sobre la gestión de materiales y recursos educativos en la provincia de Lamas, San Martín*. Lima: Universidad Católica del Perú.

PEZO, I. (2012). *La experiencia de la gobernanza local en educación en el Distrito de Cuñumbuqui, Región San Martín, período 2011-2012*. Lima: Consejo Nacional de Educación / Pontificia Universidad Católica del Perú.

PNUD (2019). *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

REYNAGA, H. (2010). Hacia a una agenda educativa de Ayacucho. *Tarea*, 76.

REYNAGA, H. (2011). Participación y democratización de la educación en Ayacucho. En N. Céspedes Rossel, M. Zenitagoya y M. Figueroa (Eds.), *Educación y conflicto armado ¡Nunca más! Una reflexión desde Ayacucho*. Huamanga: Red por la Calidad Educativa de Ayacucho.

UNODC (2012). *El Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín: Un estudio de caso de Desarrollo Económico Local (DEL)*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

USAID (2015). *Una historia de 70 años de colaboración con el sector salud*. Recuperado de <https://www.usaid.gov/documents/1864/una-historia-de-70-a%C3%B1os-de-colaboraci%C3%B3n-en-salud-con-el-peru>

VALDIVIA, N., MARCOS, S., GUZMÁN, A., RENGIFO, W. Y CASTILLO, D. (2018). *La gestión educativa descentralizada en el Perú y el rol de Ministerio de Educación durante el período 2011-2016: Un balance crítico desde la perspectiva del Proyecto FORGE*. Lima: FORGE, GRADE.

ZÁRATE, P. (2003). *La democracia lejos de Lima: descentralización y política en el departamento de San Martín*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Créditos

Director del proyecto: Axel Rivas

Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires) y magíster en Ciencias Sociales y Educación (FLACSO). Realizó estudios doctorales en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Es director de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés, donde además es profesor e investigador, y director académico del Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (CIAESA). Ha sido asesor de numerosos gobiernos en Argentina y América Latina. Es autor de artículos y libros sobre temas de política educativa, entre ellos: *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)* (antecedente directo de esta investigación) y *¿Quién controla el futuro de la educación?* (Editorial Siglo XXI).

Coordinador de estadísticas educativas: Martín Scasso

Licenciado y profesor en Sociología (Universidad de Buenos Aires), especializado en la generación y análisis de información estadística educativa con orientación hacia la gestión pública y la investigación, es investigador principal de Fundación Quántitas. Realizó diversos estudios de caracterización estadística como consultor de organismos de cooperación internacional (UNICEF, Unesco, Banco Mundial, CECC/SICA, OEI) y consultorías de asistencia técnica a Ministerios de Educación para Argentina y diversos países de la región. Es asesor de la Subsecretaría de Planeamiento de la DGCyE de la Provincia de Buenos Aires y también fue asesor de la Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación y Deporte de Argentina.

Asistentes generales del proyecto

María Emilia Larsen

Licenciada y profesora en Ciencias de la Educación (Universidad de San Andrés), se desempeña como coordinadora ejecutiva del CIAESA. Es docente de nivel superior en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de San Andrés, y de nivel secundario en la escuela Santo Domingo Savio. Participa en proyectos de investigación sobre la enseñanza y la evaluación en el nivel superior (UBACyT) y es coautora de documentos pedagógicos en el marco del proyecto «Las preguntas educativas: ¿qué sabemos de educación?».

Ignacio Barrenechea

PhD por la Universidad de Miami en Estudios Educativos y Psicológicos, también es profesor en esta universidad. Su proyecto de disertación se centró en la autopercepción de autonomía de los docentes de escuelas secundarias que enseñan en escuelas de alta vulnerabilidad. También es investigador del Centro de Investigación Aplicada en Educación

San Andrés (CIAESA), en Buenos Aires, donde también es asistente docente de Educación Comparada. Editor coordinador de Education Policy Analysis Archives para América Latina, está interesado en la internacionalización y globalización de la educación, en el análisis de políticas educativas y la teoría social, y en las relaciones entre la política educativa y las clases sociales.

Procesamiento de datos: Mariano Jaureguizar

Estudiante avanzado de Sociología (Universidad de Concepción del Uruguay), especializado en generación, análisis y procesamiento de insumos de información estadísticos del ámbito educativo, trabaja como investigador júnior de Fundación Quántitas. Ha participado como asistente, editor o colaborador en diversos proyectos nacionales e internacionales para organizaciones de organismos de cooperación internacional (UNICEF, Unesco, Banco Mundial, CECC/SICA, OEI) y diversos Ministerios de Educación provinciales y nacionales.

Equipo de investigadores/as

Argentina

Belén Sánchez

Candidata a doctora en Educación (Universidad de San Andrés) y magíster en Educación y Desarrollo Internacional (Institute of Education, Universidad de Londres). Licenciada y profesora en Ciencias de la Educación (Universidad de San Andrés). Becaria doctoral del CONICET y docente de la Universidad de San Andrés, fue coordinadora ejecutiva del proyecto «La gobernabilidad pedagógica del sistema educativo argentino: un estudio comparado provincial» como becaria doctoral de la Universidad de San Andrés en el CIAESA y coordinadora del Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Brasil

Filipe Recch

Doctor en Educación Internacional Comparada (Universidad de Stanford), magíster en Ciencias Políticas (Universidad de Stanford), magíster en Administración Pública (Fundação João Pinheiro-FJP/MG) y licenciado en Ciencias Sociales (Universidad Federal de Minas Gerais). Es investigador posdoctoral en Lemann Center for Educational Entrepreneurship and Innovation in Brazil de la Universidad de Stanford.

Vinícius Baptista Soares Lopes

Doctorando en Ciencia Política, magíster en Ciencia Política y licenciado en Ciencias Sociales, con énfasis en Ciencia Política y Formación Complementaria en Filosofía (Universidad Federal Minas Gerais [UFMG]), desarrolla estudios sobre implementación de políticas públicas, especialmente sobre implementación de políticas educacionales. Es miembro de PUBLICUS – Núcleo de Estudios en Gestión y Políticas Públicas (UFMG).

Lucas Fernandes Hoogerbrugge

Magíster en Educación (Universidad de Stanford) y licenciado en Administración (UNICAMP), es líder de relaciones gubernamentales en Todos Pela Educação y consejero

del Consejo Estatal de Educación de Minas Gerais. Ocupó diversos cargos de liderazgo en el Ministerio de Educación en la Secretaría de Educación de Ceará y trabajó como consultor para el Banco Mundial Omidyar Network, Movimiento Colabora Educación, así como para otras ONG y fundaciones.

Chile

Cristian Bellei

Doctor en Educación (Universidad de Harvard), magíster en Política Educacional (Universidad de Harvard) y sociólogo (Universidad de Chile). Es docente de la Universidad de Chile y de la Universidad Austral de Chile e investigador asociado del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile. Sus investigaciones y publicaciones se refieren principalmente a la política educacional, la calidad y el mejoramiento escolar, la equidad educativa, la segregación y el mercado en educación. Anteriormente se desempeñó como profesional y asesor del Ministerio de Educación (1994-2003) y como encargado del Área de Educación de UNICEF en Chile (1998-2003).

Gonzalo Muñoz

Estudiante de doctorado en Ciencias de la Educación (Universidad de Granada), magíster en Sociología (Universidad Católica de Chile) y sociólogo (Universidad Católica de Chile). Es investigador de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales y fue jefe de la División de Educación General del Ministerio de Educación de Chile entre los años 2014-2016.

Mariana Contreras

Socióloga (Universidad de Chile), actualmente coordina un estudio sobre las experiencias educativas en casa de niños y niñas en el contexto de la pandemia de la COVID-19 en el Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile. Fue asistente de investigación y coordinadora de diversos proyectos del CIAE, en el área de política educacional. Sus estudios y publicaciones se enfocan en segregación escolar, mejoramiento y política educacional y elección de escuela.

Colombia

Jorge Grant Baxter

Doctor en Políticas Educativas Internacionales (Universidad de Maryland), magíster en Política Educativa Internacional (George Washington University) y licenciado en Historia (University of Oregon). Es director de investigaciones, encargado del grupo de investigación en políticas educativas y vida escolar, y profesor asociado en la Facultad de Educación de la Universidad de los Andes. Fue director de América Latina para *Sesame Street*, especialista en educación de la Organización de Estados Americanos (OEA), profesor adjunto de la Universidad George Washington y profesor del Instituto Tecnológico de Monterrey.

Mónica Cristina León Cadavid

Magíster en Educación (Universidad de los Andes), especialista en Gerencia de Instituciones Educativas (Universidad del Tolima) y licenciada en Educación Básica con énfasis en

Educación Artística (Universidad Distrital Francisco José de Caldas). Ha trabajado como profesional de investigación con métodos cualitativos en la Facultad de Educación de la Universidad de los Andes, especialmente en evaluaciones de programas educativos. Tiene experiencia docente en las áreas básicas del conocimiento en preescolar, básica y media en instituciones educativas del sector privado.

Luis Alejandro Baquero Garzón

Magíster en Educación y magíster en Políticas Públicas (Universidad de los Andes), es sociólogo (Universidad Nacional de Colombia) y forma parte del equipo de la subdirección académica del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP). Su investigación se orienta a la comprensión de estrategias y tácticas que parten del arte, la creatividad y la innovación para producir cambio social y educativo en diferentes contextos, así como al diseño y a la evaluación de políticas públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación.

México

Juan Cruz Olmeda

Doctor en Ciencia Política (Universidad de Northwestern), magíster en Ciencia Política (Universidad de Northwestern) y magíster en Ética, Política y Política Pública (Universidad de Essex). Es profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel 1, y director de la revista *Foro Internacional*. Se especializa en política comparada con foco en los países federales de América Latina. Durante 2017 y 2018 coordinó el proyecto de investigación «Estudios de caso para identificar factores asociados a la conformación de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas» financiado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México.

Valentina Sifuentes

Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología (El Colegio de México), magíster en Ciencias Políticas y Sociales y licenciada en Comunicación (Universidad Nacional Autónoma de México), sus investigaciones y publicaciones se enfocan en la desigualdad educativa y los jóvenes. Su tesis de doctorado fue recomendada para publicación por El Colegio de México.

Perú

María Balarin

Doctora en Política Educativa (Universidad de Bath), magíster en Estudios Psicoanalíticos (Universidad de Essex) y bachiller en Filosofía (Pontificia Universidad Católica del Perú). Es investigadora principal y directora de investigación en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Su agenda de investigación es tanto académica como aplicada y se enfoca en temas de educación y política social. Su trabajo aplicado se centra en el análisis y evaluación cualitativa de políticas públicas, específicamente desde un enfoque de procesos e implementación. En su trabajo académico sus intereses se han concentrado en el análisis de las relaciones entre la educación, el Estado y la sociedad. Es miembro y parte del Grupo Promotor del Grupo Sofía.

Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (CIAESA)

El Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (CIAESA) es una iniciativa de la Asociación Civil Educativa Escocesa San Andrés (ACEESA) que cuenta con la coordinación académica de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés dirigida por Axel Rivas. El CIAESA busca mejorar las prácticas, los procesos y los resultados de la educación en Argentina y América Latina. Los proyectos que desarrolla están guiados por la vocación de contribuir al debate educativo con conocimientos científicos rigurosos y aplicados al uso práctico de los distintos actores del sistema educativo.

Instituto Natura

Instituto Natura es una organización sin fines de lucro creada en 2010 en Brasil con el objetivo de contribuir a la mejora de la educación pública. En la actualidad está comenzando su actuación en los países de América Hispana, con la creación de organizaciones en Argentina, Chile y México y, próximamente, en Colombia y Perú. Sus iniciativas se centran en tres compromisos: el apoyo al Estado para la implementación de políticas educativas transformadoras a escala; la articulación con la sociedad civil en torno a las agendas prioritarias de la educación; y el desarrollo integral a través de la educación de la red de Consultoras y Consultores Natura. La inversión en estas iniciativas es posible gracias a la venta de productos de la línea Creer Para Ver, comercializados de forma voluntaria por las Consultoras y los Consultores Natura. Todos los fondos recaudados se destinan a los proyectos de educación desarrollados por Instituto Natura en los países en los que opera.

Universidad de San Andrés (UdeSA)

La Universidad de San Andrés es una comunidad académica empeñada en la búsqueda de la verdad y en contribuir al progreso de Argentina y al bienestar de sus habitantes. Es un proyecto educativo sin fines de lucro y laico que ofrece una formación amplia y multidisciplinaria. La UdeSA tiene como objetivo poner la educación que brinda a disposición de personas con aptitudes intelectuales, vocación de servicio y dedicación al estudio, más allá de sus recursos económicos.



Este libro es el segundo tomo del proyecto *Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*. El proyecto se propuso analizar el contexto de las políticas y los resultados educativos en las primeras dos décadas del siglo XXI en países altamente descentralizados. El estudio analizó las provincias de Argentina, las comunas de Chile, los estados de Brasil, los departamentos y entidades territoriales de Colombia, las regiones de Perú y las entidades federativas de México. En total sistematizamos las estadísticas educativas disponibles de 486 sistemas educativos subnacionales. El objetivo central fue encontrar los casos de mejora más destacados, integrales en diversos indicadores educativos y prolongados en el tiempo. Luego de una consulta a expertos, se seleccionaron doce sistemas subnacionales (dos por país), que se analizaron a partir de un trabajo de campo con 130 entrevistas.

En esta publicación se presentan los casos de mejora sistémica, permitiendo comprender en profundidad los procesos y sus contextos. Los casos analizados son los de Córdoba y Río Negro en Argentina; Ceará y Pernambuco en Brasil; Loncoche y San Nicolás en Chile; Bogotá y Boyacá en Colombia; Puebla y Guanajuato en México; y San Martín y Ayacucho en Perú.

