

América Latina después de PISA

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

Axel Rivas



Rivas, Axel

América Latina después de PISA : lecciones aprendidas en la educación en siete países 2000-2015 : resumen ejecutivo. - 1a ed. -

Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2015.

40 p. ; 30x21 cm.

ISBN 978-987-1479-45-0

1. Educación. I. Título

CDD 370

Autor: Axel Rivas

Edición: Liora Gomel

Diseño: Patricia Peralta

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

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

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

Las publicaciones de CIPPEC están disponibles en su sitio web (www.cippec.org).

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus productos sin fines comerciales.

CIPPEC

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

T (+5411) 4384-9009 | F (+5411) 4384-9009, interno 1213

Av. Callao 25, 1ºA, C1022AAA, Buenos Aires, Argentina

Info@cippec.org | www.cippec.org

Natura

T (+5411) 4756-9300

Cazadores de Coquimbo 2860 2do piso, Munro, Buenos Aires, Argentina

www.naturacosmeticos.com.ar

Instituto Natura

T (+5511) 3034-3826

Av. Brigadeiro Faria Lima, 201, conj. 171, C05426-001, São Paulo, Brasil

www.institutonatura.org.br

Índice

1. Introducción: el proyecto MAPEAL	5
2. El contexto: el nuevo siglo en América Latina	6
3. Las políticas educativas 2000-2015: una agenda en movimiento	8
3.1. El concierto de derechos: más financiamiento, más alumnos, más reconocimiento	8
3.2. Una renovada gobernabilidad centralizada	8
3.3. Un currículum ambivalente entre la prescripción y la expansión	9
3.4. Los libros de texto como atajo y el crecimiento exponencial de los materiales digitales.....	10
3.5. Iluminados desde afuera: los nuevos dispositivos de evaluación de la calidad	10
3.6. Los regímenes académicos: mayor flexibilidad y modelos de exámenes divergentes	11
3.7. Políticas para distribuir justicia educativa en sociedades desiguales	12
3.8. Romper el bloque de hielo de la docencia	12
3.9. El nuevo foco en la escuela: los directivos y los planes de mejora	13
3.10. La tendencia al pasaje hacia la educación privada y las respuestas estatales.....	14
3.11. El gran salto tecnológico y las políticas 1 a 1	14
3.12. Desafíos: ampliar derechos de la primera infancia, extender el tiempo escolar y cambiar el modelo de la educación secundaria	15
4. Los resultados educativos en el período 2000-2015	17
4.1. América Latina en el mundo PISA.....	17
4.2. Síntesis de resultados por países	19
Argentina	19
Brasil.....	20
Chile.....	21
Colombia	21
México.....	22
Perú	23
Uruguay.....	24
5. Las hipótesis: ¿Cómo se pueden explicar los diferentes resultados educativos de los países?	25
Hipótesis 1. La mejora en la inclusión y en la calidad educativa estuvo asociada con las mejoras notables en las condiciones de vida de la población en América Latina.....	25
Hipótesis 2. Los dispositivos que se centraron en los aprendizajes y resultados tuvieron más impacto que las políticas incrementales signadas bajo la impronta del “regar y rezar”	26
Hipótesis 3. Los libros de texto y el direccionamiento curricular básico parecen haber creado un efecto de tenazas junto con las evaluaciones que impulsó mejoras en los aprendizajes	27
Hipótesis 4. Los sectores desfavorecidos pasaron de los márgenes al centro del sistema y sus derechos fueron traducidos en logros de acceso y aprendizajes	28
Hipótesis 5. La región mejoró más en primaria que en secundaria, donde los dispositivos de política educativa regulan menos la enseñanza	29

Hipótesis 6. Asegurar trayectorias educativas superando la repetición parece estar asociado con mejoras en la calidad y terminalidad de los estudios	30
Hipótesis 7. Las hipótesis del cambio a través de la docencia y de las nuevas tecnologías son demasiado recientes para ser tomadas en cuenta como ejes explicativos de la mejora en los aprendizajes	30
Hipótesis 8. Chile muestra que un avance continuo y secuenciado en varios ejes centrales de política educativa tuvo la capacidad de generar mejoras, incluso desde una situación inicial por encima del promedio de la región.....	31
Hipótesis 9. Brasil muestra que es posible al mismo tiempo mejorar cobertura, flujo y calidad educativa con políticas de expansión de derechos, impulso a la iniciativa local y control de resultados de forma centralizada.....	32
Hipótesis 10. Pese a todo lo señalado, no hubo tantos cambios en la organización pedagógica y el sentido de la educación de los países, lo cual se refleja en la lentitud del ritmo de mejora y abre desafíos para el futuro	32
6. El futuro de la educación en América Latina	34

1. Introducción: el proyecto MAPEAL

El proyecto de investigación Mapa de la Política Educativa en América Latina (MAPEAL¹) tuvo como objetivo estudiar las políticas educativas implementadas en los siete países de la región que participaron regularmente del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) desde 2000 hasta 2012. **Los siete países analizados fueron: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay.**

Se realizaron más de 100 entrevistas a referentes especializados y actores políticos de la educación, se consultaron más de 500 documentos sobre las políticas implementadas en los distintos países y se procesaron múltiples fuentes estadísticas para nutrir la dimensión cuantitativa del estudio.

Sobre la base de estas fuentes, se estudiaron los contextos, las políticas educativas del período 2000-2015 y los resultados medidos por diversos indicadores y fuentes nacionales e internacionales². En la parte final del estudio, se elaboraron una serie de hipótesis para comprender las diferencias en los resultados entre los países, con varias preguntas abiertas y sugerencias para el futuro de la educación en la región.

El proyecto fue desarrollado por CIPPEC con el apoyo de Natura Regional y el Instituto Natura. También contó con la colaboración de instituciones socias en cada uno de los países: Educación 2020 en Chile, Empresarios por la Educación en Colombia, GRADE en Perú y Vía Educación en México³. El documento final fue comentado por un consejo asesor de expertos y especialistas de los países estudiados.

En este resumen ejecutivo se presentan los principales hallazgos de la investigación. Se remite al libro para profundizar las distintas dimensiones analizadas⁴.

¹ Véase <http://cippec.org/mapeal>

² El estudio se concentró en la educación común y los niveles inicial, primario y secundario; salvo en aspectos generales, el nivel superior no fue abordado.

³ Cada institución socia brindó un apoyo fundamental para la realización de este estudio, coordinando entrevistas en cada país y completando un cuestionario guía sobre las políticas educativas del período analizado. Además, el proyecto contó con colaboradores específicos: Antonio Romano en Uruguay e Inés Dussel para la dimensión curricular.

⁴ Disponible en www.cippec.org

2. El contexto: el nuevo siglo en América Latina

El período estudiado fue un tiempo de cambio social para la región. Entre 2000 y 2013, el PBI por habitante de América Latina creció un 30,4%, a un ritmo anual del 2,09%. Al mismo tiempo, más de 50 millones de personas salieron de la pobreza, ingresando en las capas de las nuevas clases medias emergentes. El *boom* de las exportaciones marcó una etapa de intercambio global favorable para la región, con diversos escenarios y alcances según países.

Esta etapa de crecimiento económico y mejora social fue remarcable. Se amplió el gasto social del Estado, que pasó del 11,7% del PBI al 14,5%, y crecieron ampliamente las transferencias condicionadas para los sectores sociales más desfavorecidos. Bajó el desempleo, la desnutrición y la mortalidad infantil; aumentaron las coberturas previsionales, de salud y las pensiones no contributivas.

La recuperación de la democracia y su estabilización fueron otro pilar de esta etapa, en la cual se destacó la mejora de la calidad institucional del Estado. Los indicadores de ciudadanía política mostraron mejoras claras en la mayoría de los países, con variaciones según sus ciclos y etapas de gobierno.

Sin embargo, la desigualdad social, una dimensión especialmente crítica en la región, no mostró avances tan significativos. América Latina sigue siendo el continente más desigual del planeta. Durante el período analizado, la pobreza bajó mucho más claramente que la desigualdad, lo que muestra que las estructuras de poder concentrado en pocas manos siguen siendo desafíos irresueltos en la región.

A su vez, los logros económicos y sociales no fueron lineales. La reducción de la pobreza incrementó un segmento social de clases medias vulnerables y no solidificó un camino de transformación en diversas esferas de la vida social. El tipo de modelo de desarrollo de los países generó una dependencia, a veces extrema, de los recursos naturales o primarios, con una visión de corto plazo que desaprovechó caminos más sustentables y discusiones profundas sobre los modelos de desarrollo.

El estudio analizó el contexto del período 2000-2015 como una etapa histórica de grandes avances, contradicciones y deudas pendientes. La situación social en términos de ingresos mejoró notoriamente, pero detrás de esas mejoras materiales la vida urbana se mantuvo como una dimensión con difíciles tensiones. En algunos países, incluso crecieron el delito, el narcotráfico, las adicciones y otras problemáticas sociales mientras disminuía la pobreza.

La segregación residencial se consolidó como un proceso de separación social de las personas en niveles de vida diferenciados, con derechos y condiciones existenciales desiguales. Para la educación, la fragmentación social, incluso en un período de mejora económica, se convirtió en una cuestión mucho más compleja que lo que la mejora en los indicadores de ingresos sugiere. Todas estas dimensiones fueron tomadas en cuenta para

El estudio analizó el contexto del período 2000-2015 como una etapa histórica de grandes avances, contradicciones y deudas pendientes. La situación social en términos de ingresos mejoró notoriamente, pero detrás de esas mejoras materiales la vida urbana se mantuvo como una dimensión con difíciles tensiones.

mapear el contexto social, político, económico y cultural que interactúa con los sistemas educativos de la región.

En un segundo apartado del contexto se estudiaron las diferencias entre los países analizados. Allí se caracterizaron rasgos de la población de los países, sus ciclos políticos y la evolución de indicadores sociales y económicos. Entre los datos más salientes, se destacan los casos de Perú (con una amplia mejora en variados indicadores sociales); Colombia y Brasil, con su reducción de la pobreza tras partir de situaciones especialmente críticas; y Chile (el país con mejores indicadores sociales en su conjunto entre los estudiados), Uruguay y Argentina, que también tuvieron logros destacados luego de atravesar situaciones históricas menos agudas. En cambio, México vivió un ciclo distinto, con mayor estancamiento económico y social durante el nuevo siglo.

3. Las políticas educativas 2000-2015: una agenda en movimiento

El tercer capítulo es el más largo del libro y el más difícil de sintetizar sin perder su sentido original: mapear una gran variedad de políticas en los siete países a lo largo del período estudiado. Aquí se propone un ejercicio de síntesis de las tendencias salientes, con algunos ejemplos de los países.

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

Durante los 15 primeros años del Siglo XXI, América Latina vivió un triple proceso conjunto de expansión de los derechos educativos. Se expandió el acceso en todos los niveles educativos, creció el financiamiento estatal y se reconocieron derechos a poblaciones excluidas y marginadas, ampliando las fronteras de la educación tradicional. No todos los países apelaron a las mismas estrategias ni avanzaron al mismo ritmo, pero hubo una convergencia en asumir el reto de una educación para todos y extendida hasta el final del nivel secundario.

En promedio, se pasó de 10 a 13 años de escolaridad obligatoria entre 2000 y 2015.

Todos los países estudiados (excepto Perú) extendieron los años de obligatoriedad escolar tanto en el nivel inicial como en el secundario. En promedio, se pasó de 10 a 13 años de escolaridad obligatoria entre 2000 y 2015. Nuevas leyes de educación establecieron estos y muchos otros cambios que ampliaron derechos y generaron nuevas obligaciones.

En los países estudiados, la inversión por alumno pasó de 1.261 dólares constantes en 2002 a 2.084 en 2011. El gasto en educación frente al PBI pasó de un promedio del 4,04% en 2000 a 5,44% en 2011.

En los países estudiados, la inversión por alumno pasó de 1.261 dólares constantes en 2002 a 2.084 en 2011. El gasto en educación frente al PBI pasó de un promedio del 4,04% en 2000 a 5,44% en 2011. Este gran incremento del presupuesto educativo acompañó y superó un período de notable crecimiento del PBI en la región. En particular, Argentina, Brasil y Uruguay fueron los que más incrementaron su inversión educativa. En un segundo lote, Chile, Colombia y México también hicieron un mayor esfuerzo presupuestario. Solo Perú quedó atrás en esta dimensión: su presupuesto educativo creció mucho, pero lo hizo junto al PBI, es decir que no hubo un mayor esfuerzo presupuestario a favor de la educación, como en los otros países.

Estas tendencias auspiciosas no pueden dejar de lado las grandes deudas sociales y educativas pendientes en los países de la región. El aumento del financiamiento y de los derechos educativos fueron tendencias paralelas al sostenimiento estructural de sociedades desiguales y no bastaron para revertir las grandes necesidades de las escuelas, en especial en las zonas rurales y en los países más pobres.

3.2. Una renovada gobernabilidad centralizada

Uno de los cambios más significativos de la agenda educativa en el nuevo siglo fue la renovada centralidad del gobierno de la educación. La etapa estudiada marcó el pasaje de la descentralización, como política estelar de los años noventa, a la recentralización estratégica de los ministerios de educación en la década de dos mil.

Este proceso no se concretó por vía de la gestión de las escuelas, sino a través de nuevos y viejos dispositivos: las reformas curriculares, más prescriptivas o centradas en estándares; los libros de texto, como grandes intervenciones nacionales de regulación del currículum real, y las evaluaciones de la calidad, como nueva modalidad de gestión por resultados. En particular, fue notoria la estrategia de recentralización en Brasil, el país más poblado de la región, que además cuenta con una estructura de gobierno de la educación descentralizada en 27 estados y 5.564 municipios.

Estos dispositivos se combinaron con una reunificación de los sistemas de información, la creación de nuevas áreas en los ministerios y el liderazgo de presidentes o ministros de educación que marcaron un rumbo vigoroso en países como Chile, Brasil, México o Colombia. La agenda educativa pasó a un primer plano en la arena política. En algunos países se recuperó o creó una rectoría estatal centralizada, con nuevas herramientas de gobierno para los sistemas educativos ampliados en número y desbordados de demandas. Una expresión del cambio de época fue la creación o fortalecimiento de las agencias de evaluación de la calidad educativa en países como Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay.

Argentina y Uruguay siguieron un camino más pasivo en este eje. En Uruguay, la matriz endogámica del gobierno de la educación no dejó permear cambios sistémicos; en Argentina sucedió algo similar, con la complejidad adicional de su esquema federal de gobierno. A su vez, el mantenimiento de una dinámica dialógica con los sindicatos docentes, que también fue destacada en Brasil y Chile, generó en Argentina y Uruguay una posición más estática en la agenda de políticas educativas. Ambos países revisaron las políticas de los noventa, pero no lograron sostener una agenda más concreta de reemplazo en sus acciones.

3.3. Un currículum ambivalente entre la prescripción y la expansión

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

También hubo estrategias contrapuestas en los contenidos priorizados. Las evaluaciones estandarizadas atraieron magnéticamente a las materias tradicionales, en especial lengua y matemática. Mientras tanto, se abrían o fortalecían nuevos espacios

La etapa estudiada marcó el pasaje de la descentralización, como política estelar de los años noventa, a la recentralización estratégica de los ministerios de educación en la década de dos mil.

Las políticas expresaron tradiciones y códigos curriculares contradictorios. Se recurrió a materiales curriculares más prescriptivos, que buscaron direccionar la enseñanza con guías concretas para los docentes, en diseños curriculares muy amplios, con un exceso de contenidos.

curriculares como lenguas extranjeras (inglés mayormente), ciudadanía y tecnología. Otra tensión propia del cruce entre currículum y didácticas fue la relativa a la enseñanza de competencias y abordajes constructivistas, que chocaron con equívocos y difíciles procesos de traducción en la práctica docente.

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

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

Los libros de texto fueron un eje estelar en casi todos los países analizados, ya sea por vía de la producción estatal o de la compra al mercado privado.

Una tendencia derivada de la mayor gobernabilidad centralizada fue el acento puesto en la entrega de materiales gratuitos para la enseñanza y el aprendizaje. Los libros de texto fueron un eje estelar en casi todos los países analizados, ya sea por vía de la producción estatal o de la compra al mercado privado. Las escuelas se llenaron de libros de texto, continuando políticas pasadas pero con mayor potencia en cantidad y variedad.

México, Chile y Brasil son los países con mayor consolidación histórica de la entrega de libros de texto (México es una excepción, dado que produce un libro de texto único para el nivel primario). En especial, Brasil amplió esta oferta durante los años estudiados. Por vías menos institucionalizadas pero muy activas, Perú, Argentina y Uruguay también aumentaron notablemente la cantidad de libros de texto y otros materiales de lectura. Colombia fue una excepción en este eje, con una tradición curricular menos directiva del Estado.

En paralelo a esta tendencia incremental de los libros de texto en casi todos los países, se expandió de forma exponencial el acceso de docentes y alumnos a materiales digitales por vía de internet. En todos los países, con distintos enfoques e intensidades, el Estado lanzó una gran cantidad de materiales “para-curriculares” en sus novedosos portales educativos. Esto generó, junto con la gran dispersión de la oferta gratuita y paga en internet, un doble movimiento contradictorio: mayor direccionamiento y foco a través de los libros de texto y mayor diversidad y dispersión por vías digitales exponenciales.

Las políticas de evaluación de la calidad fueron la gran estrella de la constelación del nuevo siglo educativo para América Latina.

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

A la par de la tendencia anterior, las políticas de evaluación de la calidad fueron la gran estrella de la constelación del nuevo siglo educativo para América Latina. Países como Chile, Brasil, México y Colombia pasaron de evaluaciones diagnósticas generales, instaladas en los noventa, a evaluaciones con alto nivel de impacto en la regulación de los sistemas educativos.

De las evaluaciones se derivaron nuevos sistemas de metas por escuela, presión pública por la rendición de cuentas o pago por resultados a los docentes. El sistema educativo

se abrió al escrutinio exterior. Una de las consecuencias fue la separación interna de las escuelas según sus resultados. Nuevas tipologías de escuelas “semaforizadas”, con distintos tipos de ayuda y autonomía estatal según resultados, mayor énfasis en el mérito. La competencia o la distinción fueron apareciendo en distinta medida según los países.

En países como Chile, Brasil y México se combinaron dos tendencias que gestaron un modelo de gobernabilidad pedagógica por tenazas: el libro de texto direccionó los contenidos, la secuencia y el ritmo de la enseñanza, mientras que las evaluaciones controlaron los resultados y regularon los incentivos para focalizarse en ellos.

La evaluación fue un dispositivo privilegiado por varios países para distintos fines. No solo se evaluaron escuelas para establecer metas, premios y castigos, sino que también crecieron los exámenes de pasaje a la educación superior y nacieron las evaluaciones docentes. El Estado utilizó estos dispositivos como atajos de poder. En sistemas educativos cada vez masivos y en contextos sociales y culturales cada vez más inciertos, la regulación se fue corriendo hacia la síntesis o el esqueleto de la enseñanza: los exámenes. América Latina se pobló de ellos como nunca antes.

Los atajos develaron un movimiento de adentro hacia afuera de la educación. Las escuelas, los docentes y el currículum pasaron a ser crecientemente regulados por resultados públicos, presiones del mundo de la economía, nuevos estándares o incentivos. La región fue un verdadero laboratorio de la exteriorización educativa.

Sin embargo, no todos los países siguieron el mismo rumbo: Argentina, Uruguay y Perú apelaron escasamente a las evaluaciones como fuente para tomar decisiones y para presionar a las escuelas. México y Chile, luego de utilizar las evaluaciones a los alumnos para generar incentivos económicos a las escuelas y docentes, comenzaron a revisar estas políticas de alto impacto buscando equilibrios más sensatos.

3.6. Los regímenes académicos: mayor flexibilidad y modelos de exámenes divergentes

Los regímenes académicos tuvieron una tendencia convergente hacia la flexibilización de los ambientes de aprendizaje. En todos los países creció la convicción de encontrar alternativas a la repetición y la separación de alumnos en aulas homogéneas por nivel educativo. Un ejemplo concreto: en casi todos los países se instaló la concepción del bloque pedagógico integrado de primer y segundo grado del nivel primario (con promoción automática en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú).

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

En muchos casos, estas políticas fueron aisladas o discontinuas, y encontraron resistencias en una parte del colectivo docente, que sintió una presión gubernamental por el pasaje automático de los alumnos. Esto generó tensiones aún irresueltas, pero no estáticas. En la

En sistemas educativos cada vez masivos y en contextos sociales y culturales cada vez más inciertos, la regulación se fue corriendo hacia la síntesis o el esqueleto de la enseñanza: los exámenes.

En todos los países creció la convicción de encontrar alternativas a la repetición y la separación de alumnos en aulas homogéneas por nivel educativo.

mayoría de los países se avanzó en nuevas concepciones pedagógicas para la inclusión, en una articulación de vertientes convergentes entre las políticas y los nuevos desarrollos del campo de especialistas. Sin embargo, estos avances son todavía lentos para la magnitud de los cambios necesarios para la universalización del nivel secundario.

Otra dimensión de los regímenes académicos muestra un escenario comparado divergente entre los países estudiados: los exámenes de admisión universitaria. Argentina y Uruguay son dos casos excepcionales en el mundo porque tienen una educación superior pública gratuita, sin cupos ni exámenes de ingreso. Perú es un caso intermedio, pero en Brasil, Chile, Colombia y México el acceso universitario está regulado por exámenes de ingreso. En particular, Chile es el país con mayores costos de matrícula para realizar estudios universitarios en la región. Los exámenes de ingreso tuvieron variaciones importantes y, en Brasil especialmente, se combinaron con becas para acceder de forma más masiva a universidades públicas que tienen cupos y cuotas pagas.

3.7. Políticas para distribuir justicia educativa en sociedades desiguales

Las políticas para revertir la exclusión educativa fueron extensas y cada vez más diversas. Los programas sociales de transferencias condicionadas tuvieron un desarrollo exponencial en el nuevo siglo y fueron acompañados por numerosas acciones educativas. Nuevas escuelas y cargos docentes, los cambios mencionados en los regímenes académicos y la revitalización de las políticas compensatorias fueron ejes protagónicos del reconocimiento del derecho a la educación para los sectores populares.

Surgieron o crecieron las políticas de becas, alimentación escolar, acciones más integradas de apoyo a la educación rural, espacios puente o instituciones complementarias para el ingreso al sistema educativo de poblaciones excluidas. En Chile, la Subvención Escolar Preferencial transfirió recursos a las escuelas ajustados por el nivel socioeconómico de los alumnos y asociado a planes de mejora con resultados. En Colombia, el programa Todos a Aprender apeló a docentes destacados como asesores en escuelas vulnerables. En México, el Programa Escuelas de Calidad trabajó con apoyo directo a las escuelas vulnerables. En Uruguay, Maestros comunitarios apostó a renovar el vínculo con las familias. Cada país siguió estrategias comunes y diferenciales.

Quizás como nunca antes, se invirtió prioritariamente en los sectores desfavorecidos, para romper herencias intergeneracionales y redistribuir los recursos educativos.

El resultado de este amplio y complejo proceso es el pasaje de los sectores populares de los márgenes al centro de las políticas educativas. Quizás como nunca antes, se invirtió prioritariamente en los sectores desfavorecidos, para romper herencias intergeneracionales y redistribuir los recursos educativos. Incluso, la aparición más reciente de escuelas de jornada completa destinadas a los más desfavorecidos puede llevar esta tendencia más lejos todavía. Sin embargo, la batalla contra las fuerzas sociales excluyentes, la discriminación y la desgarradora desigualdad que persiste en la región todavía tiene largos recorridos por delante.

3.8. Romper el bloque de hielo de la docencia

Otra gran tendencia decisiva de la década de dos mil fue el pasaje del eje puesto en el nivel y tipo de gestión de las escuelas al foco renovado en las políticas para la docencia. Esta fue una gran transformación de los discursos globales sobre las reformas

educativas, que se expresó en varios países con la ruptura del bloque de hielo de las carreras docentes, que habían sido un eje con poco cambio en la década de los noventa.

La aparición de nuevos sistemas de evaluación de los docentes, carreras atadas al mérito, designaciones por concursos e incluso pagos diferenciales basados en los resultados de aprendizaje de los alumnos fueron las grandes novedades. La resistencia sindical no se hizo esperar y la región también se convirtió en un laboratorio de distintos estilos de reformas con negociaciones diversas, desde los consensos logrados en Chile hasta las rupturas con los sindicatos en Perú, México y Colombia. Mucho más leves fueron las políticas en Argentina, Uruguay y Brasil, a excepción de algunos de sus estados y municipios.

Donde las hubo, las reformas se centraron mucho más en las carreras docentes que en su formación y capacitación. Esto se dio en contextos de incremento del salario docente, aunque con grandes variaciones en los países y con deudas aún pendientes para garantizar un salario acorde a las aspiraciones del valor social que tiene el trabajo docente. Países como Chile, México y Argentina tienen salarios claramente superiores a Perú y Uruguay (no se obtuvieron datos comparables de Colombia y Brasil), si bien todos fueron en aumento durante distintos ciclos del período estudiado.

Detrás de esta nueva etapa emergió una convicción predominante que se erigió como el círculo virtuoso de la docencia. Se trata de una visión integral que abarca la necesidad de formar mejor a los docentes, elevar las expectativas sociales de la profesión, atraer a los mejores candidatos, incrementar las remuneraciones para que esto sea posible y cambiar las carreras docentes para que el mérito, la formación continua y la evaluación profesional sean premiados. Más allá de las diferencias en los pasos y estilos de los países, este círculo virtuoso del cambio quedó instalado en los nuevos discursos sobre las reformas educativas.

La aparición de nuevos sistemas de evaluación de los docentes, carreras atadas al mérito, designaciones por concursos e incluso pagos diferenciales basados en los resultados de aprendizaje de los alumnos fueron las grandes novedades.

3.9. El nuevo foco en la escuela: los directivos y los planes de mejora

Una tendencia de largo arrastre terminó de definirse más claramente en la segunda década del nuevo siglo: se trató de una renovada visión de la autonomía escolar en la que los directivos juegan un rol central. En lugar de la autonomía entendida como privatización de la gestión, donde los directivos o consejos escolares controlan el presupuesto y la contratación de los docentes, en esta nueva etapa ganó terreno una concepción de primacía pedagógica en la conducción institucional.

El refuerzo de la formación y selección de los directivos escolares como líderes pedagógicos fue la expresión más clara de esta tendencia, que creció en casi todos los países analizados. En especial, Chile avanzó con esta transformación de manera más sistémica, al crear una carrera especial para los directivos, con altas remuneraciones, concursos por tiempos fijos y formación específica.

En paralelo, otras lógicas convergentes apuntaron en la misma dirección. Los planes de mejora, en sus distintas acepciones, mostraron el pasaje de la mera formalidad de un plan a una ejecución con recursos, autonomía y rendición de cuentas. En todos los países estudiados aparecieron formatos similares, con entrega de recursos para manejar con

cierta autonomía por parte de los directivos y, en algunos de ellos, con las evaluaciones de calidad como parte de un contrato de mejora que tiene condicionalidades de resultados (especialmente en Chile, Colombia y México).

Directivos más focalizados en lo pedagógico; planes de mejora; autonomía intermedia con ciertos recursos; capacitación docente en servicio, institucional y en la escuela; medición de resultados, autoevaluación institucional y boletines de rendimiento por institución fueron algunas de las iniciativas que marcan una tendencia común.

Directivos más focalizados en lo pedagógico; planes de mejora; autonomía intermedia con ciertos recursos; capacitación docente en servicio, institucional y en la escuela; medición de resultados, autoevaluación institucional y boletines de rendimiento por institución fueron algunas de las iniciativas que marcan una tendencia común. En algunos países, como Chile, Brasil y México (más parcialmente Colombia) la publicación de resultados de calidad de las escuelas sumó el efecto de la competencia y la presión pública con los rankings, algo que no ocurrió en Argentina, Perú y Uruguay.

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

Casi todos los países estudiados tuvieron un marcado proceso de pasaje de alumnos de escuelas públicas a privadas en el nuevo siglo. El mayor pasaje se dio en Perú, Chile, Brasil, Uruguay y Argentina, en ese orden. En cambio, México mantuvo su situación y Colombia fue el único país que aumentó la proporción de alumnos en escuelas públicas. En conjunto, la región pasó de tener un 15% de sus alumnos en escuelas privadas en 2000 a un 18% en 2010.

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

En conjunto, la región pasó de tener un 15% de sus alumnos en escuelas privadas en 2000 a un 18% en 2010.

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

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

Los casos salientes fueron Uruguay, Argentina y Perú, con la introducción masiva o universal del modelo de una computadora por alumno.

3.11. El gran salto tecnológico y las políticas 1 a 1

América Latina fue, durante el nuevo siglo, una región de expansión y laboratorio de políticas educativas con uso intensivo de nuevas tecnologías. Los casos salientes fueron Uruguay, Argentina y Perú, con la introducción masiva o universal del modelo de una

computadora por alumno. El Plan Ceibal de Uruguay fue el primero en masificarse y generó una ola de atención en la región.

El efecto de estas políticas es todavía incipiente en términos educativos, pero fue poderoso en la reducción de la brecha digital. Bajo la impronta del equipamiento masivo o universal a todos los alumnos, la etapa intensa de implementación marcó un antes y un después en estos países. En paralelo, se gestaron instancias novedosas de formación docente, aplicaciones y nuevos contenidos digitales. También se tornó clave el desafío del mantenimiento del equipamiento. La política educativa entró en una fase nueva, donde la aceleración de los tiempos se convirtió en una oportunidad múltiple pero llena de obstáculos.

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

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

Una tendencia de gran crecimiento entre 1990 y 2015 fue la expansión de la oferta en el nivel inicial. En todos los países analizados hubo una creación masiva de escuelas y cargos docentes. Este proceso estuvo basado en la ampliación de la esfera de derechos sociales y en ideas convergentes acerca de la importancia de la asistencia al nivel inicial para comenzar la escuela primaria con mayor preparación previa. El nivel inicial, gracias a estas políticas, se consolidó y tomó también más sentido pedagógico y organicidad interna.

En los años recientes hubo un giro en la concepción de estas políticas. El desarrollo de nuevas políticas educativas para la primera infancia comenzó a convertirse no solo en una demanda social sino en una prioridad de la agenda de largo plazo. Un nuevo tipo de acciones centradas en el desarrollo de capacidades cognitivas y no cognitivas de los niños desde su nacimiento hasta los tres años de edad comenzó a expandirse en la región. Todavía es una tendencia incipiente, pero marcó un nuevo rumbo en las políticas y seguramente cambiará las prioridades presupuestarias en los próximos años.

La extensión del tiempo escolar fue una aspiración repetida en los últimos veinte años de política educativa. Con excepción de Chile, que gestó este proceso de forma masiva a fines de los noventa, el resto de la región comenzó a avanzar más decididamente en la década de dos mil diez. Los pasos dados por varios países marcan un rumbo de crecimiento futuro de esta línea de intervención, que se plasmó en los planes y leyes de educación recientes.

Las políticas de extensión del tiempo escolar fueron muy diversas en sus fines, modalidades y contenidos. Pero es claro que hoy se convirtieron en una meta compartida de política. Quizás la etapa de gran crecimiento de los recursos educativos de los dos

El desarrollo de nuevas políticas educativas para la primera infancia comenzó a convertirse no solo en una demanda social sino en una prioridad de la agenda de largo plazo.

Las políticas de extensión del tiempo escolar fueron muy diversas en sus fines, modalidades y contenidos. Pero es claro que hoy se convirtieron en una meta compartida de política.

mil permitió saldar viejas deudas, garantizar el acceso, mejorar salarios docentes deprecitados y atender urgencias de todo tipo. La confianza en una segunda década de crecimiento económico, sumada a la amplia cobertura escolar ya conquistada, permite augurar una prioridad en la expansión del tiempo escolar.

La reforma de la escuela secundaria fue un objetivo de cambio constante en las últimas dos décadas, pero también fue motivo de las mayores frustraciones de la política educativa.

Por su parte, la reforma de la escuela secundaria fue un objetivo de cambio constante en las últimas dos décadas, pero también fue motivo de las mayores frustraciones de la política educativa. Los avances fueron lentos o meramente incipientes. La organización de cargos docentes en reemplazo de las horas fragmentarias en varias escuelas fue un escollo inicial que en varios países todavía no pudo ser sorteado. Múltiples políticas de cambio en los marcos curriculares, regímenes académicos, creación de espacios puente, tutores, becas y apoyos para garantizar la expansión del nivel son esfuerzos que no cambiaron la matriz selectiva de la estructura académica, organizacional y pedagógica que primó en la mayoría de los países.

En la segunda década del Siglo XXI, el eje de cambio de la educación secundaria pasó a estar más claramente en el centro de la escena. Los planes de mejora con uso autónomo de recursos y rendición de cuentas son una tendencia en alza. La aparición de prácticas renovadoras como el trabajo por proyectos, interdisciplinario, con uso de tecnologías; la organización de agrupamientos originales o regímenes no graduados; la creación de trayectos optativos y la revisión de la educación técnica a la luz de los avances tecnológicos son algunas de las exploraciones en marcha. Algunos estados o provincias comenzaron experiencias incipientes y es probable que los países se muevan en dirección de políticas más ambiciosas de cambio en los próximos años.

4. Los resultados educativos en el período 2000-2015

El siguiente capítulo se ocupa de analizar las variaciones en los resultados educativos durante el período estudiado en los siete países, con una visión introductoria de la región en su conjunto. Se trata de una mirada reduccionista en un doble sentido. Primero, porque los datos en sí mismos son siempre un recorte parcial de un universo educativo complejo que excluye áreas enteras de enseñanza y enfoques diferentes a los priorizados por las pruebas. Segundo, porque el recorte propio deja afuera mucha información valiosa por una cuestión de espacio.

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

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

4.1. América Latina en el mundo PISA

El análisis de los resultados comienza por situar a la región en su conjunto en el mapa mundial, a partir del recorte específico de las pruebas PISA, aplicadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde 2000 a alumnos de 15 años de edad. El estudio solo propone una mirada descriptiva general de datos educativos de la región para ahondar luego en la comparación de los países.

La región en conjunto, integrada por los siete países estudiados para la evolución temporal y por ocho para los datos de 2012 (incluyendo a Costa Rica, que participó en esa prueba), muestra una foto preocupante y una película esperanzadora.

Cabe señalar que el recorte de países evaluados por PISA no es representativo de la diversidad mundial, por lo cual se evita hablar de rankings de países. El ranking es inadecuado cuando la muestra de países está claramente sesgada hacia una sobrerrepresentación de los países más desarrollados. De todas formas, la comparación entre regiones permite ilustrar distintas situaciones, que aquí se presentan de forma resumida.

En los resultados de 2012 (última edición de PISA hasta el presente estudio), la región obtuvo bajos resultados en comparación con el resto de los países participantes.

En los resultados de 2012, la región obtuvo bajos resultados en comparación con el resto de los países participantes. En matemática, la distancia era mayor frente a los países de la muestra PISA: un 63% de los alumnos de América Latina no había alcanzado el nivel II, que es considerado el mínimo para dominar conocimiento matemáticos fundamentales.

Entre 2000 y 2012, América Latina fue la región que más aumentó sus resultados de aprendizaje en las pruebas PISA y la que más incrementó su tasa de escolarización en el nivel secundario.

Un dato esperanzador: el cuartil de mayor pobreza de América Latina logró la mayor alza de logros de aprendizaje en PISA de todas las regiones comparadas en todos los cuartiles de nivel socioeconómico.

En matemática, la distancia era mayor frente a los países de la muestra PISA: un 63% de los alumnos de América Latina no había alcanzado el nivel II, que es considerado el mínimo para dominar conocimiento matemáticos fundamentales. En la OCDE, ese porcentaje se reducía a un 23% y en Asia Pacífico, a un 9%. Los resultados en comprensión de lectura y ciencias eran mejores que en matemática, aunque también mostraban grandes deudas de aprendizaje: solo un 45% y un 49% de los alumnos de América Latina había alcanzado los conocimientos fundamentales del nivel II en ambas materias.

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

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

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

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

Tras ampliar esta visión general de los resultados medidos por evaluaciones estandarizadas de los aprendizajes, se analizaron las pruebas de la UNESCO para América Latina. Las pruebas SERCE de 2006 y TERCE de 2013 midieron logros de aprendizaje en 3° y 6° años del nivel primario. En la comparación intertemporal, los países de la región lograron claras mejoras en todas las pruebas, especialmente en matemática (más que en lengua y ciencias). Esto coincide con el rumbo de mejora observado en PISA, aun con considerables diferencias entre los países.

Todos estos logros son especialmente destacables en un contexto de ampliación del acceso a la educación y de mejora de las trayectorias educativas de los alumnos. El acceso al nivel primario ya había sido ampliamente garantizado al inicio del siglo XXI, pero fue en el nivel inicial donde se logró un gran salto adelante, al pasar del 50% de tasa de

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

escolarización de 3 a 5 años de edad en 2000 al 70% en 2010 en los siete países estudiados. En el nivel secundario, la expansión ya había sido muy alta en las dos últimas décadas del siglo XX y en el período estudiado, la tasa neta de escolarización pasó de 71,6% a 79,2% en promedio.

También fue importante la mejora del flujo de los alumnos dentro del sistema educativo, que disminuyó las altas tasas de repitencia de la región, especialmente en el nivel primario. En promedio, los siete países analizados pasaron de un 6,5% de repitencia en primaria en 2002 a un 4,3% en 2011. Más difícil fue lograr bajar la sobreedad en el nivel secundario, que tuvo grandes variaciones según países y no consolidó una tendencia común.

Los siete países analizados pasaron de un 6,5% de repitencia en primaria en 2002 a un 4,3% en 2011. Más difícil fue lograr bajar la sobreedad en el nivel secundario.

4.2. Síntesis de resultados por países

El siguiente apartado se centra en resumir lo analizado hasta aquí. Se utiliza la información sobre acceso, trayectorias de los alumnos, terminalidad del nivel secundario, logros de aprendizaje en el nivel primario y secundario y equidad educativa. La información sobre los resultados de aprendizajes medidos por las pruebas internacionales SERCE y TERCE de la UNESCO (evolución 2006-2013) y PISA de la OCDE (evolución 2000-2012) fue comparada con los resultados de las evaluaciones nacionales de cada país⁶.

El estudio analizó numerosas fuentes de información y realizó procesamientos propios. Entre ellos, en el libro se presenta un análisis detallado de toda la población de 15 años de edad, que incluye aquellos que no fueron evaluados por estar fuera del marco muestral de PISA. Este tipo de presentación de la información amplía la mirada de las pruebas PISA y otorga mayores puntos de apoyo para realizar futuras investigaciones cuanti y cualitativas en la región.

Argentina

- Sus altas tasas de escolarización en el nivel primario y bajas tasas de analfabetismo lo destacan como un país con una historia ya consolidada de acceso educativo, de al menos cuatro décadas. El crecimiento en la cobertura educativa en el nivel secundario durante el período analizado fue intermedio, pero partió de un nivel ya alto para la región. El país se mantuvo en el bloque de mayor acceso a la educación entre los países analizados.
- Las trayectorias de los alumnos se ubican en un punto intermedio entre los países estudiados, con relativos altos niveles de repitencia y sobreedad. Estos indicadores variaron de forma contradictoria según los niveles en el período estudiado: la repitencia bajó en primaria, pero aumentó en el nivel secundario.
- En las evaluaciones de la calidad para el nivel primario se observa una mejora en matemática y un estancamiento en lengua. Las mediciones en este nivel de las pruebas TERCE son consistentes con las evaluaciones nacionales del mismo período.
- En el nivel secundario, las pruebas PISA muestran una estabilidad en los resultados de las tres materias evaluadas en el período 2000-12, con una caída en lectura

⁶ Véase un anexo metodológico con los resultados de todas las evaluaciones nacionales de la calidad educativa de los países estudiados en <http://cippec.org/mapeal/>.

en 2006 y una recuperación en 2009. Sus resultados en 2012 fueron similares a los de países como Brasil y Colombia, aunque con una mayor proporción de jóvenes de 15 años evaluados y menos excluidos del sistema educativo. En las evaluaciones nacionales (ONE), los resultados fueron consistentes con las pruebas PISA, aunque el ONE señala una mejora en lengua durante el período 2005-10 más acentuada que la observada en PISA.

- Los niveles de equidad en los resultados de PISA fueron de los menos desiguales entre los países estudiados. Este logro se destaca porque Argentina fue, entre los siete países estudiados, el que más disminuyó la desigualdad en los resultados de las pruebas PISA entre 2000 y 2012. La explicación radica en la baja de los resultados del cuartil de mayor nivel socioeconómico y la leve mejora de los otros tres cuartiles.
- El país evidenció preocupantes visiones de los alumnos en las representaciones de la satisfacción con las escuelas y en relación con el clima pedagógico de trabajo en las aulas, además de tener el mayor nivel de ausentismo de los alumnos entre los países participantes de PISA.

Brasil

- Los niveles históricos de cobertura de Brasil eran los más bajos entre los países estudiados. Durante el período 1960-2010, la mejora en el acceso fue notable, y llegó a igualar los estándares de la región en estos años. En muchos sentidos, el sistema educativo brasilero es bastante joven en su aspiración a la universalización de la cobertura.
- La trayectoria de los alumnos atravesó una situación similar a la de la cobertura. Históricamente hubo grandes niveles de repetición desde el primer grado; en el período estudiado se logró disminuir sensiblemente los problemas de sobreedad escolar. Pero esa mejora no alcanzó a igualar a Brasil con el resto de los países analizados, dado que sigue teniendo niveles muy altos de sobreedad en la educación secundaria.
- Los alumnos persisten en el sistema educativo pese a haber repetido, pero sus tasas de graduación secundaria no son tan altas como su proporción de jóvenes de 17 años que están escolarizados.
- En la calidad de los aprendizajes medidos por pruebas estandarizadas, Brasil muestra mejoras en el nivel primario en lengua y matemática en SERCE-TERCE entre 2006 y 2013, consistentes con las pruebas nacionales. Si bien las pruebas nacionales corresponden al 5° grado de primaria, se observa una clara tendencia de mejora desde 2001 a 2011.
- En el nivel secundario, las tendencias muestran algunas divergencias según las fuentes. En las pruebas PISA, Brasil logra mejoras constantes entre 2000 y 2012 en matemática, y entre 2000 y 2009 en lectura y ciencias, con estancamiento en 2012, aunque estos resultados son discutibles en términos metodológicos (algunos estudios indican que la mejora en PISA fue solo constatable en matemática). En las pruebas nacionales, la mejora en lengua fue muy leve, lo que coincide en mayor medida con la de PISA, pero en matemática se observa un estancamiento (mientras que la prueba PISA muestra una mejora constante en el período analizado). Tanto en lengua como en matemática, Brasil también muestra un estancamiento en los resultados de calidad de las pruebas nacionales en el último año del nivel secundario durante el período 1999-2011.

- En cuanto a la equidad en los resultados de PISA, Brasil logró disminuir levemente la brecha entre los alumnos de mayor y menor nivel socioeconómico, así como también disminuyó la segregación educativa, pero ambos indicadores partieron de situaciones muy desiguales y persisten en ese nivel.

Chile

- Chile, al igual que Argentina, muestra un logro histórico de cobertura que se mantuvo en alza durante el período analizado, si bien ya desde ese punto más alto las mejoras fueron marginales, por ejemplo, en la tasa de escolarización del nivel secundario.
- El caso de Chile se destaca especialmente por los logros en las trayectorias educativas de los alumnos: es el país que tiene menor repitencia, mayor retención y terminalidad en el nivel secundario de todos los países estudiados. Además, durante el período estudiado logró mejorar estos indicadores.
- En los aprendizajes, las distintas pruebas brindan evidencias contradictorias en algunos casos. El SIMCE (evaluación nacional) mostró una mejora leve consistente con SERCE-TERCE en lengua, pero en matemática la mejora en TERCE fue muy superior a la del SIMCE (que incluso muestra un declive en 2013, luego de una mejora leve en los años anteriores). Cabe aclarar que se tomó en cuenta la medición del SIMCE de 4° Básico (mientras TERCE mide 3° y 6° grado).
- En PISA, los resultados fueron de mejora superior a los del SIMCE para años similares. En lectura, Chile mejoró en PISA entre 2000 y 2009, pero no en el SIMCE de 8° Básico y 2° Medio. En matemática, Chile mejoró tanto en PISA entre 2000 y 2012 como en TIMMS entre 2003 y 2011, pero en el SIMCE la mejora fue más leve y solo en 2° Media y no en 8° Básico. En ciencia, los resultados fueron de mejora consistente en PISA, TIMMS y SIMCE.
- Las distintas evaluaciones mencionadas tienen metodologías distintas, pero resulta llamativo observar las diferencias en los resultados. En especial, se podría esperar que las escuelas tengan más incentivos a enseñar en sintonía con la prueba SIMCE, que es la que define ciertos incentivos para los actores. Paradójicamente, las mejoras en TERCE, PISA y TIMMS fueron superiores a las observadas en SIMCE. Esto abre numerosas preguntas que otras investigaciones podrán retomar.
- En cuanto a los resultados de equidad, la brecha entre niveles socioeconómicos en PISA bajó levemente pero continúa siendo una de las más altas entre los países estudiados, además de tener un nivel de segregación educativa muy elevado que no disminuyó entre 2000 y 2009.

Colombia

- Con un gran déficit histórico de escolarización, Colombia logró acelerar la cobertura desde los últimos años del siglo XX, especialmente en el período estudiado, pero todavía es el país con más baja tasa de escolarización en el nivel inicial de todos los analizados.
- Colombia logró disminuir el nivel de repetición en la educación primaria, pero se mantuvo similar en el nivel secundario durante el período estudiado. La población con sobreedad en la educación secundaria se mantuvo en niveles muy altos

y la terminalidad de los estudios en ese nivel fue baja en la comparación con los demás países.

- En las evaluaciones de la calidad educativa, los resultados fueron mixtos. En las pruebas TERCE, el país logró mejoras en los logros de aprendizaje, aunque más bajas que el promedio de la región. En lengua, no hubo mejoras significativas, aunque sí en matemática y en ciencias. Esto es en parte congruente con los resultados en las pruebas nacionales, SABER, que en sus mediciones comparables mostraron un estancamiento en todas las áreas evaluadas en el nivel primario hasta 2012.
- En las pruebas PISA, Colombia solo participó en los años 2006/09/12, con lo cual su evolución es más difícil de juzgar porque es más corta. En 2012, sus resultados estuvieron en el mismo nivel que Argentina y Brasil, aunque con mayor proporción de jóvenes de 15 años fuera de la escuela. Entre 2006 y 2009, logró leves mejoras en lectura y estabilidad en matemática y ciencias. Las pruebas SABER muestran una tendencia relativamente similar de estancamiento y leves avances y retrocesos en todas las materias evaluadas.
- En los resultados de equidad de las pruebas PISA, la brecha entre el cuartil de mayor y menor nivel socioeconómico no mostró cambios significativos. Sin embargo, Colombia se destaca por ser el único país de la muestra que aumentó su proporción de alumnos en escuelas públicas de todos los estudiados, lo cual pudo haber generado una reducción de la segregación educativa, aunque esto no haya podido ser medido por las estadísticas disponibles.

México

- México logró incrementos importantes en la cobertura en todos los niveles educativos, pero en especial en el nivel inicial, con la mayor cobertura entre los países estudiados.
- La trayectoria de los alumnos tiene dos rasgos salientes: baja repitencia y alta exclusión en la educación media superior. Esto hace que se trate de un sistema educativo excepcional entre los países analizados, por la alta proporción de alumnos que están fuera del sistema educativo a los 15 años, que es la referencia de la población evaluada en las pruebas PISA. A los 17 años, la población está mayoritariamente fuera de la escuela y los que permanecen tienen menores niveles de sobreedad que el promedio de los países estudiados.
- En las pruebas de calidad educativa de nivel primario, los resultados de SERCE-TERCE expresan continuidades y divergencias con las pruebas nacionales. En SERCE-TERCE se observa una caída leve entre 2006 y 2013 en lengua de 3° grado, estancamiento en 6° grado y mejoras leves en matemática en ambos grados. En conjunto, los resultados muestran una mejora muy leve y por debajo del resto de la región. La prueba EXCALE tiene mayor cercanía con los resultados en SERCE-TERCE (se trata de una prueba muestral con el mismo propósito que TERCE, medir resultados sistémicos). En cambio, las pruebas ENLACE (diseñadas para medir resultados de cada escuela) muestran resultados divergentes: sus mejoras notables en lengua contradicen los resultados de SERCE-TERCE en esa área.
- En las pruebas PISA se observan ciertas coincidencias con las pruebas nacionales. Lo más notable en el caso de México es la divergencia que aparece PISA en la evolución de los resultados de lectura, que permanecieron relativamente

estancados durante todo el período analizado, y en matemática, con una mejora importante. Esto se corrobora en las pruebas ENLACE (donde incluso se constata una caída en 3° año en lengua), aunque en estas pruebas la mejora en matemática sigue en alza hasta 2013, mientras que en PISA se estanca entre 2009 y 2012.

- En cuanto a la equidad en los resultados según contextos sociales, México se destaca por ser el país de la región con la brecha más baja en los resultados PISA entre el cuartil de más alto y más bajo nivel socioeconómico (si bien cabe remarcar nuevamente que es el país con mayor proporción de alumnos que no están representados en la evaluación de PISA por estar fuera de la escuela), con una tendencia a la baja en el período estudiado.

Perú

- Perú es un caso destacado por sus avances en la cobertura escolar, dado que parte de una base más baja que otros países estudiados y logró alcanzar niveles altos, pero con grandes brechas sociales, especialmente en el nivel inicial.
- El país logró disminuir sus tasas de repitencia en primaria y secundaria, y tiene una situación de relativa menor sobreedad que el resto de los países analizados. Detrás de Chile, es el país con más alta tasa de graduación del nivel secundario, aunque es importante destacar que Perú tiene un año menos de escolarización (los alumnos terminan la secundaria a los 16 años, al igual que en Colombia, mientras que en el resto de los países analizados terminan a los 17 años).
- Los avances en los resultados de aprendizaje de los alumnos de Perú fueron notables. En las pruebas SERCE-TERCE del nivel primario, fue el segundo país entre los 15 participantes (detrás de Ecuador) que más incrementó sus puntajes promedio entre 2006 y 2013. Las mejoras se dieron en todas las áreas evaluadas, aunque a diferencia de otros países que tuvieron avances más notables en matemática, Perú logró mejoras también muy altas en lengua.
- Estos resultados son consistentes con las pruebas nacionales de 2° grado, aunque esta evolución mayor en lengua que en matemática en estas pruebas no se constata en TERCE, donde los avances son similares en ambas materias (e incluso, levemente superiores en matemática).
- En las pruebas PISA, también la mejora de Perú fue notable. Dado que parte de un punto muy bajo, es el país que más avanzó en las pruebas de lectura. Las pruebas de matemática y ciencias no son estrictamente comparables entre 2000 (Perú participó en 2001) y 2012, pero si se observa el puntaje se constata un crecimiento similar al de la prueba de lectura. No existen evaluaciones nacionales en el nivel secundario para comparar estos resultados.
- En cuanto a la equidad en los resultados, se observan indicadores preocupantes. Perú era en 2009 el país con mayor segregación social entre escuelas de todos los participantes de ese año en la prueba PISA y fue el único país de los siete analizados que tuvo un incremento de la brecha de resultados entre los cuartiles de menor y mayor nivel socioeconómico. Esto indica que el país logró mejorar los resultados de calidad pero a costa de aumentar su desigualdad.

Uruguay

- El país tiene altas tasas históricas de escolarización en comparación con el resto de la región y logró avanzar especialmente en el nivel inicial a lo largo del período estudiado, pero tuvo muy leves avances en el acceso al nivel secundario.
- Sus tasas de repitencia son las más altas entre los países estudiados en ambos niveles educativos, aunque disminuyeron en primaria. En el nivel secundario básico, se incrementó la repitencia en el período estudiado, mientras que en la media superior se mantuvo.
- Estas altas tasas de repitencia se traducen en los niveles más altos de sobreedad, a los 17 años, entre los países estudiados junto con Brasil. Además, Uruguay tiene altos niveles de abandono escolar en la educación secundaria, lo que lo convierte en el país de más baja graduación de todos los estudiados.
- En las pruebas SERCE-TERCE, los resultados de aprendizaje de nivel primario mostraron un estancamiento general, con leves bajas en lengua, matemática y ciencias de 6° grado. Uruguay fue, detrás de Costa Rica, el país que menos avanzó en las pruebas entre los 15 participantes. Sin embargo, su posición relativa sigue siendo mejor que la de la gran mayoría de los países.
- En las pruebas PISA, Uruguay tuvo un leve descenso estadísticamente significativo en las tres materias evaluadas. A pesar de partir de una situación con mejores resultados en 2003 que todos los demás países de la región participantes, en 2012 quedó por debajo de Chile en todas las materias, pero por encima de la mayoría de los restantes países.
- En los resultados de equidad, en los resultados en PISA las brechas entre los cuartiles de mayor y menor nivel socioeconómico se mantuvieron a lo largo del período analizado y fueron las segundas más altas de la región, detrás de Perú.

5. Las hipótesis: ¿Cómo se pueden explicar los diferentes resultados educativos de los países?

El estudio realizado se propuso mapear las políticas educativas implementadas y observar los resultados educativos, pero sin que su propósito central fuera explicar estos resultados. De haber sido ese el objetivo, el trabajo hubiese requerido otra metodología debido a la enorme complejidad de esta tarea. Las evaluaciones de la calidad son una oportunidad para comprender algunas dimensiones educativas, pero su abuso puede oscurecer otras también claves, menos observables u ocultas en los datos disponibles.

Por eso, el trabajo advierte acerca de los beneficios y los obstáculos que presentan las evaluaciones comparadas de la calidad educativa. Incluso, en la intensa recolección y comparación de fuentes se constataron inconsistencias que ameritan mayores indagaciones antes de realizar afirmaciones contundentes sobre el rumbo de los sistemas educativos de la región. Con esos cuidados éticos y metodológicos, el estudio realizado permitió elaborar hipótesis exploratorias, que no aspiran a convertirse en titulares de los diarios, sino en miradas reflexivas para continuar discusiones profundas, sensatas, plurales y rigurosas sobre la mejora de la educación en América Latina. A continuación, se presentan esas hipótesis de forma sintética.

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

En conjunto, los países analizados mejoraron los indicadores de cobertura, trayectorias escolares, aprendizajes y equidad educativa durante el período analizado. Una primera hipótesis vincula a estos logros con las mejoras en las condiciones sociales y económicas de la población durante el período analizado. La salida de la pobreza de al menos 50 millones de habitantes de la región entre 2000 y 2010; el crecimiento de los ingresos; la disminución del desempleo y la ampliación del acceso a alimentación, vivienda, servicios públicos y bienes básicos fueron notables durante el nuevo siglo.

También los cambios educativos generacionales parecen haber sido centrales en la mejora de la población estudiada, es decir, los alumnos que cursaron durante el período 2000-2013. El acceso a la educación de sus padres superó ampliamente al acceso que habían tenido los padres de los alumnos de décadas anteriores.

El aumento notable del acceso al nivel inicial también se asume como un eje central de la mejora educativa en el período analizado y augura todavía mejores resultados en el futuro, dado que continuó creciendo en los años recientes. Tan o más importante como el acceso al nivel inicial pueden considerarse las derivaciones de la mejora social y económica en las condiciones de vida de la primera infancia.

Esta podría ser, en conjunto con todas las condiciones de mejora social y económica, una de las explicaciones del avance de Perú en las trayectorias y los logros de aprendizaje durante el período estudiado.

Esta podría ser, en conjunto con todas las condiciones de mejora social y económica, una de las explicaciones del avance de Perú en las trayectorias y los logros de aprendizaje durante el período estudiado. Los adolescentes de 15 años que tomaron la prueba PISA en 2001 habían nacido en 1986. Para muchos de ellos, sus primeros años de vida carecieron de nutrientes básicos y condiciones mínimas de salud, vivienda y sanidad. En cambio, los alumnos que rindieron la prueba en 2012 habían nacido en 1997, su infancia tuvo mejores condiciones, así como su ciclo de vida posterior, en un país que logró un gran crecimiento económico durante el período estudiado.

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

La mejora educativa experimentada por otros países también tuvo, seguramente, un importante componente social, especialmente en los países que tuvieron mejoras sociales marcadas frente a la historia de pasadas generaciones. Brasil es un caso singular que resalta esta hipótesis.

Los casos de Argentina y Uruguay rompen el molde: atravesaron claras mejoras económicas y sociales pero no mejoraron sus resultados educativos en PISA, aunque Argentina sí tuvo una leve mejora en TERCE. Incluso Uruguay tuvo un retroceso en los logros de aprendizaje en PISA⁷ y fue uno de los dos países entre 15 que no mejoró en TERCE.

La situación de crisis social y económica previa al crecimiento económico experimentado después de 2003 puede ser una posible explicación de fenómenos sociales más complejos, que indican las herencias de la fragmentación social en estos países. A su vez, parece ser distinto el impacto de los ciclos de mejora económica en países con mayor pobreza estructural (como Perú y Brasil) que en países con mejor situación relativa de la población (como Argentina y Uruguay).

Hipótesis 2. Los dispositivos que se centraron en los aprendizajes y resultados tuvieron más impacto que las políticas incrementales signadas bajo la impronta del "regar y rezar"

La primera gran hipótesis del efecto específico de las políticas educativas es que una parte de la mejora de ciertos países se debió a políticas de mayor gobernabilidad de sus sistemas educativos. Las políticas centradas en lograr que ciertos dispositivos de política educativa se focalicen en los resultados de aprendizaje de los alumnos parecen haber sido claves en esta dirección. Este parece haber sido un rasgo compartido por Chile, Brasil y México, que en ese orden lograron mejoras constatables en TERCE y PISA en el promedio de todas las materias y años evaluados (con importantes diferencias internas que se analizan en el libro).

Este parece haber sido un rasgo compartido por Chile, Brasil y México, que en ese orden lograron mejoras constatables en TERCE y PISA en el promedio de todas las materias y años evaluados.

⁷ Un aspecto metodológico que deja dudas en la pruebas PISA de Uruguay se vincula con la distribución de escuelas según nivel socioeconómico de la muestra tomada. Esta cuestión se analiza en el libro junto con otras consideraciones metodológicas que señalan posibles inconsistencias en las mediciones.

La aparición de los sistemas de evaluación de las escuelas medidas con pruebas a los alumnos fue el nuevo dispositivo estelar en estos países. Impuso presión por los resultados, hizo visible los logros de cada escuela, generó incentivos concretos a la mejora (basada en lo que esos exámenes medían) e impulsó una nueva modalidad de gobernabilidad estatal a distancia. En países inmensos y descentralizados, como Brasil y México, parece haber sido un mecanismo eficaz para lograr establecer nuevos incentivos de focalización escolar en los aprendizajes.

En Chile, su efecto se combinó con numerosos incentivos en un sistema educativo regulado como un mercado, dada la cantidad de escuelas privadas y el mecanismo de financiamiento estatal basado en la elección de la escuela por parte de las familias.

Estos países cambiaron el pacto educativo entre el Estado y las escuelas. El foco en los resultados fue de la mano de políticas diversas según países: presión basada en la demanda y los resultados, apoyo a escuelas con bajos resultados, premios a municipios y entidades de gobierno intermedio que mejoren resultados, entre otras. Los instrumentos utilizados tuvieron una coincidencia de fondo: buscar llegar al final del camino, hasta modificar los aprendizajes de los alumnos.

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

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

Uruguay y Argentina se mantuvieron en un camino distinto. No centraron sus políticas en la presión por los resultados, ni en la evaluación como modelo de gobernabilidad centralizada del sistema. Fueron más laxos, no comulgaron políticamente con utilizar incentivos económicos para regular el comportamiento de los docentes y escuelas.

Esto no implicó que ambos países tengan una agenda educativa paralizada. Al contrario, fueron los dos países, junto con Brasil, que más incrementaron la inversión educativa en el período analizado. Pero las múltiples políticas implementadas no lograron modificar los dispositivos tradicionales, crear uno nuevo o volcar la fuerza de su intervención sobre los resultados. Fueron políticas incrementales, dieron muchos nuevos recursos a las escuelas, pero se aplicaron sobre el modelo de “regar y rezar”, esperando que por sí solas tuviesen efectos.

Uruguay y Argentina se mantuvieron en un camino distinto. No centraron sus políticas en la presión por los resultados, ni en la evaluación como modelo de gobernabilidad centralizada del sistema.

Hipótesis 3. Los libros de texto y el direccionamiento curricular básico parecen haber creado un efecto de tenazas junto con las evaluaciones que impulsó mejoras en los aprendizajes

Otra hipótesis central del peso de las intervenciones de la política educativa en la mejora de los resultados de aprendizaje es la referida a la multiplicación de materiales curriculares para la enseñanza y el aprendizaje. En particular, la distribución gratuita de libros de texto se incrementó ampliamente en países como Brasil, Perú, Chile, México y Argentina, en ese orden de magnitud. Los puntos de partida y las políticas fueron muy diversos, pero lo concreto es que las aulas de América Latina se llenaron de guiones para la enseñanza y el aprendizaje, lo cual generó un mayor foco y un piso básico curricular.

Frente a la tendencia de las reformas curriculares basadas en documentos generales, muchos de ellos abstractos y enciclopédicos, de los noventa, en el nuevo siglo se incrementaron las políticas que dieron mayores pautas concretas para los docentes. Numerosas políticas reseñadas fueron en esta dirección, reconociendo tanto las demandas docentes (su falta de tiempo para preparar clases, su pedido de apoyo pedagógico “realista”) como sus falencias de formación.

Las mejoras muy leves de Colombia en las pruebas TERCE y PISA pueden haber estado limitadas por este factor, ya que allí no hubo políticas de direccionamiento curricular ni libros de texto distribuidos masivamente por el Estado, al menos hasta 2012. México ya contaba con libros de texto de distribución universal antes de comenzar el período analizado y aun incrementando la cantidad y calidad de los libros, quizás no haya visto tanto impacto diferencial en el período estudiado.

En cambio, los demás países analizados tuvieron políticas activas de distribución de libros de texto que crecieron de manera notable en el nuevo siglo. ¿Puede esta ser una de las explicaciones de las mejoras de Perú, un país donde se logró llegar masivamente a los alumnos con recursos que históricamente el sistema educativo no tenía como los libros de texto? Dado que Perú no implementó dispositivos de evaluación centralizada de las escuelas de forma masiva, ¿puede ser la hipótesis de mejora social y económica combinada con la entrega de libros de texto y otras políticas más específicas la explicación de la mejora en las pruebas nacionales, TERCE y PISA?

En algunos países, los libros de texto y otros materiales paralelos hicieron el efecto de tenazas sobre la calidad educativa. Junto con las evaluaciones de los aprendizajes que midieron resultados por escuela y pusieron presión por la rendición de cuentas, los libros de texto generaron una base curricular confiable y práctica. Esto parece haber sido parte del secreto de las reformas educativas en Chile, México y Brasil, donde los libros de texto y las evaluaciones cobraron mayor volumen y convergencia.

¿Pueden ser estas tenazas las mayores fuerzas explicativas de las mejoras en la calidad educativa, si bien dispares, en estos países? ¿Pueden también haber contribuido los libros de texto y otros materiales a dar una segunda capa de gobernabilidad (la primera fueron las evaluaciones) a través del uso activo de un dispositivo central de política educativa, que tiene su historia propia y genera un canal de llegada directo a las prácticas pedagógicas? Nuevas investigaciones podrán retomar esta pista, para

¿Puede esta ser una de las explicaciones de las mejoras de Perú, un país donde se logró llegar masivamente a los alumnos con recursos que históricamente el sistema educativo no tenía como los libros de texto?

El efecto de tenazas sobre la calidad educativa. parte del secreto de las reformas educativas en Chile, México y Brasil, donde los libros de texto y las evaluaciones cobraron mayor volumen y convergencia.

analizar en concreto qué materiales se distribuyeron, qué diferencias hubo según niveles educativos, cómo fueron utilizados, qué calidad tenían en sus contenidos y cómo regulaban o abrían nuevas posibilidades de trabajo pedagógico en los docentes.

Hipótesis 4. Los sectores desfavorecidos pasaron de los márgenes al centro del sistema y sus derechos fueron traducidos en logros de acceso y aprendizajes

Los resultados de aprendizaje de los alumnos más pobres mejoraron más que los del promedio de la población y que los del cuartil de mayor nivel socioeconómico en las pruebas PISA entre 2000 y 2012. Los países que lograron reducir la brecha en PISA fueron Argentina, México y Chile, en ese orden, y más levemente Brasil. Al mismo tiempo, los países lograron grandes avances en la cobertura educativa, un logro que al integrarse con esa mejora en la equidad la hace más notable: alumnos que quizás entraban por primera vez a la educación secundaria en su familia, al mismo tiempo que daban “pasos en lo desconocido” lograban mejorar más los aprendizajes que quienes ya estaban dentro del sistema.

La combinación de las tres primeras hipótesis fue decisiva para mejorar no solo la calidad sino también en la equidad. La primera hipótesis es evidente por lo ya relatado. La segunda y tercera parecen haber tenido un mayor impacto en los sectores más pobres, dado que los dispositivos de evaluación de la calidad y entrega masiva de guiones curriculares generan un efecto de equilibrio sistémico. Este equilibrio brinda una base de obligaciones y apoyos, se focaliza en las escuelas más vulnerables en sus resultados y opera con más fuerza sobre las que estaban a la deriva o en las salas de clase donde los docentes tenían menos recursos o capacidades. Generalmente, esas escuelas y aulas se correlacionan más con la pobreza, dado que los docentes con mayor puntaje tienen la posibilidad de elegir en qué escuela trabajar y las escuelas más pobres son un destino poco escogido.

Potenciar los dispositivos y garantizar gobernabilidad sistémica, seguramente, tuvo efectos en la equidad y mejoró más a los más desfavorecidos. Pero hubo otro conjunto de políticas sociales y educativas que pueden haber tenido un gran efecto en la reducción de las brechas de aprendizaje, al menos en los países señalados. Se trata de la batería de políticas contra las desigualdades sociales, que recorrieron los países con distintas agendas y modelos de intervención. Fueron posibles por el aumento de la inversión educativa en toda la región, que tuvo impacto en los programas sociales y educativos, en la mejora de la infraestructura escolar y de la alimentación de los alumnos, entre otros componentes claves.

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

Potenciar los dispositivos y garantizar gobernabilidad sistémica, seguramente, tuvo efectos en la equidad y mejoró más a los más desfavorecidos. Pero hubo otro conjunto de políticas sociales y educativas que pueden haber tenido un gran efecto en la reducción de las brechas de aprendizaje

Es muy difícil establecer hipótesis por países, porque son demasiados factores los que están en juego. Entre ellos, entender las dinámicas educativas de clases medias y altas que, por ejemplo en Argentina, bajaron sus rendimientos mientras que el resto de la población se mantenía o mejoraba levemente en las pruebas PISA. Brasil también tuvo un gran acordeón de políticas educativas de ataque a las inmensas desigualdades sociales del país. La mejora en la equidad no fue tan alta porque el sistema mejoró en su conjunto, pero en los aprendizajes del cuartil más pobre la mejora fue superior a la de Argentina en PISA. Quizás, dinámicas paralelas hicieron el doble efecto de mejoras sistémicas y mejoras de los más desfavorecidos.

Es muy tentativo hacer cualquier afirmación en este terreno. Las futuras exploraciones tendrán mucho camino para recorrer.

Hipótesis 5. La región mejoró más en primaria que en secundaria, donde los dispositivos de política educativa regulan menos la enseñanza

Las pruebas SERCE-TERCE y PISA no son comparables en términos estrictos, dado que en ellas aplican metodologías diferentes. Pero la mejora en TERCE frente a SERCE parece haber sido más generalizada que en PISA y más homogénea entre los países participantes. Esto puede deberse a que el nivel primario tiene una estructura más estable, en la cual los dispositivos como la evaluación y la distribución masiva de materiales, así como otras políticas, parecen afectar sus prácticas de forma más pronunciada que en el nivel secundario.

La hipótesis en este caso indica que el nivel primario parece ser más gobernable por la política educativa. Sus docentes están integrados a una misma escuela con un directivo a cargo y eso presenta mayores condiciones de solidez institucional para interiorizar las políticas. Muchas de las acciones implementadas por los países tendieron a fortalecer la unidad escuela, con planes de mejora, incentivos basados en resultados, programas compensatorios, foco pedagógico en los directivos y formación docente en servicio por equipos, entre otros. Estas acciones tienen una pista de aterrizaje más consolidada en las escuelas primarias que en las secundarias, donde buena parte del recorrido previo es justamente crear esa base institucional.

Además de estos rasgos organizacionales que distinguen ambos niveles, para universalizarse la educación secundaria en sus distintas modalidades y según países vivió un proceso de transformación de su misión original selectiva. Es muy probable que este proceso haya generado resistencias y confusiones que hicieron más compleja la intervención de las políticas educativas. Esto, combinado con la compleja cuestión social de los jóvenes en la región, parece haberse comportado como fronteras de difícil permeabilidad por parte de las políticas educativas.

Estas acciones tienen una pista de aterrizaje más consolidada en las escuelas primarias que en las secundarias, donde buena parte del recorrido previo es justamente crear esa base institucional.

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

Una hipótesis que conecta las trayectorias de los alumnos con sus logros de aprendizaje es el efecto positivo que muestran los países que logran reducir la repetición de curso sin generar exclusión ni separación educativa de los alumnos. La correlación entre los países que tienen alto nivel de graduación de la educación secundaria y baja repitencia es muy alta, lo cual parece indicar que es clave garantizar una trayectoria en tiempo con el grupo de pares para lograr que los alumnos obtengan su título. La repetición, tarde o temprano, anuncia un fracaso y predice la expulsión de los alumnos sin llegar al final del camino esperado.

La evidencia no es nueva: varios estudios señalaron el efecto nocivo de la repetición de curso en la autoestima de los alumnos y en su motivación de continuar en la escuela. La idea de repetir todo de nuevo es costosa en términos de la inversión pública, reduccionista en términos pedagógicos y poco efectiva en sus resultados.

La idea de repetir todo de nuevo es costosa en términos de la inversión pública, reduccionista en términos pedagógicos y poco efectiva en sus resultados.

Hipótesis 7. Las hipótesis del cambio a través de la docencia y de las nuevas tecnologías son demasiado recientes para ser tomadas en cuenta como ejes explicativos de la mejora en los aprendizajes

El desbloqueo de las políticas docentes no parece haber tenido impacto claro en los resultados medibles de calidad y equidad educativa durante el período estudiado. Al menos, esa es una visión general que surge de la comparación de los países. Las reformas de las carreras docentes en México, Colombia y Perú fueron conflictivas, parciales, tuvieron contramarchas y efectos todavía poco claros en la mejora de las capacidades del profesorado. Sería precoz asumir que esos procesos explican la mejora en los resultados de estos países, aunque es probable que haya un impacto que empiece a hacerse notar gracias a la mayor regularidad del acceso a los cargos.

Chile, en cambio, es un caso distinto, donde las políticas docentes tuvieron un enfoque más integral, gradual y consensuado, especialmente hasta 2010. Fue el único de los países estudiados donde pareció haberse logrado que la docencia sea una profesión más buscada por su mejor pago y su carrera más atractiva. Asumir que estos procesos explican los resultados de mejora de Chile es tan apresurado como decir lo contrario. Seguramente, comenzaron a permear el trabajo en las aulas y su continuidad podría augurar mejoras sostenibles en el tiempo.

Algo similar puede decirse de los países que tomaron otro rumbo de ruptura a través de la distribución masiva de computadoras a los alumnos. Uruguay, Argentina y Perú implementaron políticas con uso intensivo de tecnología y su impacto en los aprendizajes todavía parece estar lejos en el horizonte, aunque ya existan señales positivas en algunas evaluaciones de impacto.

Chile es un caso donde las políticas docentes tuvieron un enfoque más integral, gradual y consensuado, especialmente hasta 2010.

Hipótesis 8. Chile muestra que un avance continuo y secuenciado en varios ejes centrales de política educativa tuvo la capacidad de generar mejoras, incluso desde una situación inicial por encima del promedio de la región

Chile se destaca por haber logrado mejoras desde su punto de partida más alto que el promedio de la región. A diferencia de países del cono sur, como Argentina y Uruguay, a los cuales podría sumarse Costa Rica, con sistemas educativos de desarrollo más temprano y sólido, con mejores resultados que el promedio en las pruebas PERCE de la UNESCO en 1997 y logros similares en PISA de 2000/3, Chile logró consolidar la mejora en el tiempo. No sufrió lo que en estos tres países podría llamarse el “mal de las alturas”: una etapa en la cual, desde una herencia histórica fuerte, los sistemas entran en una fase de estancamiento derivado de grandes cambios sociales y falta de políticas estratégicas para reimpulsar a la docencia y las escuelas a nuevos desafíos.

Chile parece haber encontrado una secuencia para generar un proceso de mejora. Las explicaciones son múltiples. Las reformas curriculares, los libros de texto, los marcos para la docencia y la dirección escolar, entre otras acciones, tuvieron un foco permanente en la enseñanza. El SIMCE fue un factor de presión por demanda y por oferta, con numerosos incentivos para mejorar los aprendizajes medidos por las pruebas. La extensión del tiempo escolar hizo de Chile el país con la mayor oferta de horas de clase semanales de lengua y matemática de los 65 participantes en las pruebas PISA. Hubo políticas claves como la SEP, focalizada en las poblaciones más vulnerables con recursos y planes de mejora atados a resultados o la formación y selección de directivos, con plazo a término y medidos por resultados.

Que todas estas políticas hayan sido convergentes, es altamente dudoso. Las intervenciones son siempre mezclas con contradicciones y contramarchas. Que todas hayan sido éticas en la forma de tratar a los docentes y escuelas minándolos de incentivos externos, es un tema que fue muy debatido en el país. Incluso el mismo SIMCE fue motivo de numerosas críticas por sus rankings y su presión por enseñar para la prueba.

Pero debido a la confluencia de políticas, Chile se destaca en la región por haber logrado mayor solidez en sus dispositivos claves de política: la evaluación, el currículo, los materiales, la carrera docente. Las escuelas pusieron más foco en los aprendizajes por este cruce de apoyos e incentivos. Por eso, el país parece haber encontrado la forma de avanzar desde un punto de partida más alto y sacar una distancia considerable al resto de la región que participa de las pruebas internacionales.

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

Chile se destaca en la región por haber logrado mayor solidez en sus dispositivos claves de política: la evaluación, el currículo, los materiales, la carrera docente. Las escuelas pusieron más foco en los aprendizajes por este cruce de apoyos e incentivos.

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

Quizás, uno de los mayores logros de Brasil es haber encontrado una fórmula para coordinar la mejora educativa en un país inmenso y descentralizado en 5.564 municipios y 27 estados. Este proceso se inició en los noventa y tuvo ejes centrales de cambio en el período estudiado, con los sucesivos gobiernos de Lula y Dilma.

La mezcla de políticas fue una señal de época. Se trató de una lógica de gobierno “ambidiestro”. Por un lado, bajo su propia impronta histórica logró garantizar derechos, potenciar las transferencias a los más pobres y redistribuir el poder en una sociedad clasista. Por el otro, impulsó evaluaciones centralizadas como el IDEB, que pone una nota de 1 a 10 a cada escuela y municipio del país, con incentivos económicos para la mejora.

Pero ¿cuánto mejoró realmente la calidad de la educación brasilera? Es difícil saberlo. Las pruebas nacionales y las pruebas PISA no coinciden en varios de sus ciclos de resultados. En el IDEB, las mejoras fueron mucho más notables en el flujo que en la calidad, aunque con grandes diferencias entre estados y municipios.

Lo que sí quedó claro es que el país generó un cambio educativo profundo. El foco en los aprendizajes fue una constante que partió de los dispositivos: evaluaciones, planes de mejora y libros de texto. Cada escuela conoce sus resultados y se articularon nuevos incentivos para potenciar la mejora.

Las políticas para la docencia, salvo en algunos estados, fueron un capítulo de más débil avance. También los cambios en la educación secundaria, el mojón más pesado de las reformas. Cierta estancamiento en PISA entre 2009 y 2012 y en las evaluaciones nacionales dan también la idea de que un ciclo de mejora quedó, quizás, atrapado en una meseta.

Hipótesis 10. Pese a todo lo señalado, no hubo tantos cambios en la organización pedagógica y el sentido de la educación de los países, lo cual se refleja en la lentitud del ritmo de mejora y abre desafíos para el futuro

¿Qué tanto mejoró y cambió la educación en América Latina? Los logros del período estudiado deben ser valorados cabalmente: fue un inmenso esfuerzo colectivo de miles de escuelas y millones de docentes, alumnos y familias. Las políticas educativas y el financiamiento público también jugaron un rol central. El Estado logró dar más oportunidades educativas que nunca antes en la historia de América Latina. Gracias al incremento de la inversión educativa, se materializaron numerosas acciones descritas hasta aquí.

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

desiguales y de bajo impacto en la creación de capacidades en los alumnos para actuar y definir su futuro. Las prácticas pedagógicas se mantuvieron sobre un manto de gran dispersión y enormes falencias para fomentar el estudio, el entusiasmo y una relación fructífera con el conocimiento en los alumnos.

No es posible determinar qué tanto impacto tuvieron las políticas educativas en el período estudiado. Las hipótesis señaladas hasta aquí tienen fuertes asideros, pero requieren numerosas investigaciones para ser comprobadas. Quizás mucho más de lo que se asume corrientemente fue definido por la mejora social y económica de la población, lo que deja en un segundo plano el impacto concreto de las políticas estudiadas.

Una señal indicativa de ello es que el núcleo duro de la pedagogía permaneció firme: los métodos homogéneos, basados en la norma del grupo; los sistemas de evaluación tradicionales; la dispersión de las prácticas didácticas y su bajo nivel de anclaje científico; la compartimentada escuela secundaria repleta de materias enciclopédicas. La introducción de la experiencia de las familias y el trabajo integrado con la comunidad siguieron siendo eludidas, como lo habían sido desde los orígenes de los sistemas educativos de la región.

Las políticas tuvieron, quizás, un impacto más leve del deseado. Tal vez todavía falte repensar a fondo el rol del Estado en la educación de la región. El ritmo de la mejora es lento y los sistemas educativos tienen una escasa permeabilidad al cambio. La revisión de las pedagogías y el sentido mismo de la escuela es un trabajo que todavía está largamente por hacerse.

6. El futuro de la educación en América Latina

En el cierre del documento se presentan las perspectivas futuras de la educación en la región. Allí se plantea el vínculo estrecho del modelo de desarrollo económico, integración social y ciudadanía democrática, con la definición de los principios y objetivos rectores de la educación. Cada país debe asumir el desafío de establecer qué identidades se propone formar a través de su sistema educativo. No es tarea de este documento reemplazar la discusión social y política de los países sobre estas dimensiones.

Por lo tanto, las sugerencias finales se ajustan a principios comunes generales, que requieren múltiples adaptaciones según los contextos. Una visión de la educación como promotora de justicia social dirige esos principios generales, como fuente para la creación de capacidades para actuar en libertad en sociedades democráticas.

El documento plantea una serie de tensiones centrales que deberán ser discutidas para afrontar nuevos caminos que sumen a los esfuerzos realizados en los años recientes. Las sociedades latinoamericanas tienen la oportunidad de aprovechar el bono demográfico, un tiempo en el cual será clave invertir más y mejor en educación para lograr un salto cualitativo de su impacto en la mejora social.

Con esa perspectiva se proponen cuatro círculos de la mejora y el cambio educativo, que se observan en el siguiente diagrama. Las sugerencias de política educativa se basan en los aprendizajes de la investigación, en la literatura internacional sobre la mejora sistémica de la educación y en criterios de expansión de las esferas de justicia educativa de los sistemas educativos.

Cuatro círculos de la mejora y el cambio educativo



El **primer círculo** plantea la justicia educativa para los **alumnos**, sobre la base de la redistribución de recursos para garantizar una oferta educativa de calidad, integración social y educativa en escuelas públicas; una estrategia integral para la primera infancia que implica grandes reasignaciones presupuestarias; la planificación de la extensión de la jornada escolar para repensar los proyectos institucionales; el cuidado de las trayectorias de los alumnos para evitar la repitencia y el abandono, especialmente en el nivel secundario; la medición de la distribución de los recursos entre escuelas para revertir las brechas sociales y la conectividad universal de las escuelas como base para futuras acciones.

El **segundo círculo** plantea que la **docencia** se transforme progresivamente en un desafío profesional, con una visión integral de mejora de la formación, el reclutamiento, la carrera y las condiciones de trabajo. Esto implica promover docentes bien pagos, que pasen por un proceso de formación riguroso y tengan una carrera horizontal con remuneraciones diferenciadas no sobre la base de los exámenes de los alumnos sino en función de su propia especialización. El círculo incluye la importancia de poner en el centro de la formación permanente a la renovación pedagógica, con prácticas sistémicas de aprendizaje horizontal entre pares. No hay que subestimar la importancia de la dimensión pedagógica: los contenidos de la formación inicial y permanente son tan cruciales como los incentivos de la carrera docente.

El **tercer círculo** aborda la renovación de los **contenidos curriculares** y capacidades a lograr en los alumnos. La revisión integral de todos los saberes y competencias a enseñar es una tarea que requiere un profundo replanteo de cara al futuro. Para evitar saltos al abismo, se propone trabajar en la creación de puentes curriculares que conecten los saberes de las escuelas y docentes con la renovación de los formatos y contenidos de aprendizaje. En este camino parece vital crear una nueva voz pedagógica a través de un campus pedagógico universal, que redefina el rol del Estado en la educación, genere nuevas instancias de diálogo masivo y utilice la analítica para crear puentes hacia la mejora y el cambio educativo.

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

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

Las políticas y las pedagogías tendrán el desafío conjunto de cambiar la experiencia de los adolescentes en las escuelas secundarias y redefinir los vínculos con el mundo del trabajo, para generar capacidades de actuar con autonomía y multiplicar los posibles destinos de los alumnos. La creación de comunidades de aprendizaje es una vía para fortalecer el rol de las familias en el sistema educativo, otra pieza decisiva de la redefinición de las escuelas. Por último, se ofrece una visión de la educación más amplia que las escuelas, para expandir las fronteras de la política educativa especialmente a partir de las nuevas posibilidades de dar sentido educativo a ecosistemas culturales y tecnológicos en plena transformación.

Una reflexión final busca sintetizar las lecciones aprendidas: es necesario utilizar dispositivos para mejorar la educación, no basta con más financiamiento y políticas incrementales.

Los dispositivos son un concepto que resume una visión de la política educativa basada en dos dimensiones:

1. La capacidad de institucionalización sistémica, que aproveche los flujos e incentivos poderosos para instalar prácticas en las escuelas de forma masiva.
2. La orientación hacia resultados y efectos concretos en las prácticas, que implemente mecanismos de evaluación y recolección sistémica de las visiones de los actores (en este punto, la analítica digital permitirá grandes transformaciones).

El estudio realizado propone adicionar a estas dos dimensiones otras tres, para reforzar una visión de la política educativa con capacidad de impacto sistémico:

3. Poner en el centro los contenidos curriculares, las pedagogías y el sentido de la educación: los dispositivos deben tener una clara convergencia y visión pedagógica renovadora.
4. Generar adhesión ética por parte de los docentes (presión positiva), porque los incentivos económicos no bastan para lograr el efecto necesario de identificación pedagógica con los cambios.
5. Buscar la justicia social como norte, a través de la redistribución en favor de los más desfavorecidos y el reconocimiento de la diversidad cultural.

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

Es necesario utilizar dispositivos para mejorar la educación, no basta con más financiamiento y políticas incrementales.

Acerca del autor

Axel Rivas se especializa en la identificación, el diagnóstico y el análisis de cuestiones educativas desde una perspectiva comparada. Es Doctor en Ciencias Sociales. Se desempeña como Investigador Principal del Programa de Educación de CIPPEC y Director de Las 400 clases, un portal de videos educativos. Es profesor en UdeSA, UTDT, Unipe y FLACSO-Argentina. Ha sido consultor del Instituto Internacional de Planeamiento Educativo de UNICEF, UNESCO, PNUD, Banco Mundial y BID, y de diversos gobiernos nacionales y provinciales. Es autor de 9 libros (el más reciente es *Revivir las aulas*) y más de 20 artículos en el campo de la política educativa y la educación comparada.

Equipo de trabajo del proyecto MAPEAL*

Director del proyecto: Axel Rivas.

Coordinador de las estadísticas: Martín Scasso.

Especialistas en la sistematización de estadísticas: Malena Acuña y Pablo Bezem.

Asistentes de investigación: Paula Coto y Belén Sánchez.

Investigadora especializada en el capítulo curricular: Inés Dussel.

* Véase <http://cippec.org/mapeal/>

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación; Protección Social y Salud; Política Fiscal; Integración Global; Justicia y Transparencia; Instituciones Políticas; Gestión Pública; Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.

Acerca de Natura

Fundada en 1969, Natura es la más grande multinacional brasileña de productos de higiene y belleza. Líder en la industria de venta directa en Brasil y en Chile, registró US\$ 7.4 mil millones de ingresos netos en el año 2013, cuenta con 30 líneas de productos, siete mil empleados, 1.7 millones de consultores y operaciones en Argentina, Bolivia, Chile, México, Perú, Colombia y Francia. Es la empresa B Corp más grande del mundo, siendo también la primera empresa de capital abierto en recibir esta certificación en diciembre de 2014, lo que refuerza su actuación transparente y sostenible en lo social, ambiental y económico. La estructura de la empresa está compuesta por sus plantas en Cajamar (SP), Benevides (PA) y ocho centros de distribución en Brasil, además de los centros de investigación y tecnología en São Paulo (SP), Manaus (AM) y Nueva York (EE. UU). Actualmente posee el 65% del fabricante australiano de cosméticos Aesop, que opera en los países de Oceanía, Asia, Europa y América del Norte. Para obtener más información sobre la compañía, visite www.natura.com.ar y sus perfiles en las redes sociales.

Acerca del Instituto Natura

El Instituto Natura fue fundado en 2010, con la intención de expandir y fortalecer las iniciativas sociales da Natura ya existentes desde la década de 1990 dirigidas a la mejoría de la calidad de la educación en Brasil y América Latina. A partir de la visión de "Crear condiciones para que los ciudadanos formen una Comunidad de Aprendizaje" y, por medio de su Red de Apoyo a la Educación que involucra diversos aliados y actores del área de la educación, el Instituto contribuye en la superación de los actuales desafíos educacionales a través del desarrollo, implementación y disseminación de mejores prácticas de gestión en los sistemas públicos. Además del apoyo a proyectos innovadores que utilizan herramientas tecnológicas y nuevos modelos de escuela, favorece la equidad en los resultados de aprendizaje sumados a proyectos que fomenten la transformación social a partir de la educación, incorporando los principios de Comunidades de Aprendizaje. Mayor información sobre el Instituto Natura y sus proyectos: www.institutonatura.org.br.