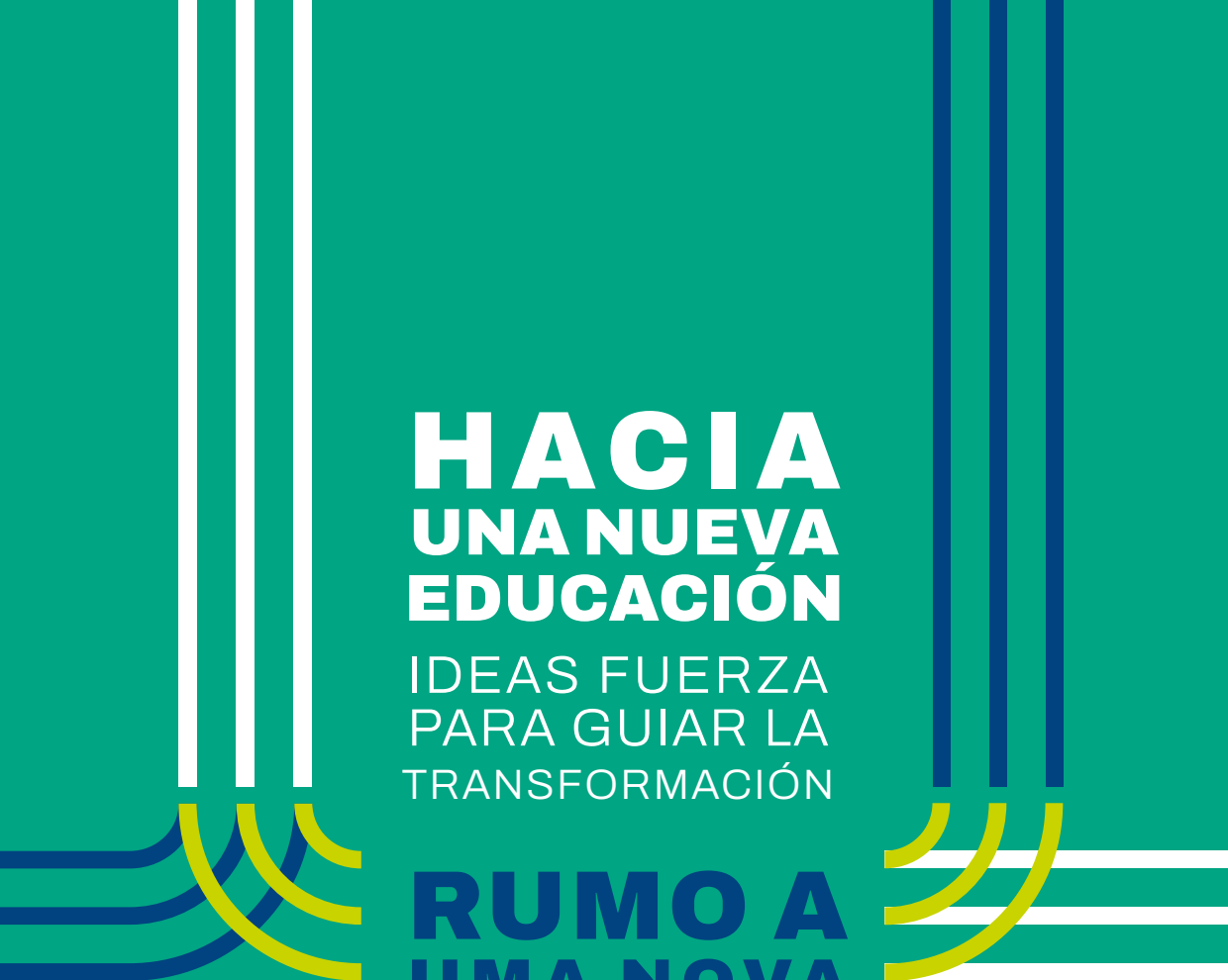




HACIA UNA NUEVA EDUCACIÓN

IDEAS FUERZA
PARA GUIAR LA
TRANSFORMACIÓN

RUMO A UMA NOVA EDUCAÇÃO

IDEIAS-FORÇA
PARA GUIAR A
TRANSFORMAÇÃO



HACIA UNA NUEVA EDUCACIÓN

IDEAS FUERZA
PARA GUIAR LA
TRANSFORMACIÓN

Publicación del Consejo Asesor de la OEI

Serie Documentos de discusión

RUMO A UMA NOVA EDUCAÇÃO

IDEIAS-FORÇA
PARA GUIAR A
TRANSFORMAÇÃO

Publicação do Conselho Assessor da OEI

Série: Documentos de discussão

Hacia una nueva educación: ideas fuerza para guiar la transformación

Rumo a uma nova educação: ideias-força para guiar a transformação

Coordinación: Renato Opertti, presidente del Consejo Asesor de la OEI

Edición: María Bensadón, especialista en Comunicación Interna y Publicaciones de la OEI

Autores (por orden de aparición): Mariano Jabonero, Renato Opertti, Gemma Carbó Rebugent, Hugo Díaz Díaz, Otto Granados Roldán, Jaime Saavedra, Tamara Díaz Fouz, José Pacheco, Denise Vaillant, Ariel Fiszbein, María Helena Guimarães de Castro, Jorge Sainz, Ismael Sainz, Luis María Scasso, Jasone Cenoz, Francesc Pedró, Gustavo Gándara, Axel Rivas, Claudia Limón Lima y Magaly Robalinos Campos

Corrección y edición de los textos en español: Zita Arenillas Cabrera

Corrección y edición de los textos en portugués: Simone Nascimento Campos

Maquetación y diseño de portada: Agencia Yerro

ISBN: 978-84-86025-66-3

Junio 2025

© de los textos: sus autores

© Edición Organización de Estados Iberoamericanos



A Melina Furman, quien fuera miembro del Consejo Asesor de la OEI desde su fundación en 2019 hasta el último día de su vida, en septiembre de 2024.

Con esta publicación, de sus colegas iberoamericanos, queremos honrar su trabajo y su vitalidad en la búsqueda constante de la innovación, la creatividad y la curiosidad en educación.

Larga vida a Melina, a sus ideas y su pensamiento. Fue un honor contar con su apoyo y generosidad.



ÍNDICE

PRÓLOGO	7
<i>Por Mariano Jabonero, secretario general de la OEI</i>	
INTRODUCCIÓN	9
<i>Por Renato Opertti</i>	
I. SOBRE LOS SENTIDOS DE LA EDUCACION	27
01. Sobre la educación universal	29
<i>Renato Opertti</i>	
02. Educación para la vida	37
<i>Gemma Carbó Rebugent</i>	
03. Diez reflexiones para impulsar el desarrollo del capital humano	45
<i>Hugo Díaz Díaz</i>	
II. SOBRE LAS RELACIONES ENTRE EDUCACIÓN, ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL	59
04. Pensando fuera de la caja. De los qués a los cómo para un progreso educativo real	61
<i>Otto Granados Roldán</i>	
05. El Leviatán que nos conviene	85
<i>Jaime Saavedra</i>	
III. SOBRE ACTORES Y PALANCAS DE TRANSFORMACIÓN	89
06. Reimaginando el liderazgo educativo para transformar la educación en Iberoamérica	91
<i>Tamara Díaz Fouz</i>	
07. A educação (e o currículo) como uma cultura de reparação histórica	104
<i>José Pacheco</i>	
08. Formación docente y transformación digital: desafíos y oportunidades	115
<i>Denise Vaillant</i>	



IV. SOBRE PRIORIDADES EN LOS NIVELES EDUCATIVOS	123
09. El desarrollo infantil temprano: Implicancias para el sector educativo <i>Ariel Fiszbein</i>	125
10. Breve Reflexão sobre o Futuro das Avaliações Educacionais <i>Maria Helena Guimarães de Castro</i>	130
11. Extensión de la escolarización obligatoria en España hasta los 18 años: beneficios, críticas y recomendaciones <i>Jorge Sainz e Ismael Sanz</i>	147
12. Construyendo puentes para la educación en tiempos de cambio <i>Luis María Scasso</i>	167
V. SOBRE ENSEÑANZA, APRENDIZAJE E INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA)	173
13. Las lenguas en la educación y en la investigación <i>Jasone Cenoiz</i>	175
14. La mejora de la calidad de la enseñanza universitaria: situación actual y perspectivas de futuro <i>Francesc Pedró</i>	187
15. Inteligencia Artificial (IA) y los desafíos para el trabajo del futuro <i>Gustavo Gándara</i>	203
16. El aterrizaje: ¿qué hacer con la Inteligencia Artificial (IA) en la educación? <i>Axel Rivas</i>	209
17. La Inteligencia Artificial (IA), una herramienta clave en la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS) <i>Claudia Limón Luna</i>	221
18. Rezago escolar: alerta roja para los derechos humanos y el desarrollo sostenible e inclusivo <i>Magaly Robalino Campos</i>	238



PRÓLOGO

Por Mariano Jabonero, secretario general de la OEI

En la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), el mayor organismo de cooperación multilateral entre países iberoamericanos de habla española y portuguesa, colaboramos cada día, desde hace 75 años, con los Gobiernos de nuestros veintitrés países miembros, para hacer que la educación de calidad suceda.

Desde que fui elegido secretario general de la OEI por la XIII Asamblea General de esta entidad en marzo de 2018, he presentado, con aprobación unánime por parte de los sucesivos consejos directivos de la OEI, cuatro programas presupuestos, el último de ellos el pasado mes de noviembre, correspondiente al bienio 2025-2026, y que para su revisión ha contado con los aportes y sugerencias de un grupo de especialistas de enorme prestigio en la región: el consejo asesor de la OEI.

Resultado del trabajo de este Consejo Asesor es también la publicación que ahora tengo el honor de presentar, la tercera que ha elaborado el Consejo, y que es fruto del esfuerzo colectivo de estos expertos y de su compromiso con la transformación educativa en la región iberoamericana. Este documento supone una contribución de enorme valor para el debate y la acción en el ámbito de la educación, en un momento en que la región enfrenta retos fundamentales para garantizar sistemas educativos más justos, inclusivos y sostenibles.

La originalidad de esta obra, a través de sus diecinueve textos, radica en su enfoque innovador y en su capacidad para articular una visión transformadora de la educación. A través de una serie de ideas fuerza, en cada uno de ellos se abordan las principales dimensiones del cambio educativo, desde el replanteamiento de los fines de la educación hasta la interacción entre el Estado, la sociedad civil y los actores clave en el proceso de enseñanza y aprendizaje. La diversidad de perspectivas reflejadas



en sus páginas enriquece el debate y ofrece referencias valiosas para la construcción de un modelo educativo más equitativo y pertinente a los desafíos del siglo XXI.

Para la OEI, la educación es un pilar fundamental del desarrollo sostenible y la cohesión social. En este sentido, esta publicación se alinea plenamente con nuestras prioridades programáticas, tal y como quedan establecidas en el último Programa Presupuesto aprobado. Nos complace apoyar iniciativas como esta, que no solo generan conocimiento de alto valor sino que también fomentan el diálogo, la cooperación y la acción colectiva en favor de la educación en Iberoamérica.

Para finalizar, quiero expresar mi profundo agradecimiento a través de estas líneas a todos los que han hecho posible este trabajo. En primer lugar, a los autores y autoras, así como a los coordinadores, directores y demás profesionales que han aportado su experiencia y reflexión para construir un documento riguroso y de elevada calidad. Su esfuerzo conjunto refuerza nuestra misión de acompañar a los países iberoamericanos en la construcción de sistemas educativos más resilientes y transformadores.

Desde la Secretaría General de la OEI, y a través de sus diecinueve oficinas nacionales, seguiremos trabajando de manera incansable para ofrecer a la comunidad educativa iberoamericana oportunidades para que se realice el derecho a una educación de calidad, sin dejar a nadie atrás.

Confiamos en que este estudio servirá de referencia para decisores políticos, académicos, docentes y todos aquellos comprometidos con la mejora de la educación en nuestra región. Que sus páginas inspiren nuevas ideas, acciones y políticas que permitan avanzar hacia un futuro educativo más justo, inclusivo y esperanzador para todas y todos.

INTRODUCCIÓN

Por Renato Opertti

Los modos de transformar la educación y los sistemas educativos tienen una creciente relevancia en la agenda iberoamericana por sobre los modos de reformar, flexibilizar y adaptar que han sido moneda corriente desde la década de los ochenta. Quizás una de las principales diferencias ya en que mientras los tiempos históricos de las reformas se sustentaron sobre bases civilizatorias que atribuían a la educación el rol principal de formar capital humano y social para sociedades cuyas orientaciones y prácticas capitalistas generaban relativos acuerdos aun en el disenso, los tiempos actuales de transformación parecen enmarcarse en quiebres civilizatorios que dan cuenta de la insostenibilidad de los modos predominantes de producir, consumir y distribuir así como de las relaciones entre los humanos y con la naturaleza. En buena medida, la educación parece estar desafiada a cimentar nuevas bases civilizatorias que a reproducir y mejorar las reinantes.

Se trata de tomar conciencia política y técnica, que no resulta suficiente, y puede ser de hecho frustrante, con poner foco solo en reformar el cuadro de situación existente bajo la aspiración de que se puedan lograr resultados significativos y perdurables. Claramente una educación mejorada no logra por sí misma universalizar aprendizajes de calidad en las alfabetizaciones fundacionales, ciudadanas, socioemocionales y digitales que son la base insoslayable e interconectada de democracia, convivencia, inclusión, paz y desarrollo sostenible.

El estado actual de la educación en la región reproduce más población joven no preparada que preparada para el manejo solvente de la lengua, la matemática y las ciencias en su vida a presente y a futuro. En efecto, el informe *El estado de la educación en América Latina 2023*, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), nos ayuda a ver la necesidad de fortalecer las tres dimensiones del desarrollo que se entienden como fun-



damentales, a saber, recursos financieros, cobertura y eficiencia, y aprendizajes, para que efectivamente la educación impacte significativamente en el bienestar y desarrollo de personas y sociedades (Arias *et al.*, 2023). Si la mayoría de las y los alumnos no manejan fluidamente dichas alfabetizaciones, y no pueden efectivamente contextualizarlas y ejercitarlas, los futuros de las nuevas generaciones lucen por demás sombríos.

Alternativamente a solo reformar, la opción por transformar la educación y los sistemas educativos supone atreverse a construir colectivamente un paradigma social y educativo que ante todo sustancie: (i) miradas y acuerdos intergeneracionales, de convergencia de la educación con el conjunto de las políticas públicas en promover un desarrollo sostenible, justo e inclusivo; y (ii) en abrirse a entender y expandir la educación más allá de la instrucción formal, en diversidad de espacios y ambientes de aprendizaje que coadyuven a democratizar las oportunidades de formarse a lo largo y ancho de toda la vida.

Tal cual la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y UNESCO han aseverado reiteradamente que es cuestión de promover un renovado contrato social en educación para cementar democracia, bienestar y progreso involucrando diversidad de instituciones y actores, de dentro y fuera de los sistemas educativos, que abriguen la diversidad de credos y sensibilidades que anidan en la sociedad. Los especialistas en educación de la UNESCO, Elena Toukan y Sobhi Tawil, argumentan que el contrato social en educación tiene que ver con una amplia socialización intergeneracional basada en los aspectos intrínsecos y morales de la naturaleza humana, así como las relaciones entre los humanos y con el planeta, la tecnología y el conocimiento (Toukan y Tawil, 2024).

La visualización de la educación como forjadora de un nuevo *modus* civilizatorio y de un renovado paradigma social y educativo requiere de categorías de pensamiento, ideas e instrumentos que ayuden a los países a encarar la profundidad de los cambios desde visiones que pongan prioritariamente la mirada en el bienestar y desarrollo integral, justo y balanceado de las nuevas generaciones. Esto implicaría que no solo se confiera renovados sentidos y alcances a conceptos vertebradores y estelares de los debates y las construcciones colectivas en educación desde los ochenta en adelante –por ejemplo, en torno a equidad, calidad e inclusión (Braslavsky, 2005)–, sino que, asimismo, se avance en agendas que posicionen



la educación en el cerno de las decisiones en torno a la supervivencia y el desarrollo de la especie humana en lo cultural, afiliatorio, político, social, económico y territorial (OEI, 2024).

Tal como asevera el novelista, ensayista y periodista español Javier Cercas, las ideas valiosas pueden ser provocadoras y revolucionarias (Cercas, 2024), y ayudan ciertamente a que las sociedades se repiensen y reimaginen, y encaren los futuros con decisión y esperanza. Asimismo, como señala el filósofo surcoreano Byung-Chul Han, la esperanza es «un movimiento de búsqueda» que «nos lanza hacia lo desconocido, hacia lo intranstituido, hacia lo abierto, hacia lo que todavía no es, porque no se queda en lo sido ni en lo que ya es» (Han, 2024).

La OEI promueve el debate de ideas plural y abierto a diversidad de perspectivas, que se entiende como un medio fundamental y esperanzador para que las sociedades iberoamericanas puedan identificar y fortalecer referencias, denominadores y espacios comunes, y construir colectivamente. Bajo esta premisa, proponemos, en esta publicación, una serie interconectada de ideas fuerza que visualizamos como disparadoras y movilizadoras de debates perentorios y saludables sobre el devenir de la región, y en particular asumir el desafío, a presente y futuro, de abrigar unitariamente el crisol de perspectivas, sensibilidades y ruterios que la singularizan y destacan.

El conjunto de las ideas fuerza que se plantean tienen por objetivo informar los procesos de transformación educativa en la región iberoamericana poniendo hincapié en el rol de la educación en: (i) formar seres libres y pensantes unidos de las voluntades, capacidades, oportunidades y espacios para que puedan ejercer y disfrutar del pensamiento autónomo, futurista, solidario, profundo y creativo; y (ii) fortalecer los *modus* democráticos, sostenibles, inclusivos, igualitarios y justos en la región iberoamericana, como inextricablemente vinculantes y complementarios, y bajo el precepto de resguardar la unidad de propósitos en la diversidad de enfoques y ruterios.

El texto se compone de una serie de piezas reflexivas, producidas por destacados referentes de la región iberoamericana, que profundizan en ideas fuerza que se entienden claves para avanzar en una agenda de transformaciones que a la vez sea profunda, multidimensional y viable de implementar, así como inclusiva de diversidad de perspectivas que vayan más allá de lo políticamente «esperable», «correcto» y «predecible».



Las dieciocho ideas fuerza se agrupan en cinco capítulos: I. Sobre los sentidos de la educación; II. Sobre relaciones entre educación, Estado y sociedad civil; III. Sobre actores y palancas de transformación; IV. Sobre prioridades en los niveles educativos; y V. Sobre enseñanza, aprendizaje e Inteligencia Artificial (IA).

El capítulo I se nutre de las contribuciones de Renato Opertti, Gemma Carbó Ribugent y Hugo Díaz Díaz.

La idea fuerza (1), desarrollada por Renato Opertti en el texto «Sobre la educación universal», parte de reafirmar que la educación universal se sustenta en un multilateralismo activo y propositivo que recobre los sentidos éticos, filosóficos y políticos de una humanidad compartida intergeneracional que confíe en la educación como una de las principales e ineludibles vías de transformación de las vidas de las personas y las comunidades. Las y los educadores, y las y los alumnos apreciados como coagentes de la educación, son el cimiento de una educación universal fortalecida en su espíritu democrático y libre, de justicia social y de aprender a vivir con los diferentes y las diferencias. Repensar el universalismo en educación es una manera de sentar renovadas bases civilizatorias que nos conecten con forjar futuros mejores.

Tomando como referencia el libro seminal *Educación universal. Por qué el proyecto más exitoso de la historia genera malestar y nuevas desigualdades*, escrito por dos referentes internacionales en educación, Juan Manuel Moreno y Lucas Gortazar, se plantea si efectivamente la democratización de la educación implica mayor progreso y calidad de la democracia. Alternativamente al desdibujamiento, descrédito y negación de la educación como bien común, a la evaporación de la verdad y de los hechos objetivos, y a la creciente incidencia de los particularismos aislacionistas, se reafirma la noción de una educación universal como base insoslayable sobre la cual se aprecia y afianza la diversidad de identidades y credos. Lo propio y específico de personas, grupos y comunidades tiene que ser amparado y apuntalado en por lo menos tres sentidos complementarios: (i) garantizar el derecho a la educación de todas y todos por igual, con independencia de sus afiliaciones; (ii) combatir la discriminación o exclusión de los diferentes de los propósitos, contenidos y estrategias transversales al sistema educativo; y (iii) apreciar las identidades individuales como el punto de partida de cómo las personas se comprometen con sus aprendizajes, y efectivamente aprenden.



La idea fuerza (2), desarrollada por Gemma Carbó Ribugent en el texto «Educación para la vida», propone trabajar una visión de la sostenibilidad en clave humanista, científica, política y artística enmarcada en el ODS4-Educación de la Agenda 2030. Bajo esta impronta, se pone el acento en desarrollar políticas educativas para la alfabetización básica y efectiva, y con foco en la competencia y comprensión lectora como un objetivo educativo medular. Esto implica, por un lado, visualizar la alfabetización en lectoescritura desde la pluralidad de múltiples lenguas y lenguajes; y, por otro lado, conectar la alfabetización con la ciencia y la tecnología, los procesos de creación artística y el pensamiento humanista como un todo entrelazado. De esta manera se articulan tres vectores de desarrollo transversal de los procesos de enseñanza y aprendizaje –arte, humanidades, ciencia y tecnología–, de apoyo a la alfabetización en el marco de una visión multidimensional de la sostenibilidad.

Alternativamente a visiones y prácticas curriculares y pedagógicas fragmentadas, se arguye que la iniciativa de la educación cultural para la sostenibilidad permitiría articular los procesos de enseñanza y aprendizaje desde las competencias básicas o capacidades fundamentales para el desarrollo personal y colectivo, como las definen Amartya Sen y Martha Nussbaum. Se refiere a habilidades para la vida, vinculadas a las grandes cuestiones que preocupan a la humanidad. Estos temas podrían plantearse además en clave de dualidad, incitando el pensamiento crítico, el análisis comparativo y la búsqueda de posicionamientos argumentados. Se menciona como ejemplo el Consejo Internacional de Museos (ICOM) que ha creado un grupo de trabajo sobre museos y sostenibilidad, en el que se pone de relieve la doble acción que pueden ejercer estos equipamientos: buscar ser sostenibles y crear nuevos relatos sobre nuestras formas de vida. A los museos se están sumando las bibliotecas, los teatros y, muy especialmente el mundo del arte y la creación contemporánea.

La idea fuerza (3), desarrollada por Hugo Díaz Díaz en el texto «Diez reflexiones para impulsar el desarrollo del capital humano», argumenta sobre la perentoriedad de avanzar en una agenda comprehensiva de cambios educativos que implique renovados modos de colaboración entre la educación y la sociedad en su conjunto.

Se plantea un conjunto interconectado de diez propuestas, a saber:



- (i) la necesidad de fortalecer la comunicación entre empresas y los centros de formación del capital humano principalmente en relación con objetivos, prioridades y perspectivas de desarrollo;
- (ii) poner el foco en que la educación básica refuerce el desarrollo de capacidades de escucha y comunicación de manera eficaz, de aprender a aprender y de desaprender;
- (iii) abordar una transformación integral de la educación secundaria que aliñe los diseños curriculares, la evaluación y las metodologías, así como los recursos requeridos, con las sinergias entre las tendencias del mercado y las necesidades de los estudiantes;
- (iv) la necesidad de seguir insistiendo sobre la meta de doce grados de escolaridad para los adultos en actividad y con potencial de seguir trabajando;
- (v) hacer más competitiva la oferta de formación técnica profesional frente a la universitaria, así como impulsar su crecimiento y renovación de sus carreras;
- (vi) globalizar los perfiles y planes de formación al ritmo de la globalización de las economías;
- (vii) forjar alianzas robustas entre las instituciones que forman el capital humano y las empresas;
- (viii) aumentar la competitividad de los centros de formación y, asimismo, de las empresas que requieren digitalizarse;
- (ix) incrementar el valor de las habilidades y la especialización en la selección del capital humano;
- (x) replantear los roles del Estado y la sociedad de cara a fortalecer las alianzas público-privadas y la activa participación de empresas y academia en las transformaciones educativas.

El capítulo II, «Sobre las relaciones entre educación, Estado y sociedad civil», se nutre de las contribuciones de Otto Granados Roldán y Jaime Saavedra.

La idea fuerza (4), desarrollada por Otto Granados Roldán en el texto «Pensando fuera de la caja. De los qué a los cómo para un progreso educativo real», se centra en que los procesos de transformación educativa implican



pensar fuera de la caja para transitar de los qués a los cómo tanto en el diseño como en la formulación y sobre todo en la ejecución de políticas públicas educativas de calidad. El viejo anhelo de armonizar *policy* y *politics* supone una reformulación radical de los sistemas educativos y de la forma como los gestionan sus responsables políticos e institucionales, asentada en una potente teoría del cambio. Se recomienda avanzar en una serie de propuestas enmarcadas en un cambio sistémico; a saber: programas nacionales de educación vinculantes y de mediano plazo; Consejo Nacional Educativo: nueva estructura y organización de los ministerios de Educación; cambio en las formas de designación de ministros de Educación y construcción de un servicio civil profesional; presupuestación multianual; modernización de la relación laboral y el papel de los sindicatos; y comunicación estratégica y efectiva.

Asimismo, se asevera que los procesos de transformación educativa se enfrentan a la necesidad de congeniar tres lógicas –la lógica de la transformación misma, que busca en efecto mejorar la educación; la lógica política, que quiere mantener los arreglos o una estabilidad aparente (la *pax* magisterial), y la lógica presupuestal de los ministerios de Hacienda o de Finanzas, cuyo mantra es no dar más recursos a cualquier programa o política que altere el balance fiscal. Una educación de alta calidad para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes es, al mismo tiempo, un compromiso moral superior, un bien público que por ninguna circunstancia debe ser negociable en el mercadeo político, y una condición *sine qua non* para que los países se desarrollen, sean más competitivos, innovadores y productivos, y alcancen altos niveles de equidad, inclusión, justicia y prosperidad.

La idea fuerza (5), desarrollada por Jaime Saavedra en el texto «Leviatán que nos conviene», se enfoca en la discusión sobre el rol del Estado de cara a lo que cada país necesita, y con la intención de generar un círculo virtuoso de relacionamiento con la sociedad y la ciudadanía. La discusión no se plantea en los ejes tradicionales de izquierda/derecha o de más o menos Estado, sino en términos de un Estado regulador con sentido estratégico, que iguale en oportunidades formando capital humano y promueve la libertad de las personas para forjar sus futuros –menciona como ejemplo las democracias liberales en diferentes regiones del mundo.

América Latina parece estar atrapada entre quienes preconizan una intervención estatal mínima y un control estatal autoritario en un juego de suma cero. Alternativamente a modelos maximalistas o minimalistas de Estado,



se propone avanzar, tal cual aseveran los premios Nobel Daron Acemoglu, Simon Johnson y James Robinson, a lo largo de un «corredor estrecho» en el que existe un equilibrio entre un Leviatán –es decir, un Estado fuerte– y una sociedad vigorosa que monitorea y modula ese Estado, porque no todos los Leviatanes son iguales. Esto implica un enorme desafío para América Latina en cuanto a lograr un justo equilibrio entre un Estado fuerte y una burocracia efectiva –que tiene como contrapeso la supervisión civil efectiva– que conforme un «Leviatán encadenado», según la expresión acuñada por los ganadores del Nobel. Sin esa sociedad activa, el Estado será un Leviatán ausente y reinará el caos. O será un Leviatán despótico y se perderá la libertad. O un Leviatán de papel, donde una sociedad débil coexiste con un Estado débil. Empezar por acordar cuál Estado necesita un país tal vez ahorre discusiones inconducentes sobre su tamaño.

El capítulo III, «Sobre actores y palancas de transformación», se nutre de las contribuciones de Tamara Díaz Fouz, José Pacheco y Denise Vaillant.

La idea fuerza (6), desarrollada por Tamara Díaz Fouz en el texto «Reimaginando el liderazgo educativo para transformar la educación en Iberoamérica», resignifica la noción del liderazgo educativo como un tejido social asentado en la inclusión, distribución de roles y colaboración entre los actores que conforman la comunidad educativa, mancomunados en la aspiración de transformar la educación. A tales efectos, se plantean tres acciones complementarias; a saber: (i) promover la profesionalización de los directores escolares: revalorización social, condiciones y recursos; (ii) fortalecer la coordinación del sistema: articulación entre niveles y consistencia entre normativa y práctica; y (iii) aprovechar las tecnologías para potenciar el liderazgo educativo.

Asimismo, se argumenta que una cooperación técnica de avanzada representa una herramienta paradigmática para fortalecer el liderazgo educativo movido por la aspiración de transformar la educación. Se trata de promover un modelo horizontal de cooperación Sur-Sur, apropiado por los países y orientado a fomentar el intercambio de buenas prácticas y experiencias facilitando que los líderes educativos compartan aprendizajes y estrategias exitosas. La valoración pues de la cooperación como espacio de producción y diseminación del conocimiento se encuentra reflejada en el acuerdo firmado entre la OEI y el *Informe de seguimiento de la educación en el mundo* (GEM por sus siglas en inglés) en el año 2023, orientado a comprender cómo los países de América Latina están avanzando hacia modelos



de liderazgo distribuido dentro de sus marcos normativos y a poder extraer conclusiones que permitieran orientar políticas públicas y prácticas educativas más eficaces y pertinentes.

La idea fuerza (7), desarrollada por José Pacheco en el texto «La educación (y el currículo) como cultura de reparación histórica», apuesta por una visión plural e inclusiva del currículo que implica revalorizar las culturas y los conocimientos, así como visibilizar las injusticias coloniales. Bajo una impronta de transformación social, el currículo visto en perspectiva histórica de educación comparada –se hace referencia a las revisiones del currículo de Australia, Brasil y Canadá–, se orienta a decir la verdad, a avanzar en una cultura de reparación de los pasados coloniales y sus epistemologías hegemónicas y a reconocer la naturaleza político-pedagógica del currículo.

Alternativamente a la noción de un currículo prescripto y global, que se abstraе de las historias y de las culturas, se aboga por un currículo flexible y local que implica abrazar las diversas y problematizadas formas de abordar el conocimiento. Se trata de avanzar hacia una educación emancipadora de las personas como seres conscientes, racionales y críticos, y que, asimismo, tomen conciencia y estén formadas para cuestionar las barbaries. Se propone un universalismo reflexivo y autocrítico que, sin contraponerse a los particularismos, busca conectar pasado, presente y futuro, y priorizar una educación con sentido para los jóvenes en el marco de un contrato social intergeneracional en educación. El currículo es visualizado como palanca de cambio cultural y social que puede cumplir una función componedora en la sociedad reconociendo las diferencias y los diferentes.

La idea fuerza (8), desarrollada por Denise Vaillant en el texto «Formación docente y transformación digital: desafíos y oportunidades», es una oportuna reflexión sobre los múltiples impactos de la transformación digital en el desarrollo profesional docente sustentado en un enfoque integral y propositivo, que vaya más allá de lo técnico y abraza el uso crítico, reflexivo y proactivo de las tecnologías. Con el objetivo de fortalecer la transversalidad de las tecnologías en las prácticas docentes, se requiere promover procesos formativos que integren aspectos pedagógicos, didácticos, éticos y de gestión de la información como un todo entrelazado. En tal sentido, cobra importancia el desarrollo de habilidades tales como pensamiento crítico, adaptabilidad y comunicación asertiva que permitan a los docentes aprovechar la tecnología como disparador de aprendizajes profundos en el estudiantado. Esto implica que los docentes desarrollen las competencias



digitales en cuanto a gestionar información y datos de manera crítica y segura, desarrollar recursos educativos digitales y seleccionar plataformas alineadas a objetivos pedagógicos, fomentar la colaboración y la comunicación en entornos virtuales, implementar enfoques de enseñanza flexibles e inclusivos, y proteger la privacidad de los datos de las y los alumnos.

La transformación digital lleva a repensar el rol docente en su globalidad, esto es, docentes críticamente formados, conscientes de la importancia de su rol en una sociedad digital y comprometidos con principios éticos y pedagógicos sólidos. Esta visión exige programas de formación docente que integren la tecnología con un uso pedagógico significativo, promuevan la colaboración y la creatividad, y capaciten a los futuros docentes en el discernimiento de la información. El educador culto y actualizado, con un profundo conocimiento de su disciplina y de la dinámica social y tecnológica circundante, se erige como garante de la calidad y relevancia de la enseñanza. Así, el liderazgo educativo y el apoyo institucional resultan fundamentales para crear entornos escolares capaces de apuntalar los usos de las tecnologías con la mira de reforzar los valores esenciales de la educación: la equidad, la inclusión, el respeto a la diversidad y la formación integral de las personas.

El capítulo IV, «Sobre prioridades en los niveles educativos», se nutre de las contribuciones de Ariel Fiszbein, Maria Helena Guimarães de Castro, Jorge Sainz e Ismael Sainz, y Luis María Scasso.

La idea fuerza (9), desarrollada por Ariel Fiszbein en el texto «El desarrollo infantil temprano: Implicancias para el sector educativo», pone el foco en la perentoriedad de invertir en mejorar las condiciones y nivel de preparación con los que las niñas y los niños llegan a la escuela primaria. El objetivo es mejorar significativamente los aprendizajes tempranos y, de ese modo, servir de punta de lanza para una transformación más amplia de la educación en la región. Se identifican cuatro implicancias estratégicas para el sistema educativo a la luz de priorizar las políticas en temprana infancia.

Primero, los sistemas educativos necesitan extender su campo de influencia en la prestación de servicios de desarrollo infantil en niñas y niños de 0 a 3 años. Segundo, la oferta de educación inicial y/o parvularia tiene que apuntalar el desarrollo de habilidades cognitivas básicas, especialmente relacionadas a la lectoescritura temprana. Tercero, se requiere una estrategia de desarrollo de recursos humanos específica para la educación temprana que responda a las características de esta oferta de servicios.



Cuarto, una estrategia ambiciosa de educación temprana tiene claras implicancias fiscales, pues supone destinar recursos a la expansión y mejoramiento de infraestructura, más personal y mejores remuneraciones, capacitaciones y mejores sistemas de monitoreo y supervisión. Si efectivamente se visualiza a la educación temprana como eje de una transformación educativa en América Latina, se requiere su priorización institucional, programática y financiera tanto al interior del sector educativo así como en relación con el conjunto de las políticas públicas (por ejemplo, vinculada a las haciendas públicas).

La idea fuerza (10), desarrollada por Maria Helena Guimarães de Castro en el texto «Breve reflexión sobre el futuro de las evaluaciones educativas», profundiza en las sinergias entre las evaluaciones y los procesos educativos, curriculares y pedagógicos. Se entiende necesario fortalecer los impactos de las evaluaciones en la innovación pedagógica y en los resultados de aprendizaje, así como en la reducción de las desigualdades y las brechas de aprendizaje. Las evaluaciones educativas en Brasil, que son potentes y variadas, sustentadas en una masa crítica altamente calificada, pueden impactar en mayor medida en la calidad y equidad de los aprendizajes. La interpretación pedagógica de los resultados, incorporando los impactos de las tecnologías y de las metodologías de enseñanza, es un insumo clave para fortalecer la formación docente, la mejora de la calidad de los recursos didácticos y las prácticas de aula.

A la luz de potenciar los usos de la evaluación y habida cuenta de los magros resultados de aprendizaje constatados en las alfabetizaciones fundacionales en la educación básica en Brasil, se argumenta en torno a que el Sistema Nacional de Evaluación de Educación Básica (SAEB por sus siglas en portugués) pueda apuntalar mejor el desarrollo y la evaluación de la Base Nacional Curricular Nacional (BNCC por sus siglas en portugués), adoptada en el 2018 –por ejemplo, en relación al currículo por competencias–. Se señala enfáticamente que cualquier agenda de futuro de la educación básica debe sustentarse en diagnósticos sólidos sustentados en evidencia. En tal sentido, los indicadores de monitoreo de la calidad y equidad de la educación deberían enfocarse en el impacto pedagógico por medio de devoluciones contextualizadas a las escuelas orientadas a fortalecer los aprendizajes. Se trata de generar círculos virtuosos entre las políticas educativas, el currículo y la pedagogía, y las evaluaciones con foco en que las y los alumnos puedan desarrollar las competencias del siglo XXI que garanticen una educación de calidad para todas y todos.



La idea fuerza (11), desarrollada por Jorge Sainz e Ismael Sainz en el texto «Extensión de la escolarización obligatoria en España hasta los 18 años: beneficios, críticas y recomendaciones», pone el acento en los múltiples e interdependientes efectos que tiene prolongar la educación obligatoria sobre el bienestar y desarrollo de las y los alumnos. En efecto, la evidencia empírica a escala internacional muestra que prolongar la educación obligatoria tiene efectos positivos tanto en el desarrollo de habilidades cognitivas y no cognitivas como en la empleabilidad y los ingresos futuros de los individuos. Asimismo, coadyuva a la reducción de la desigualdad socioeconómica, aumentando las oportunidades educativas para los jóvenes de entornos más desfavorecidos, así como se asocia con mejoras en la salud y el bienestar y con una mayor participación cívica y confianza en las instituciones.

Se realiza una estimación de los costos derivados de la expansión de la educación obligatoria en España a partir de la identificación de las cohortes de alumnos de 16 y 17 años actualmente fuera del sistema educativo mediante la aplicación de una implantación progresiva para asegurar su viabilidad. Su concreción requiere una planificación cuidadosa. La experiencia internacional sugiere que el éxito de esta medida depende no solo del incremento en los años de escolarización, sino también de la mejora en la calidad educativa. Es fundamental garantizar que la educación brindada a los jóvenes en estos años adicionales sea relevante y esté alineada con las demandas del mercado laboral y las necesidades del siglo XXI. Universalizar implica congeniar equidad y calidad enmarcadas en políticas públicas robustas de largo aliento.

La idea fuerza (12), desarrollada por Luis María Scasso en el texto «Construyendo puentes para la educación en tiempos de cambio», parte de señalar que las categorías interpretativas de la modernidad no permiten responder efectivamente al proceso de transformación civilizatoria caracterizada por la expansión exponencial de la información, la tecnología y las comunicaciones, así como del conocimiento. Esta situación de desacople entre la celeridad del cambio y las categorías disponibles para su interpretación provoca la necesidad de repensar la educación, y en particular valorizar el rol de la educación técnico-profesional (ETP) en generar nuevas intersecciones entre la educación y el mundo del trabajo y la producción.

En la línea de jerarquizar la EPT, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la OEI –por ejemplo, a través del Instituto Iberoamericano

de Educación y la Productividad– buscan fortalecer el nexo entre las políticas de desarrollo, las políticas laborales y las aspiraciones para el trabajo decente, habida cuenta de los altos niveles de desempleo juvenil, informalidad y precariedad laboral, y de los desajustes severos entre oferta y demanda de calificaciones que se registran en América Latina. Se argumenta que la ETP puede efectivamente mediar entre las demandas de calificaciones del sector productivo y la realidad formativa de los jóvenes. Las demandas de adecuación y flexibilidad que pesan recurrentemente sobre los sistemas educativos latinoamericanos encuentran en la modalidad de la ETP posibles formas para resolver las tensiones entre preservar e innovar, constituyendo un punto de encuentro entre educación, producción, trabajo y desarrollo.

El capítulo V, «Sobre enseñanza, aprendizaje e Inteligencia Artificial (IA)», se nutre de las contribuciones de Jasone Cenoz, Francesc Pedró, Gustavo Gándara, Axel Rivas, Claudia Limón y Magaly Robalino Campos.

La idea fuerza (13), desarrollada por Jasone Cenoz en el texto «Las lenguas en la educación y en la investigación», reafirma la importancia de desarrollar las competencias lingüísticas y la comprensión lectora de las y los alumnos tanto en relación con el español y portugués, lenguas indígenas, las lenguas fronterizas, así como con el inglés. Esto supone fortalecer la conciencia lingüística entre el profesorado, de modo que todos los docentes, independientemente de la materia o disciplina que tienen a cargo, reconozcan la importancia de la lengua como eje transversal de formación al conjunto de las áreas del conocimiento.

El desarrollo de los usos académicos en varias lenguas en el contexto escolar exige la adopción de un enfoque multilingüe que facilite al alumno relacionar su conocimiento previo con el nuevo aprendizaje y reforzar su conciencia metalingüística, de manera que las lenguas se potencien mutuamente y faciliten los diálogos y las sinergias entre diversas culturas. Asimismo, la diversidad lingüística es clave para (i) democratizar el acceso al conocimiento científico; (ii) la efectiva inclusión de los investigadores que no publican en inglés; y (iii) fortalecer la incidencia del pensamiento científico de Iberoamérica a nivel mundial. Por otra parte, las tecnologías, incluyendo la Inteligencia Artificial Generativa (IAG), pueden coadyuvar a un desarrollo más amplio y equitativo del multilingüismo y la multiculturalidad.

La idea fuerza (14), desarrollada por Francesc Pedró en el texto «La mejora de la calidad de la enseñanza universitaria: situación actual y perspectivas



de futuro», constituye una fundamentada prédica, basada en conceptos y evidencia, sobre la perentoriedad de que las instituciones de educación superior reconozcan y valoren la enseñanza como pilar fundamental de su misión sustentada en una permanente innovación pedagógica. Se sugieren una serie de ejes –sistemas de incentivos, impacto de los *rankings* y barreras culturales– que obstaculizan la consolidación de una cultura institucional en la que precisamente la docencia en la educación superior reciba el reconocimiento y los recursos que le corresponden. La toma de conciencia sobre estas barreras a la jerarquización de la docencia en la educación superior es clave para avanzar en propuestas de cambio que coadyuven a una transformación sistémica en la educación superior.

A la luz de revertir la desvalorización histórica de la docencia, se plantean tres propuestas interconectadas; a saber: la reforma integral de la formación docente, el fortalecimiento del apoyo institucional y la revisión de los sistemas de evaluación e incentivos. En tal sentido, se realiza un llamado a la acción a docentes, gestores, responsables de políticas y agencias de aseguramiento de la calidad y de financiación a efectos de mancomunar voluntades y esfuerzos en torno a posicionar la excelencia en la enseñanza como uno de los ejes centrales del quehacer universitario. Solo de esta manera se podrá asegurar que la educación superior cumpla su doble función de generar conocimiento y formar ciudadanos críticos y comprometidos con el futuro de la sociedad.

La idea fuerza (15), desarrollada por Gustavo Gándara en el texto «Inteligencia Artificial (IA) y los desafíos para el trabajo del futuro», se basa en considerar que la IA, en tanto que contribuye al desarrollo de una cultura tecnológica, productiva y laboral en cada comunidad, constituye un factor central de un modelo de desarrollo. Teniendo en cuenta los múltiples desafíos y dilemas sociales y educativos que se plantean en torno a la IA, se propone avanzar en un tecnohumanismo antropocéntrico que, por un lado, ponga la mirada sobre el trabajo centrado en la persona y, que, por otro, promueva el desarrollo de sistemas de formación continua que, bajo la acción decidida del Estado en diálogo social con los diversos actores involucrados, ponga el foco en las calificaciones requeridas para el manejo solvente de tecnologías emergentes. El objetivo perseguido es gestionar una transición tecnológica virtuosa hacia formas de trabajos de mayor calificación, contenido tecnológico y protección de derechos laborales (trabajo decente).

El desarrollo de políticas públicas que sopesen las potencialidades y los riesgos de la IA tiene que tomar en cuenta la heterogeneidad de los sectores productivos de acuerdo con sus diversas trayectorias y posiciones específicas dentro de la estructura socio-ocupacional y productiva. Se sugiere una serie de pautas a tener en cuenta para asegurar el uso ético de la IA; a saber: (i) las empresas y organizaciones que utilizan la IA deben ser transparentes sobre cómo se utiliza esta tecnología y qué datos se utilizan; (ii) la IA no debe ser utilizada para excluir o marginar a grupos específicos de personas; (iii) la información personal no debe ser utilizada de manera ilegal o inapropiada, y los datos deben ser almacenados y protegidos adecuadamente; y (iv) las organizaciones que utilizan la IA deben ser responsables de los resultados y consecuencias de su uso, y utilizarla para beneficio social y no solo para generar beneficios económicos.

La idea fuerza (16), desarrollada por Axel Rivas en el texto «El aterrizaje: ¿qué hacer con la Inteligencia Artificial (IA) en la educación?», constituye un contundente alegato en torno a la perentoriedad de desarrollar políticas públicas en la región sobre los para qué, qué y cómo de la IA en educación. Se trata de sopesar oportunidades y riesgos bajo el entendido que la IA impacta en la cognición humana y en los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación en su globalidad y especificidad. Por un lado, se mapean oportunidades relacionadas a la expansión de los contenidos educativos a bajo costo, a apoyar la planificación didáctica de los docentes, a expandir tutorías para personalizar el aprendizaje y a los usos de las nuevas evaluaciones automáticas y la gestión de datos a escala sistémica. Por otro lado, se identifican riesgos tales como el incremento de las posibilidades de copia y plagio académico al alcance de la mano de todos los alumnos, la deshumanización de la educación, la invasión de la privacidad del aprendizaje y de la vida de los alumnos, y la agudización de las desigualdades sociales y de las brechas digitales.

A la luz de encarar los desafíos de mejora de la calidad y equidad de los aprendizajes en la región, se plantean dos hipótesis. Por un lado, si un abordaje de la IA en educación en su conjunto es una oportunidad para crear un espacio de investigación, discusión y análisis pedagógico-curricular para la región en su conjunto que constituya una puerta abierta a pensar estrategias innovadoras que permitan dar respuestas a las urgencias de las aulas. Por otro lado, si es también una oportunidad para que el Estado refuerce sus capacidades de planificación y de gestión para que efectivamente la IA ayude a mejorar las vidas de los que más lo necesitan. Solo una planificación



distinta, tan nueva y dinámica como el propio modelo de desarrollo de la IA, podrá acercar soluciones que funcionen y no promesas que alimentan la desesperanza y la frustración.

La idea fuerza (17), desarrollada por Claudia Limón en el texto «La Inteligencia Artificial (IA), una herramienta clave en la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS)», ahonda en la comprensión de la IA como una herramienta que coadyuve a la transformación de la educación, y en particular de apuntalamiento de la ESD, con propósito, creatividad y ética. Una verdadera revolución educativa tendrá lugar cuando la IA enmarcada en la EDS ayude a forjar mejores futuros e inspire nuevas formas de aprender, crear y actuar. Transformar la educación para la sostenibilidad requiere disrupción, persistencia, valentía y determinación para desafiar las prácticas convencionales con apoyo de la IA, y en el marco de políticas públicas robustas.

Se argumenta en torno a la necesidad de abrigar una visión comprehensiva de la IA ligada estrechamente al para qué, qué y cómo de educar en sostenibilidad. En particular, se pone foco en la reducción de la brecha digital mediante la alfabetización en IA desde la educación básica, permitiendo a los estudiantes evaluar críticamente su potencial y limitaciones en el desarrollo sostenible y su vida diaria. Entre otras cosas, esto implica promover la alfabetización para formar creadores de tecnología, integrar la IA en todas las áreas del conocimiento, fomentar la evaluación crítica de la información generada por IA y considerar la ética en IA, reflexionando sobre sus implicaciones sociales y morales. Se requiere desarrollar un currículo unitario y flexible, transversal a niveles educativos, que no solo enseñe qué es la IA sino que ayude a los estudiantes a comprender su impacto en la sociedad, la ética y su papel en la resolución de problemas. Asimismo, la enseñanza de la IA y de la EDS se apoya en estrategias tales como el aprendizaje basado en proyectos (ABP) y en problemas.

La idea fuerza (18), desarrollada por Magaly Robalino Campos en el texto «Rezago escolar: alerta roja para los derechos humanos y el desarrollo sostenible e inclusivo», profundiza en una concepción multidimensional del rezago escolar que da cuenta de la intersección evolutiva y compleja entre factores intra y extraescolares respaldada por sólida evidencia sobre la situación educativa deficitaria en que se encuentra América Latina. El rezago está fuertemente asociado a los bajos aprendizajes en las alfabetizaciones

fundacionales y al abandono escolar, y configura la negación del derecho humano a la educación. Su abordaje requiere de información, conocimiento, respaldo político, avances y experiencias exitosas, todo ello sustentado en un proactivo rol del Estado como garante del derecho a la educación.

Se plantean una serie de lineamientos para abordar integralmente el rezago escolar, y sobre la base de resignificar experiencias regionales y fortalecer el aprendizaje entre países. Estos son:

- (i) generar y diseminar conocimientos sobre los factores asociados al aprendizaje, y las oportunidades que tienen las escuelas para incidir positivamente (sopesar los efectos escuelas y docente);
- (ii) fortalecer el liderazgo escolar de carácter pedagógico, inclusivo y distribuido en las escuelas bajo estructuras formales o informales;
- (iii) ponderar las especificidades de los contextos de las escuelas y la necesidad de establecer articulaciones con estrategias nacionales como los sistemas de alerta temprana;
- (iv) institucionalizar medidas de acompañamiento al trabajo de los docentes de aula a través de servicios profesionales especializados de apoyo a las escuelas;
- (v) flexibilizar las normativas escolares para fortalecer el trabajo en equipo al interior de la escuela y entre escuelas;
- (vi) estimular el desarrollo de aulas de apoyo, centros de recursos u otros mecanismos para reforzar el acompañamiento al trabajo docente.

REFERENCIAS

- Arias, E. et al. (2023). *El estado de la educación en América Latina y el Caribe 2023*. Nota técnica del BID; 2708. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/el-estado-de-la-educacion-en-america-latina-y-el-caribe-2023>.
- Braslavsky, C. (2005). La historia de la educación y el desafío contemporáneo de una educación de calidad para todos. En J. Ruiz Berrio (ed.), *Pedagogía y educación ante el siglo XXI* (pp. 269-285). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Cercas, J. (2024). *No callar. Crónicas, ensayos y artículos. 2000-2022* (pp. 22-24). Barcelona: Tusquets.



- Han, B.-C. (2024). *El espíritu de la esperanza* (pp. 14, 20). Barcelona: Herder.
- OEI. (2024). Temas de agenda en la transformación de la educación en Iberoamérica. <https://oei.int/wp-content/uploads/2024/07/temas-de-agenda-en-la-transformacion-de-la-educacion-en-iberoamerica.pdf>.
- Toukan, E. y Tawil, S. (2024). A new social contract for education: Rebuilding trust in education as a common good. *Prospects*, 193 (LIV, 2), 259-275





I.
SOBRE LOS
SENTIDOS DE LA
EDUCACION



01. SOBRE LA EDUCACIÓN UNIVERSAL

Renato Opertti¹

El universalismo como concepto admite diversidad de enfoques e interpretaciones desde perspectivas filosóficas, éticas, culturales, religiosas, sociales y políticas. No hay una definición unívoca que presuponga una visión prescripta y ortodoxa del universalismo que se refleje en una serie de verdades objetivas e inmaculadas que se imponen a las sociedades nacionales haciendo abstracción o bien despreciando sus particularismos.

Más bien entendemos el universalismo como el reconocimiento y el acuerdo entre países y regiones sobre un conjunto entrelazado de valores, marcos de referencia, espacios y estrategias comunes que dan cuenta de una humanidad compartida en el respeto y la observancia de derechos inherentes a la dignidad de las personas y las comunidades. La noción de común no implica invisibilizar u opacar las diferencias y las diversidades, o de imponer hegemonías culturales o narrativas unívocas, sino que constituye la base de confianza, entendimiento y construcción colectiva entre diferentes.

Particularmente en educación, la aspiración a una educación universal se gesta, en gran medida, a partir de la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, que señala, en el artículo 26, que «Toda persona tiene derecho a la educación» (Naciones Unidas, 1948).

Posteriormente, el multilateralismo educativo, pivotado principalmente por la UNESCO a escala global, ha ampliado y profundizado en el alcance del derecho a la educación bajo el precepto de democratizar el acceso a

1 Renato Opertti es sociólogo egresado de la Universidad de la República Oriental del Uruguay y máster en investigación educativa (Programa CIEP-Uruguay / IDRC-Canadá). Actualmente es el presidente del Consejo Asesor de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y coordinador de proyectos internacionales del Instituto de Educación de la Universidad ORT Uruguay. Asimismo, Opertti es consultor sénior en educación. Se desempeñó como especialista de la Oficina Internacional de Educación (UNESCO-OIE) por veinte años (2004-2024). Su último libro, publicado por la OEI en el 2024, se titula *Sobre educar y aprender para futuros mejores: un viaje por la educación en tiempos de transformación*.



una educación equitativa de calidad desde la infancia en adelante, y desde concepciones de formación a lo largo y ancho de la vida. Precisamente en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, conformada por diecisiete objetivos y aprobada por los Estados miembros de Naciones Unidas en el 2015, se incluye el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS): «Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos» (UNESCO *et al.*, 2015).

Uno de los atributos más destacados de la Agenda 2030 yace en que le confiere a la educación un rol central en articular y sostener las acciones orientadas a (i) reducir la pobreza y aumentar los ingresos (ODS 1; 4; 8); (ii) mejorar la salud de las personas (ODS 2; 3; 6); (iii) cimentar un crecimiento sostenible (ODS 9; 11); (iv) contribuir a la protección (ODS 7; 12; 13; 14; 15); (v) contrarrestar la desigualdad y las injusticias (ODS 5; 10; 16), y (vi) fortalecer la colaboración y alianzas entre diversidad de instituciones y actores (ODS 17; Global Partnership for Education, 2015). No obstante lo cual, no aparece tan claramente marcado el rol de la educación en forjar ciudadanía democrática.

Un reciente libro, titulado *Educación universal. Por qué el proyecto más exitoso de la historia genera malestar y nuevas desigualdades*, escrito por dos destacados referentes internacionales en educación, Juan Manuel Moreno y Lucas Gortazar, constituye un alegato convincente, profundo, amigable y con base en evidencia que da cuenta de una perspectiva comparada internacional, sobre la necesidad de fortalecer una educación universal. Se trata de una pieza de alto valor reflexivo que nos lleva a repensar el sentido, los contenidos y las implicancias de una educación universal de cara a su fortalecimiento como un instrumento insoslayable de un multilateralismo educativo progresista y propositivo. Ahondamos en algunos aspectos a partir de la lectura del libro en los capítulos específicamente destinados a la educación universal bajo el subtítulo «El futuro del proyecto de la educación universal» (Moreno y Gortazar, 2024).

En primer lugar, la educación universal como concepto se encuentra reflejado, en gran medida, en el ODS 4 ya mencionado. Esto implica posicionar la educación como el cimiento de democracia y convivencia, de desarrollo y crecimiento, de igualación de oportunidades y de prevención y mitigación de la pobreza. Moreno y Gortazar nos ilustran que mientras que el nexo entre expansión de la educación y crecimiento



económico cuenta con el respaldo de evidencia sólida, no es así en los vínculos entre la progresiva universalización de la educación y los avances en democracia.

Los autores aseveran claramente «que el éxito en democratizar la educación no garantiza por sí mismo el progreso ni la calidad de la democracia». En el libro se hace referencia a lo señalado por el reconocido historiador y analista político Timothy Garton Ash, quien asevera que, «a finales de 2020, por primera vez en este siglo había en el mundo menos democracias que regímenes no democráticos (considerando los países con más de un millón de habitantes)». Asimismo, la reconocida historiadora y columnista Anne Applebaum señala que, a escala global, «hay un fuerte combate ideológico contra los derechos universales» (Applebaum, 2024).

Los sociólogos de la educación François Dubet y Marie Duru-Bellat aportan una perspectiva diferente, complementaria y provocativa sobre las vinculaciones entre educación y democracia. En efecto, el progresivo y marcado predominio de la educación y de la instrucción, que ha llevado a su masificación –referido a Francia–, «mata» la educación, ya que genera una competencia cada vez mayor por obtener más diplomas que, a la vez, reflejen el mérito propio, puesto que son los que hacen esencialmente a la posición que se ocupa en la sociedad. Los hiperdiplomados, que se consideran merecedores de su estatus, se comportan como sabios y a menudo como arrogantes, y contribuyen a exacerbar las tensiones y los sentimientos de humillación entre los otros. Esto pone en duda la existencia de una comunidad democrática transversal a la sociedad y, asimismo, nos hace reflexionar sobre si la meritocracia, alimentada por la proliferación e inflación de títulos, genera una sociedad de vencedores y vencidos (Dubet y Duru-Bellat, 2024).

Asimismo, Moreno y Gortazar se refieren al desdibujamiento o evaporación de la noción de verdad y de la existencia de hechos independientemente de las valoraciones que se puedan realizar. Según la evaluación PISA 2018, el «53 por ciento de los estudiantes de quince años no fue capaz de distinguir entre hechos y opiniones», mientras que un poco más de la mitad señala «haber adquirido algún tipo de aprendizaje en la escuela para saber cómo detectar información sesgada en un texto».

Los autores argumentan que la posverdad y los hechos alternativos se reflejan en que «no hay una realidad objetiva que pueda ser explorada, entendida y explicada», que los sentimientos predominen sobre la razón y que



las palabras estén reguladas por su uso esencialmente político. Se menciona al filósofo surcoreano Byung-Chul Han, quien argumenta que «la información corre más que la verdad y no puede ser alcanzada por esta» (Han, 2022: p. 73). Por otra parte, Dubet y Duru-Bellat aluden a que, en Francia, los estudios indican que el 80% de los estudiantes liceales y el 59% de los maestrandos adhieren por lo menos a una teoría complotista (Dubet y Duru-Bellat, 2024).

A la luz de este cuadro de situación, la formación de las nuevas generaciones no se asentaría en realidades objetivas que en todo caso se sustentan en lograr puntos de acuerdo entre las subjetividades de personas, grupos e instituciones – lo que se conoce como intersubjetividad–. No habría pues anclajes en realidades que podrían ser la base para que juntamente educadores y alumnos puedan producir, compartir, discutir y validar conocimientos.

Asimismo, el renombrado y punzante historiador y escritor israelí Yuval Noah Harari, en su reciente libro *Nexus. Una breve historia de las redes de información desde la Edad de la Piedra hasta la IA* (2024), asevera que la información no solo tiene que ver con fundamentar y evidenciar relatos veraces, sino con mantener un orden social que incluya «ficciones, fantasías, propaganda y –en ocasiones– mentiras en toda regla» (pp. 72-73). Esto implica que la información pueda ser manipulada e instrumental a objetivos que no guardan relación con la verdad.

En segundo lugar, Moreno y Gortazar mencionan lo que podrían denominarse tres fuentes de cuestionamiento de la educación universal que se expresan tanto al interior de los sistemas educativos como en las relaciones que los mismos entablan con la política, la sociedad civil, las comunidades, las familias y la ciudadanía.

El primero de los cuestionamientos tiene que ver con interpelar la vigencia de los valores de libertad, igualdad y racionalidad que informan una educación universal. Tal cual argumentan Moreno y Gortazar, dichos valores se asocian al período de la Ilustración y a Occidente en su conjunto. Aun teniendo en cuenta que dichos valores podrían rastrearse a civilizaciones anteriores a Occidente, como aseveran el antropólogo David Graeber y el arqueólogo David Wengrow en el libro *El amanecer de todo: Una nueva historia de la humanidad* (2021), se les tiende a descalificar, por actores de peso de la política, la academia y de la opinión pública, como imposiciones coloniales y hegemónicas de Occidente.



Todo esto llevaría a suponer que los derechos humanos, las libertades y la democracia no son referencias comunes y acordadas entre diferentes civilizaciones, regiones y países. La educación universal no tendría mayor sentido ya que los particularismos de credos, afiliaciones y culturas serían predominantes por sobre los espacios comunes, con el riesgo de alimentar la singularidad excluyente, la polarización *in extremis* y el separatismo con los que se visualizan como «otros».

El segundo de los cuestionamientos tiene que ver con tres grupos identificados por Moreno y Gortazar: descontentos, desencantados y negacionistas, que, si bien tienen posicionamientos marcadamente diferentes, ponen en tela de juicio la pertinencia de la educación universal y minan la confianza en la misma.

Los descontentos entienden que la expansión progresiva de la educación se ha reflejado en la caída o estancamiento de los niveles académicos. La democratización de la educación o su masificación, como suele denominarse, deteriora su calidad y le hace perder relevancia.

Los desencantados afirman que la meritocracia ha llegado a su fin, que la educación no es un igualador social en oportunidades y que es necesario establecer cuotas u otros mecanismos compensatorios para los grupos más desventajados. El compromiso y el esfuerzo personal no serían suficientes por sí mismos a efectos que las personas puedan progresar. Inclusive se llega a cuestionar tenerlos en consideración.

Los negacionistas de la educación cuestionan concebir a la misma como un derecho, de acceso y goce universal, y más bien la visualizan como un bien que posiciona a las personas en el mercado de trabajo. Este enfoque es claramente contrario a entender la educación como inherente a una visión comprehensiva de los derechos humanos políticos, sociales y culturales que permea al multilateralismo desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 hasta la fecha.

El tercero de los cuestionamientos tiene que ver con evaluar los impactos de la democratización de la educación secundaria y superior. Moreno y Gortazar se refieren a lo que denominan «burbujas».

La primera de ellas refiere a la burbuja del credencialismo, esto es, un sinnúmero de certificados y diplomas que son visualizados como condición necesaria pero no suficiente para insertarse en el mercado de trabajo. Esto lleva a una devaluación de la educación, y a su visualización como un bien



privado que se circunscribe a las relaciones trabadas entre prestatarios y usuarios de la educación como servicio.

Como asimismo señalan Dubet y Duru-Bellat, se produce un desequilibrio entre los flujos de diplomados, que han aumentado de manera considerable, y la oferta en el mercado de trabajo. El credencialismo, enmarcado en un proceso creciente de masificación de la educación, hace que solamente la elite de la elite educativa obtenga diplomas rentables (Dubet y Duru-Bellat, 2024).

La segunda burbuja tiene que ver con la expansión del mercado de clases particulares, que los autores definen como educación en la sombra y que se observa principalmente en Asia y África. Se genera un doble efecto: por un lado, crece la desconfianza en la solvencia del sistema educativo en brindar una educación universal de calidad para todas y todos por igual, y por otro lado, se consolidan las desigualdades que provienen de las disparidades de capital cultural y social de las familias para apoyar la educación de sus hijas e hijos, y poder diferenciarlos de sus pares en oportunidades de desarrollo y bienestar.

La tercera burbuja alude a los préstamos estudiantiles en Estados Unidos a efectos de financiar el acceso a la universidad, que lógicamente reflejan diferentes capacidades de las familias para acceder a los mismos, así como las múltiples expectativas que se generan en torno a su costo-beneficio.

El común denominador de las tres burbujas –credencialismo, clases particulares y préstamos estudiantiles– radica en que deja de entenderse la educación universal como un bien común y colectivo que busca igualar en oportunidades y que se asienta en valores compartidos sobre su sentido como cimiento de integración cultural y social. Tal cual arguyen Moreno y Gortazar, se visualiza la educación principalmente como un bien posicional, esto es, «como herramienta para generar diferencia y distinción, y no para construir igualdad».

El tercero de los cuestionamientos alude a la creciente influencia de las identidades de las personas y de los colectivos como posicionamientos exclusivos y excluyentes en la sociedad. La identidad estaría por encima de todo y constituiría el barómetro de evaluación de la pertinencia y relevancia de la educación. Los espacios comunes entre diferentes ceden su lugar ante la absoluta preeminencia de las identidades. Quizás los enfoques identitarios en su máxima expresión dan cuenta de alguna forma de lo que



señala el prestigioso sociólogo y ensayista norteamericano Richard Sennet, que refiere al riesgo de «dramatizar tu propia identidad a costa de las relaciones con los demás» (Sennet, 2024).

Ciertamente, la educación universal se sustenta en valores y marcos de referencia comunes y vinculantes a credos, afiliaciones y culturas que son la base insoslayable sobre la cual se aprecia y asienta la diversidad de particularismos e identidades. Lo propio y específico de personas, grupos y comunidades tiene que ser amparado y apuntalado en por lo menos tres sentidos complementarios: (i) garantizar el derecho a la educación de todas y todos por igual, con independencia de sus identidades; (ii) combatir la discriminación o exclusión de los diferentes de los propósitos, contenidos y estrategias transversales al sistema educativo; y (iii) apreciar las identidades individuales como el punto de partida de cómo las personas se comprometen con sus aprendizajes, y efectivamente aprenden.

En resumidas cuentas, el texto iluminador de Moreno y Gortazar nos lleva a preguntarnos sobre cómo fortalecer las vinculaciones entre la educación universal, la democracia como *modus* de vida, la inclusión de la diversidad y la convivencia con los diferentes. La educación universal requiere de un multilateralismo educativo activo y propositivo que recobre los sentidos éticos, filosóficos y políticos de una humanidad compartida intergeneracional que confíe en la educación como una de las principales e ineludibles vías de transformación de las vidas de las personas y las comunidades. Las y los educadores y las y los alumnos apreciados como coagentes de la educación son el cimiento de una educación universal fortalecida en su espíritu democrático y libertario, de justicia social y de aprender a vivir con los diferentes y las diferencias.

REFERENCIAS

- Applebaum, A. (2024, octubre 13). «Anne Applebaum: “Hoy vivimos una guerra de ideas entre quienes respetan el imperio de la ley y quienes lo socavan”». *El País*. <https://elpais.com/internacional/2024-10-13/anne-applebaum-hoy-vivimos-una-guerra-de-ideas-entre-quienes-respetan-el-imperio-de-la-ley-y-quienes-lo-socavan.html#:~:text=Anne%20Applebaum%3A%20%E2%80%99CHoy%20vivimos%20una,ley%20y%20quienes%20lo%20socavan%E2%80%99D&text=Internacional,EL%20PA%C3%8DS>.



- Dubet, F. y Duru-Bellat, H. (2024). Entretien. «Trop d'école tué l'éducation!». *Revue Sciences Humaines*, 372, 32-38.
- Harari, Y. N. (2024). *Nexus. Una breve historia de las redes de información desde la Edad de Piedra hasta la IA*. Barcelona: Debate.
- Han, B.-C. (2022). *Infocracia. La digitalización y la crisis de la democracia*. Taurus.
- Graeber, D. y Wengrow, D. (2022). *The dawn of everything. A new history of humanity* (pp. 1-26). Barcelona: Penguin Random House.
- Moreno, J. M. y Gortazar, L. (2024). *Educación universal. Por qué el proyecto más exitoso de la historia genera malestar y nuevas desigualdades* (pp. 165-219). Barcelona: Debate.
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- Sennet, R. (2024, septiembre 29). «Richard Sennet, sociólogo: “Recobremos la vida pública, el encuentro con quienes no son como nosotros”». *El País*. <https://elpais.com/ideas/2024-09-29/richard-sennett-sociologo-recobremos-la-vida-publica-el-encuentro-con-quienes-no-son-como-nosotros.html>.
- UNESCO et al. (2015). *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa.

02. EDUCACIÓN PARA LA VIDA

Gemma Carbó Rebugent¹

Las reflexiones resultantes de la VI Reunión Anual del Consejo Asesor de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) –celebrada el 15 y 16 de julio, en el Museo de Arte de Río (MAR), en Río de Janeiro– han sido recogidas en el documento *Propósitos de la educación e impactos de la transformación digital en el marco del ODS4 - Educación 2030*.² En este documento se destaca que la OEI es percibida como organización con una amplia red de oficinas nacionales que pueden articular agendas educativas innovadoras e intersectoriales –por ejemplo, en torno a la paz–. Asimismo, la organización tiene una oportunidad en el desarrollo de productos propios para plataformas digitales que permitan avanzar en procesos de cambio educativo para Iberoamérica.

Entre los temas emergentes y preocupantes, coincido plenamente con la constatación de la fatiga, la desafección y los déficits democráticos entre la juventud iberoamericana. A modo de conclusión se señalaba por ejemplo que no se ha logrado introducir la cuestión en el currículo ni en la gestión escolar ni en los aprendizajes. Frente a ello, se propone incidir en la necesidad de aplicar la Declaración Universal de los Derechos Humanos e ir más allá, luchar contra la pobreza y la desigualdad que vulneran derechos fundamentales, y cuya articulación es escasa o insuficiente.

Un segundo tema de especial consideración con el que también concuerdo es la cuestión de falta de apoyo a las lenguas maternas y a la diversidad lingüística en la educación temprana. Está científicamente demostrado por

1 Doctora en Ciencias de la Educación en el ámbito de las políticas culturales y educativas por la Universidad de Girona (España). Miembro del Consejo Asesor de la OEI y del Consejo de Cultura de esta organización. Forma parte del Consejo Asesor de la Fundación Daniel y Nina Carasso y del Comité Científico de la revista *Periférica*. Preside la Fundación Interarts para la cooperación cultural y la Asociación ConArte Internacional para las artes en la educación. Dirige el Museo «Terra» de la Fundación Carulla.

2 Disponible en <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/noticias/con-el-foco-puesto-en-fortalecer-el-rol-de-la-educacion-en-las-tecnologias-digitales-en-el-marco-del-ods4-educacion-2030-se-celebra-en-rio-de-janeiro-la-vi-reunion-del-consejo-asesor-de-la-oei/>.



la psicología y la neurociencia que todos los conocimientos y aprendizajes posteriores se ven reforzados a partir del dominio real de la lengua y la competencia lectora. Sin embargo, hoy, en nuestros contextos, esta defensa de la lengua materna no puede desligarse de la necesidad de alfabetizarnos no en un idioma sino en múltiples, así como en diversos códigos y lenguajes, como los tecnológicos y artísticos.

La tendencia a la homogeneización y estandarización del lenguaje, especialmente en el ámbito científico, con el inglés no facilita la participación de una gran parte de la ciudadanía latinoamericana. La Inteligencia Artificial Generativa (IAG) puede ser en este sentido una gran aliada para la promoción y valoración de la diversidad lingüística y cultural. La OEI tiene como lenguas oficiales el español y el portugués, que forman, a su vez, la mayor comunidad bilingüe del mundo, y son una poderosa herramienta de integración regional. Esta es sin duda una gran oportunidad de incidencia desde las políticas culturales y educativas.

La alfabetización en lenguas maternas y el multilingüismo o la protección de la diversidad cultural que se expresa a través de propuestas estéticas y patrimonios literarios no son excluyentes y están directamente relacionadas con la primera cuestión planteada, el acceso a la información veraz, y con la participación activa a través de la expresión cultural en los retos de la democracia y la ciudadanía crítica que necesita la región. El paradigma de los derechos culturales permite por fin plantear la educación en derechos humanos y en sostenibilidad como gran reto creativo contemporáneo.

Desde esta perspectiva, este texto se propone presentar la hipótesis que se viene barajando a partir de distintas experiencias piloto educativas de carácter transversal. Una hipótesis que puede resumirse de la siguiente manera: si avanzamos hacia una educación para la sostenibilidad desde la perspectiva de la Agenda 2030 y los derechos fundamentales como principio, podemos generar una propuesta innovadora de programa transversal que permita el desarrollo de todas las competencias definidas como básicas por los organismos mundiales expertos en educación. Desde la OEI, a través de las oficinas nacionales y las plataformas propias, esta propuesta se puede presentar e impulsar como oportunidad estratégica para la región frente al reto de transitar de la educación cívica a la formación ciudadana, poniendo foco en los temas atinentes a identidad, pluralidad y diversidad, conjugando educación cívica y civil y, por encima de todos ellos, el supremo valor de la integración regional y la ciudadanía iberoamericana.



¿Qué entendemos hoy por educación para la sostenibilidad?

En clave UNESCO, la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS) dota a las personas de los conocimientos, las capacidades, los valores, las actitudes y los comportamientos necesarios para vivir en interacción respetuosa con el medioambiente, la economía y la sociedad. Los antecedentes de la EDS son la educación ambiental, un movimiento que arranca en 1975 con la Carta de Belgrado en respuesta a la Recomendación 96 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972.

Pero la EDS también incluye la educación para la ciudadanía global. Económica, medioambiental, social y políticamente, estamos vinculados a otras personas del planeta como nunca antes. La UNESCO promueve la educación para la ciudadanía mundial con el fin de ayudar a los alumnos a comprender el mundo que les rodea y a colaborar para solucionar los grandes problemas que afectan a todos, sean de donde sean.

La EDS tiene como antecedente la educación intercultural que entiende la cultura como forma dinámica de ser, y la educación como desarrollo pleno de la personalidad humana. La educación intercultural se caracteriza por el intercambio y la interacción y favorece el desarrollo personal, para lo cual debemos adquirir unas competencias y unas habilidades interculturales. Su derivada es la educación en los valores de la diversidad cultural, directamente relacionados con la creatividad y la competencia cultural y artística (o la educación artística) pero también con el multilingüismo o la educación en lenguas maternas, y aún deberíamos sumar a todo ello la educación para la paz y la no violencia.

Podríamos seguir con otros muchos marcos específicos relacionados con educación, ciudadanía, medioambiente, arte, etc. Frente a la tendencia histórica a «etiquetar» modelos o propuestas pedagógicas alrededor de retos y temáticas de forma dividida y fragmentada, fruto de la macroespecialización que define el positivismo científico, cabe plantearnos la cuestión contraria: ¿cómo generamos, efectivamente, un programa o propuesta transversal que permita el desarrollo del currículo contemporáneo centrado en competencias básicas?

Una oportunidad estriba en renunciar definitivamente a los contenidos y centrarnos, de forma explícita, en los problemas, entendidos como



oportunidades o espacios de aportación y participación que definen la Agenda 2030. Un enfoque que permitiría que las competencias básicas se vinculen a la realidad vital contemporánea y sean significativas para nuestros jóvenes.

Proponemos pues centrar el foco en políticas educativas para la alfabetización básica y efectiva, para la competencia y comprensión lectora como gran objetivo educativo, pero entendido desde las múltiples lenguas y lenguajes –aprender a leer y escribir–. Asimismo, implica retomar el sentido esencial de la pregunta científica y el conocimiento tecnológico que está plenamente relacionado con el proceso de creación artístico y que, asimismo, se conecta al pensamiento humanista. De este modo, se articulan los tres vectores de desarrollo transversal de los procesos de enseñanza y aprendizaje –ciencia y tecnología, arte y humanidades– de apoyo a la alfabetización.

No estamos hablando de un planteamiento pedagógico nuevo. En el artículo de Ismael Sanz para EDUforics se comenta lo siguiente: «En el artículo del premio nobel de economía Abhijit Banerjee (MIT) y sus coautores Vesall Nourani (U. Chicago) y Nava Ashraf (LSE) (2023), “Aprendiendo a aprender se aprende a enseñar”, se evalúa un experimento aleatorio en Uganda de una intervención en la que se formó a los docentes en un enfoque de “aprender a aprender”. El currículo, llamado “Preparación para la acción social”, invitaba a los profesores a aprender a aprender como científicos: enfatizando el uso de un lenguaje preciso, planteando preguntas inteligentes, formulando hipótesis específicas y utilizando evidencia y datos recopilados de la vida cotidiana siempre que fuera posible» (Sanz Labrador, 2024).

Las preocupaciones globales y el consenso sobre los problemas acuciantes pueden articular el aprender a preguntarse, a preguntarnos, a cuestionar con perspectiva crítica la realidad. La educación para la sostenibilidad ya ha abierto el camino, pero sigue excluyendo la perspectiva artística e imaginativa que ya está evaluando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como la perspectiva ética y política que reclama la democracia.

Una propuesta global de programa alrededor de la sostenibilidad nos permitiría además reconocer la existencia de saberes ancestrales no académicos que suponen conocimientos altamente especializados y que pueden ser expresados a través de lenguajes no escritos como lo son los artísticos, especialmente aquellos que nos vinculan con el cuerpo y la fisicidad.



Trabajar la sostenibilidad en clave humanista, científica, política y artística es comprender, como señala la neurociencia, la necesidad de trabajar desde ambos hemisferios cerebrales para garantizar aprendizajes significativos, gestionar las emociones y desarrollar las habilidades que la Inteligencia Artificial no podrá resolver: imaginación, empatía, anticipación, resolución de conflictos y comprensión sistémica del mundo.

Las políticas educativas de la región iberoamericana podrían de este modo avanzar hacia un nuevo compromiso global en el que se ponga de manifiesto el carácter de bien común de los sistemas, especialmente públicos de educación, como se ha venido haciendo en los últimos años en el caso de la cultura.

Educación es la gran estrategia social frente al riesgo, el miedo y la inseguridad que definen nuestro entorno, y sabemos que la inseguridad no proviene hoy únicamente de las amenazas humanas, sino especialmente de los fenómenos naturales extremos. Frente a ellos, de poco nos van a servir las armas.

¿Cómo avanzar en este sentido desde las políticas públicas?

Tal vez sea el momento de hibridar o transversalizar también las partidas presupuestarias para situar la educación como vector de otras políticas públicas esenciales, buscando las fórmulas que mejor refuercen los objetivos planteados, como por ejemplo las políticas de salud, las de transición agroecológica, las de juventud, las de cultura, las de trabajo y economía, etc. Si la educación es la clave para lograr avances en todos estos campos, ¿por qué no trabaja por proyectos y programas financiados de forma compartida por todos los agentes implicados?

Tomemos el ejemplo de la educación financiera, o de los programas contra el acoso escolar, la alimentación sana o el consumo de drogas. Los antecedentes ya existen y podemos aprender de ellos dando sentido pedagógico global a la gran cuestión de la sostenibilidad, que es, en definitiva, la de nuestra supervivencia como especie.

La intersección entre educación, cultura y sostenibilidad es un reto estimulante para el cambio de paradigma que necesitamos. Estamos hablando, en realidad, de aprender en entornos de incertidumbre global, en los que serán vitales las capacidades imaginativas, pero también ejecutivas y de negociación constante.



Frente a la fragmentación y macroespecialización de los discursos pedagógicos, tal vez sea el momento de renunciar a la sola consideración de los conceptos, de ampliar las perspectivas y aglutinar en un único objetivo el contenido educativo o pénsum fundamental de la educación obligatoria en nuestros países. David Bueno, reconocido neurocientífico, lo resume en el título de su último libro: *El arte de ser humanos*.

Una humanidad que necesita imaginar y crear otras formas de relacionarse más respetuosas con la vida. La OCDE, en su informe sobre tendencias en educación 2025, define la capacidad de pensar el futuro, es decir, de una competencia anticipatoria como forma de ayudar a los sistemas educativos en la navegación de la complejidad global: «By imagining potential scenarios and exploring diverse possibilities, it enables education policy-makers and stakeholders to make informed decisions that are resilient and adaptive» (OCDE, 2025).

Esta misma capacidad que requieren los decisores políticos es la que necesitarán nuestros niños y niñas para hacer frente a las cuestiones vitales de supervivencia a las que deberemos enfrentarnos en las próximas décadas. Todas ellas están recogidas en la Agenda 2030, con la que se han comprometido los Gobiernos y la mayoría de las leyes educativas de nuestros países.

Como es habitual en nuestros sistemas educativos, la cuestión ha venido a sobreponerse a los muchos otros temas que la escuela debe resolver, pero con pocas herramientas formativas y pedagógicas para su desarrollo y sin ninguna posibilidad de tiempos y espacios en el currículo habitual más allá de los proyectos de innovación, o momentos dedicados al trabajo por proyectos.

Si la Agenda 2030 no está integrada en el pénsum educativo, no tiene posibilidades de convertirse realmente en el eje estructurador de la enseñanza y aprendizaje. Podríamos argumentar que el debate ideológico y político sobre la cuestión no permite avanzar en este sentido. Es posible, pero estamos hablando de urgencia y supervivencia, con datos avalados por la ciencia. No podemos retrasar la negociación de un cambio de paradigma educativo que sume a nuestros niños y niñas al proceso de construcción de ciudadanía global desde las más tempranas edades y a lo largo de la vida.

Algunas buenas prácticas que podrían ser referencias valiosas se sitúan hoy por hoy, en los entornos de las entidades de cooperación internacional.



Todas ellas están desarrollando propuestas educativas y pedagógicas de gran interés.

¿Por qué seguimos manteniendo, pese a los esfuerzos de los nuevos enfoques pedagógicos, la estructura curricular disciplinar en las escuelas? Probablemente una razón poderosa yace en las inercias históricas y las relaciones de intereses económicos legítimos generados alrededor de la industria editorial y de creación de materiales escolares.

La iniciativa de la educación cultural para la sostenibilidad permitiría articular los procesos de enseñanza y de aprendizaje desde las competencias básicas o capacidades fundamentales para el desarrollo personal y colectivo, como las definen Amartya Sen y Martha Nussbaum.

Estamos hablando de habilidades para la vida, vinculadas a las grandes cuestiones que preocupan a la humanidad. Estos grandes ejes temáticos podrían plantearse además en clave de dualidad, incitando el pensamiento crítico, el análisis comparativo y la búsqueda de posicionamientos argumentados.

Pensemos en programas pedagógicos estructurados en torno a: la pobreza extrema frente a la acumulación de riqueza; el hambre y la seguridad alimentaria frente a la obesidad y el despilfarro; la salud no únicamente como ausencia de enfermedad, sino también relacionada con la aparición de enfermedades no físicas; a educar contra los analfabetismos de todo tipo; a la lucha democrática y constructiva contra las desigualdades de cualquier índole; a la investigación en torno al agua y la sequía o las fuentes de energía alternativas; a los oficios, profesiones y desempeños laborales posibles y necesarios en el contexto del siglo XXI en condiciones de dignidad; a las infraestructuras necesarias para vivir en comunidades resilientes y a las capacidades a desarrollar para ser efectivamente ciudadanos y ciudadanas responsables de nuestros actos de consumo y práctica social.

Ciudadanía con conciencia y preparación frente a la emergencia climática, con conocimiento suficiente para seguir conviviendo con las otras especies vivas del planeta, sea en sus océanos o en sus tierras, para concluir con un programa específico sobre convivencia pacífica y establecimiento de las alianzas necesarias para una vida feliz y digna. Como señala la Agenda 2030, podrían todos ellos agruparse en cinco grandes programas sobre el planeta, las personas, el progreso, la paz y el partenariado.



En el sector de la cultura, y especialmente en el ámbito de los museos etnológicos y la creación contemporánea, están apareciendo excelentes propuestas en este sentido. El Consejo Internacional de Museos (ICOM)³ ha creado un grupo de trabajo sobre museos y sostenibilidad en el que pone de relieve la doble acción que pueden ejercer estos equipamientos: buscar ser sostenibles y crear nuevos relatos sobre nuestras formas de vida. A los museos se están sumando las bibliotecas, los teatros y, muy especialmente el mundo del arte y la creación contemporánea. Aprovechemos la tendencia para impulsar cambios y transformación en la educación en Iberoamérica.

REFERENCIAS

- Bueno, D. (2024). *El arte de ser humanos*. Barcelona: Destino.
- OCDE. (2025). *Trends Shapping Education 2025*. https://www.oecd.org/en/publications/trends-shaping-education-2025_ee6587fd-en.html.
- Sanz Labrador, I. (2024). Aprendiendo a aprender se aprende a enseñar. *EDUforics. Revista de innovación educativa*. <https://oes.fundacion-sm.org/eduforics/reimaginar-juntos-los-futuros/claves-para-la-reflexion/aprendiendo-a-aprender-se-aprende-a-ensenar/>.

3 <https://www.icom-ce.org/icom/>.

03.

DIEZ REFLEXIONES PARA IMPULSAR EL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO

Hugo Díaz Díaz¹

La Inteligencia Artificial Generativa (IAG) está acelerando la transformación de los empleos: se crean unos nuevos, otros se reconvierten y unos terceros están condenados a desaparecer. En ese escenario, las naciones buscan estrategias para que los trabajadores, en especial los jóvenes, accedan a empleos decentes y enfrenten los acelerados cambios sociales, económicos y medioambientales. Asimismo, para que las empresas incrementen su productividad e ingresen a nuevos mercados en un entorno intensamente competitivo. De esas estrategias depende que las naciones tengan la posibilidad de un desarrollo sostenido y satisfactorio en el escenario internacional.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial alertan de que la dinámica de evolución de los mercados laborales presiona cada vez más a los sistemas educativos para dar respuestas más pertinentes y oportunas a la transformación de los procesos productivos. Estiman que entre el 26% y 38% de los empleos en América Latina y el Caribe estarían expuestos a la IAG, que ella incidiría en la mejora de la productividad del 8% al 14% de los trabajadores de los ámbitos urbano, educativo, formal y de los que tienen ingresos más altos. Adicionalmente, con la IAG, entre el 2% y 5% de los empleos estarían en riesgo de ser automatizados por completo (Gmyrek, Winkler, y Garganta, 2024). No obstante, hay que indicar que esta tecnología está en sus primeras etapas de desarrollo, por lo que su impacto en la automatización de empleos podría ser largamente mayor. ¿Cómo responder ante este escenario? Se comparten algunas reflexiones.

1 Administrador de empresas, planificador del desarrollo económico y social y de la educación. En Perú fue presidente del Consejo Nacional de Educación y director general de Planificación Educativa. Preside el Grupo Consultivo de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR) en Perú, es miembro del Grupo Asesor de la Secretaría General de la Oficina de Educación Iberoamericana (OEI), director del Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional (INIDEN), consultor y autor de publicaciones sobre educación.



1. Empresas y formación del capital humano: una comunicación que debe intensificarse

No es nueva la queja de las empresas sobre las dificultades que tienen para encontrar el capital humano que necesitan. Las estadísticas en América Latina son elocuentes: las dificultades están en el 80% de las empresas de Brasil, 78% de Puerto Rico, 76% de Argentina, 70% de Costa Rica, 68% de México, 66% de Colombia y 65% de Perú y Panamá (Salazar Castellanos, 2023). Hay escasez de profesionales en unas carreras y exceso en otras, pero también los que se forman tampoco satisfacen los perfiles competenciales. Se privilegia el crecimiento de la matrícula universitaria y la formación de alta calificación; en cambio, faltan técnicos que se requieren para solucionar problemas concretos. El desbalance eleva el subempleo de egresados de las universidades.

No encontrar el talento requerido trae diversas consecuencias: las empresas y las naciones pierden ritmo de crecimiento y competitividad interna e internacional; aumentan los costos de contratación y la rotación del personal; es más difícil innovar, emprender nuevos proyectos o implementar debidamente los que están en marcha; el déficit de habilidades de los trabajadores disminuye la calidad del trabajo y la productividad.

Las empresas y los centros de formación, al no encarar juntos las demandas del mercado ocupacional, no logran conectar sus objetivos, prioridades y perspectivas de desarrollo. Mientras la visión del empresario es pragmática y de corto plazo sobre las habilidades que necesita, los centros de formación se enfocan en lo académico, sin mayor urgencia por satisfacer las demandas del mercado. Además, les es difícil acompañar los cambios tecnológicos, son renuentes a modernizar sus mallas curriculares y metodologías, enfrentan las rigideces normativas, tienen evidentes limitaciones de financiamiento, personal y herramientas tecnológicas adecuadas. A los centros que forman técnicos les es difícil competir con universidades de bajo costo, a lo que se añade que muchas familias siguen considerando la educación técnica como de segunda clase.

2. Las dificultades que empiezan desde la educación básica hay que superarlas

La mayoría de los países latinoamericanos se encuentra en situación de desventaja al constatar que, en promedio, solo tres de cada diez personas en edad de asistir a educación terciaria lo hacen. Para el resto de



población que no accedió a la educación superior, carecer de una educación básica completa los limita en el objetivo de seguir aprendiendo y aplicar el conocimiento en situaciones de la vida cotidiana. En momentos como los vividos, se necesita que la educación básica refuerce el desarrollo de capacidades de escucha y comunicación de manera eficaz, aprender a aprender y desaprender sin necesidad de depender exclusivamente de lo que el docente enseña. Del mismo modo, pensar crítica y analíticamente, tener agilidad mental y creatividad para ver problemas gradualmente complejos, tomar decisiones informadas, innovar, saber adaptarse, administrar el tiempo, consolidar el hábito de autosuperación en forma independiente, manejar suficientemente el inglés, trabajar en equipo y contar con una cultura y habilidades digitales esenciales para utilizar responsablemente la tecnología básica, las tecnologías emergentes, la IAG y otras herramientas que irán surgiendo.² No se olvida que la educación básica, en coordinación con la familia, deben asegurar la formación actitudinal y en valores.

Preparar para consolidar a lo largo de la escolaridad y durante la vida estas competencias ayudará al logro de aprendizajes más rápidos en el tiempo y a un desempeño eficaz. Las empresas podrían generar espacios innovadores y flexibles en donde los trabajadores aporten ideas novedosas y se adapten con facilidad a los cambios tecnológicos y organizacionales.

Una educación básica cualitativamente óptima es el mejor pasaporte para el futuro de las nuevas generaciones. En especial, los jóvenes, aquellos marginados o en situación de vulnerabilidad y los que experimentan diversas formas de discriminación y exclusión necesitan herramientas para acceder a la formación continua y el empleo digno. La mejor garantía para conseguirlo es que la educación básica los forme en el manejo solvente de competencias de lectoescritura, cálculo, científicas y ciudadanas. Es la base que permitirá ir descubriendo, cultivando y poniendo en práctica muchas más habilidades que las que escuela les permitió descubrir.³

2 OIT utiliza términos como «competencias clave» o «competencias de empleabilidad». También se conocen como «competencias blandas», «competencias transferibles» o «competencias esenciales». Véase https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@ifp_skills/documents/publication/wcms_371815.pdf.

3 Véase la conferencia de Ken Robinson titulada «Enseñar es un arte», disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=WP8WSK-6Pj0>.



3. La secundaria, una reforma que no puede esperar

Una de las finalidades de la enseñanza secundaria es ser el espacio donde los jóvenes adquieran las competencias que los encaminen hacia el mundo del trabajo y a posibilidades futuras de conseguir mejores empleos. Es una finalidad que aún no ha podido lograr plenamente; tampoco la escolarización universal de los adolescentes en edad de recibirla. En promedio, en América Latina ocho de cada diez personas en edad de asistir a la secundaria lo hacen. Lo grave son las desigualdades de acceso al comparar los quintiles más altos y más bajos: en Guatemala y Honduras asisten solo cuatro de cada diez estudiantes del quintil socioeconómico más bajo; Perú, México y Colombia tienen un déficit de asistencia de alrededor del 30% en dicho quintil (Arias Ortiz, Dueñas, Giambruno y López, 2024).⁴ Políticas más exitosas de equidad, inclusión y calidad son indispensables para aumentar oportunidades y condiciones para seguir aprendiendo y fortaleciendo las competencias para la empleabilidad durante la formación técnica profesional o universitaria.

En lo académico, es deseable que los diseños curriculares, la evaluación y las metodologías se ajusten según las tendencias del mercado y las necesidades de los estudiantes. La limitación es que una parte significativa de centros de enseñanza secundaria carece del equipamiento necesario para lograrlo. Metodologías de enseñanza activa o modelos como la educación dual y otros implementados en alianza con las empresas harían del aprendizaje un proceso más práctico, interdisciplinario, facilitarían el acceso a la tecnología digital utilizada en los procesos de producción, y con él desarrollar el espíritu emprendedor y otras habilidades técnicas.

Los egresados de la secundaria terminan sus estudios sin saber qué carrera seguir. Si bien la tutoría está progresivamente instaurada, quienes la ejercen harían un mejor trabajo si aprovecharan la información sobre el empleo y sus tendencias y si estuvieran entrenados para ayudar a que los estudiantes conozcan las demandas del mercado ocupacional, sus perspectivas y las carreras que más podrían acercarse a su perfil e intereses. Hay iniciativas en marcha como los programas de mentoría

4 Años de referencia: 2021 y 2022, dependiendo de la disponibilidad de datos al momento de hacer el estudio.



que vinculan a los estudiantes con profesionales y jóvenes trabajadores para guiarlos sobre cómo acceder al mundo laboral, valorar las ventajas de trabajar en el sector formal y abrirles la oportunidad de practicar competencias para la empleabilidad. Otras, como «Talentos para Chile» o «Ponte en carrera», en Perú, utilizan las plataformas digitales para brindar información sobre carreras, instituciones, costos, posibles salarios iniciales, etc.

Donde la escasez de equipamiento convencional y tecnológico para desarrollar habilidades prácticas y técnicas es notoria, los docentes juegan un papel decisivo y trascendental. Con la calificación debida podrían implementar estrategias que alineen los objetivos de formación con el mercado ocupacional; por ejemplo, además de establecer alianzas con empresas locales, podrían participar en redes de contactos que proporcionen recursos, equipos, formación práctica y acceso a tecnología y conocimientos actualizados. También podrían incentivar el uso del celular, aplicaciones educativas y plataformas digitales, capacitar en la autogestión de proyectos, realizar evaluaciones periódicas de las necesidades del mercado laboral y de los estudiantes. Algunas experiencias abren la posibilidad de trabajar proyectos en donde los estudiantes puedan ganar dinero. Aumentaría la motivación, autonomía, responsabilidad, la toma de decisiones y la gestión recursos; sin embargo, la implementación y supervisión deben estar bien estructuradas para asegurar el equilibrio entre los objetivos académicos y laborales. Parte de los ingresos generados por los proyectos podrían reinvertirse, ya sea para materiales, herramientas o para financiar proyectos adicionales.

4. Doce grados de escolaridad: meta en la que hay que seguir insistiendo para los adultos en actividad y con potencial de seguir trabajando

Los cambios sociales y tecnológicos obligan a los sistemas de educación formal, no formal e informal a generar más oportunidades de educación y capacitación continua que en el pasado. Asimismo, instan al Estado y a la sociedad a generar los estímulos y apoyos para que la población adquiera o actualice sus conocimientos y competencias.



Población ocupada de 25-64 años por niveles de educación. Promedio de países de la OCDE, Chile, Brasil y México. 2020

Región	Infantil, Primaria hasta I etapa secundaria	Etapla secundaria y postsecundaria no terciaria	Terciaria
Promedio OCDE	20,1%	42,2%	41,1%
Chile	28,0%	40,5%	31,4%
Brasil	41,6%	37,7%	20,7%
México	57,2%	22,4%	20,0%

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2022. Informe español*.

América Latina debe mejorar los niveles de educación de su población joven y adulta. En tanto en el promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el 41,1% del grupo entre 25 a 64 años de edad cuenta con educación superior, en los dos países de mayor población y producto bruto interno de América Latina sucede lo contrario: en Brasil y México el 41,6% y el 57,2% de la población cuenta hasta con la primera etapa de la educación secundaria o menos. En Chile, con mejor nivel de educación, la diferencia con relación al promedio de países de la OCDE es casi el 10%, tratándose de la población adulta con educación terciaria (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2022).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima en 450 millones la población entre 15 y 64 años de edad (CEPAL, 2022). La OIT (2022) señala que quienes poseen algún grado de educación primaria o menos representan el 20,2%; es decir, alrededor de 91 millones. Estas cifras justifican no descuidar la atención de este grupo de adultos pues la vida moderna les exige mayores conocimientos y habilidades para seguir aprendiendo y tener más oportunidades de empleo. De no hacerlo, casi el único camino que les quedará es permanecer en la informalidad laboral con todas sus repercusiones salariales, de exclusión de derechos laborales y perpetuación del estado de pobreza.

Los países deberían revisar su concepción de la educación para adultos; sobre todo que deje de ser casi una réplica de la educación primaria y secundaria para niños y adolescentes. Persistir en el actual modelo es una invitación a la deserción estudiantil. Los planes de formación y metodologías tendrían que tomar en cuenta aspectos relevantes de la cultura y de las experiencias de vida de los



adultos, combinar la formación básica con habilidades técnicas prácticas, concretas y certificadas modularmente. El uso de herramientas digitales y recursos multimedia harían del aprendizaje un proceso más atractivo y accesible. Para la población que no cuenta con primaria completa, podrían aplicarse medidas disruptivas como organizar programas *ad hoc* que tomen en cuenta los intereses, necesidades educativas, horarios flexibles y que involucren a toda la familia propiciando un ambiente de aprendizaje de beneficio en el hogar de niños y adultos. Es clave focalizar y personalizar las estrategias de intervención antes que optar por plantillas únicas de funcionamiento de estos servicios.

Esfuerzos especiales hay que realizar para apoyar a las micro y las pequeñas empresas, así como a aquellas de los sectores de actividad económica de menor desarrollo digital. A la luz de sus objetivos de modernización son las que enfrentan los más bajos niveles de educación, carecen de personal calificado para aumentar la productividad y tienen pocas posibilidades de invertir en tecnologías. Para no seguir ahondando las brechas, el Estado, en coordinación con las entidades correspondientes, debería impulsar políticas que sensibilicen, estimulen y den facilidades para la capacitación, para la organización de redes empresariales y para acceder a subsidios y ayudas financieras, a internet de alta velocidad, especialmente en las áreas rurales o de menor desarrollo, y a plataformas *e-commerce* que les faciliten el intercambio comercial.

5. Hacer más competitiva la oferta de formación técnica profesional frente a la universitaria; impulsar su crecimiento y la renovación de sus carreras

Los jóvenes y adultos que necesitarán de periódicos procesos de formación continua equivalen al doble del alumnado que actualmente atiende la educación formal escolarizada. Triplicar la oferta, aun cuando parte de ella sea periódicamente, demanda, obliga a utilizar ágiles y variados modelos híbridos y a distancia para cubrir demandas que solo con la educación presencial no es posible atender. Asimismo, como lo sostiene Rafael Puyol (2024), es cuestión de diseñar una nueva docencia y enseñar de otra manera con el desarrollo de la digitalización. Por lo tanto, se trata de mayor cobertura y satisfacer necesidades de actualización y adquisición de nuevas habilidades. No significa disminuir la importancia de los programas presenciales, sobre todo en especialidades que requieren un tiempo de asistencia a un centro de formación, pero sí aprovechar lo que aportan las tecnologías emergentes, la IAG y los avances en neurociencia en oportunidades de atención y recursos de enseñanza.



Para facilitar el aprendizaje autodirigido y el acceso a materiales educativos desde casa hay que invertir en plataformas en línea, multimedia, videos, simuladores, juegos educativos y ejercicios relacionados con futuras destrezas de trabajo y que fortalezcan actividades de colaboración e inclusión. Asimismo, superar prontamente las limitaciones de conectividad, de formación de formadores y gestores y acelerar la disponibilidad de tutoriales y otros recursos de aprendizaje actualizados. Formar a los formadores en competencias resulta crucial para que puedan hacer competentes a los que van ingresando o permanecen en el mercado laboral.

Se trata de inversiones significativas, solo posibles con el esfuerzo de todos los actores involucrados y el aliento del Estado y de las empresas para la innovación. Sería recomendable monitorear algunas iniciativas en América Latina que ayuden a identificar caminos a seguir. El programa «Capacitate», de la Fundación Slim, cuenta con alrededor de doscientos cursos disponibles y más 4,5 millones de personas que desde el inicio de su funcionamiento han tomado o participado en ellos. Los cursos son certificados y avalados por la Secretaría de Educación Pública de México.⁵ En Perú, la Fundación Romero, en alianza con varias instituciones, ejecuta un programa de becas para potenciar las capacidades de empleabilidad y emprendimiento entregando acceso gratuito a más de 300 mil personas en más de doscientos cursos en línea.⁶ Iniciativas similares que se ejecutan en otros países de la región permitirían expandir las oportunidades de acceso a formación profesional, pregrado y posgrado universitario; asimismo, para lograr que los millones de personas que salieron del sistema educativo regular ingresen a procesos de educación a lo largo y ancho de la vida.

6. Globalizar los perfiles y planes de formación al ritmo de la globalización de las economías

La creciente globalización de las economías y de la actividad empresarial tiene su reflejo en diversas manifestaciones de globalización de la formación del capital humano. Una primera tiene que ver con la movilidad internacional de estudiantes principalmente del pregrado y posgrado. Datos de la UNESCO, hasta finales de 2023, indican que cerca de siete millones de

5 <https://www.mitrabajo.news/recursos/Que-es-Capacitate-para-el-Empleo-Fundacion-Carlos-Slim-20210602-0006.html>.

6 <https://www.fundacionromero.org.pe/campus-romero>.



estudiantes se desplazaban a instituciones de educación superior en todo el mundo, lo que representa un aumento del 40% respecto del 2016 y un cuarto de millón de estudiantes por año. Los países que más reciben estudiantes son Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, China y Australia. Los tres países de habla hispana considerados entre los veinte mayores destinos de estudios internacionales son España, Argentina y México (Peñafiel, 2023).

La globalización también avanza en esfuerzos conjuntos de formación del capital humano a escala planetaria, y con respecto del pasado, la virtualidad da lugar a la posibilidad de hacer «internacionalización en casa» a través de las plataformas y recursos en línea de acceso global, las alianzas entre instituciones educativas, la movilidad internacional de profesionales, los diseños curriculares que permiten la doble titulación e incluyen estándares y competencias globales. También aumentan los servicios de acreditación y certificación de competencias, los proyectos de desarrollo conjunto, los eventos y videoconferencias, etc. Todo ello para permitir que las personas estén preparadas para trabajar en entornos laborales diversos y multiculturales.

En la investigación crece la colaboración entre instituciones académicas, empresas privadas y sociedad civil ante la necesidad de conjugar la responsabilidad local y la colaboración global. Se aprovecha la investigación comparada con casos adaptados al terreno local y se logran economías de escala. Aumentan los campos y cobertura de los temas estudiados, el posicionamiento de las instituciones y la posibilidad de obtener fondos externos de cooperación internacional, horizontal y de empresas. Nacen redes de instituciones de investigación robustecidas y que trascienden las fronteras nacionales. La academia y otras organizaciones profesionales promueven el constante aprendizaje y el intercambio de experiencias; se avanza en la gobernanza digital y se reconfigura la coexistencia pública-privada.

7. Sólidas alianzas entre las instituciones que forman el capital humano y las empresas

La mejor forma de garantizar que los perfiles de formación y diseños curriculares sintonicen con las necesidades y tendencias del mercado laboral es comprometiendo a las empresas desde el inicio. La experiencia comparada es contundente: los formadores que tienen como política el trabajo



coordinado con las empresas tienen más éxito en la rápida inserción y en la sostenibilidad de mejores condiciones de permanencia en el mercado laboral de sus egresados.

En la actual transición hacia economías digitales y el respeto al medioambiente, las empresas están en mejor capacidad de identificar y anticipar las habilidades requeridas. Son el mejor camino para que surjan programas adaptados a diferentes etapas de la vida laboral, a trayectorias flexibles que califiquen, recalifiquen y actualicen atendiendo las expectativas e intereses más convenientes. De otro lado, pueden colaborar en campañas para cambiar la percepción de muchos jóvenes y padres de familia sobre la educación técnica y sensibilizar a los trabajadores sobre la importancia del aprendizaje a lo largo de su carrera laboral, potenciar la aplicación de sistemas como el dual, financiar capacitaciones, colaborar en programas de calificación de jóvenes en busca de empleo, convocar a organizaciones no gubernamentales y otros organismos e impulsar programas de becas o subsidios.

8. Aumentar la competitividad de los centros de formación, pero también de las empresas que requieren digitalizarse

Las herramientas digitales y la IAG avanzan rápidamente, no así la madurez digital de las empresas. Reducir brechas es determinante para su sobrevivencia. Una investigación sobre madurez digital pone en desventaja a los países de Latinoamérica respecto de los que logran un nivel de digitalización directa más elevada en sectores clave para la competitividad. Los sectores con mayor desarrollo de digitalización son telecomunicaciones, servicios financieros, minería y metales. El 22% de las empresas se encuentra en fase incipiente, el 69% encaminada y el 9% avanzada. Las compañías con ingresos superiores a los 500 millones de dólares anuales son las que tienen un nivel considerablemente mayor de madurez digital.

En la misma investigación se destaca que el 62% de empresarios declara que acelera sus planes de transformación digital, el 53% destina mayor presupuesto y el 50% queda satisfecho con los resultados de la inversión (EY, 2022). Estos porcentajes indicarían que quienes invierten en tecnología requieren mejores capacidades para seleccionar las herramientas que les sean más redituables. La misma necesidad se encuentra en las instituciones



de formación que muchas veces optan por adquirir tecnología que no es la que les conviene.

Sería recomendable promover que cada empresa e institución de formación disponga de un plan de transformación digital y uso de la IAG. El futuro de la formación técnica profesional pasará por modelos híbridos y a distancia. Si las empresas o instituciones de formación no pueden acelerar sus planes de transformación individualmente por limitaciones de financiamiento, podrían hacerlo en alianza con otras instituciones.

9. Incrementar el valor de las habilidades y la especialización en la selección del capital humano

La escasez de formación del capital humano o las dificultades para identificarlo lleva a las empresas de mayor tamaño a importarlo. En algunos países se vienen adoptando estrategias no tradicionales que podrían adaptarse y aprovecharse en América Latina. McKinsey destaca una experiencia implementada en los Estados Unidos donde se introducen nuevos modelos de convocatoria y selección de candidatos a un empleo que otorgan mayor valor a las habilidades que a los títulos y la experiencia. McKinsey ha encontrado que la contratación basada en habilidades es cinco veces más predictiva del desempeño laboral que la contratación por títulos obtenidos y más de dos veces más predictiva que la contratación por experiencia laboral; igualmente que los trabajadores sin titulación pero con habilidades técnicas tienden a permanecer en sus trabajos un 34% más que los titulados. Los empleadores encuentran mejores trabajadores, acumulan una fuerza laboral más resiliente y tienen mayor posibilidad de retenerlos en momentos en que históricamente es difícil hacerlo (McKinsey & Co., 2022).

El aumento y renovación de los conocimientos da lugar a una mayor demanda de programas de menor duración, especializados y que respondan a los cambios más acelerados de los perfiles ocupacionales y de las competencias requeridas. Los institutos técnicos y universidades aumentan sus ofertas de diplomados, especializaciones, cursos a la medida, programas para gente que trabaja y para la tercera edad en modalidades híbridas y a distancia. Aunque esta tendencia es incipiente en América Latina, es interesante observar cómo evolucionan las ofertas de formación profesional en otros contextos: en España, las ofertas de empleo para graduados de la



formación profesional suman el 41,3%; el problema es que solo el 23,9% de la población activa posee esos estudios.⁷

Las microcredenciales son otra tendencia en los países de mayor desarrollo. Reconocen y validan las experiencias de aprendizaje y competencias que los trabajadores han adquirido en el lugar de trabajo, en espacios no formales, como autodidactas o a través de proyectos personales.

Nuevas modalidades de formación y la demanda por formación técnica profesional repercutirán en la creación de una variedad de instituciones y programas y en iniciativas de autoformación. Si bien la variedad de programas es muy heterogénea, será una manera de motivar para seguir aprendiendo. Será indispensable crear o fortalecer los servicios de certificación de los conocimientos y competencias adquiridas, inclusive las que no están formalmente documentadas, así como los de acreditación.

10. Replantear los roles del Estado y la sociedad

La tarea y las demandas de inversión son grandes, por lo que hay la obligación de gestionar eficientemente los recursos disponibles. El Estado, al no poder hacerlo solo, necesitará de alianzas público-privadas. La empresa y la academia deberían participar activamente en el diseño y ejecución del plan de transformación del sistema educativo, apoyar la transferencia de habilidades, estimular la organización de redes institucionales, de investigación e innovación.

Las políticas adoptadas deberán reposar en la evidencia científica y en una clara visión de hacia dónde transitar para evitar inversiones fallidas. Habrá que evitar compras de tecnología equivocada, de dudosa calidad o sofisticada inútilmente. De otro lado, un mercado creciente pero heterogéneo en calidad de formación y de recursos de enseñanza exige crear un clima de mayor transparencia y competitividad, contar con entidades y laboratorios de control de calidad, catálogos de instituciones y proveedores tecnológicos certificados y de buenas prácticas que ayuden a las empresas y a la población a tomar mejores decisiones.

La principal misión del Estado es la educación básica, pero no puede olvidarse de la población adulta de los estratos socioeconómicos más bajos

⁷ «El 41% de las ofertas de empleo buscan titulados en Formación Profesional», *20 minutos*, 15 de septiembre de 2021, <https://www.20minutos.es/lainformacion/economia-y-finanzas/-41-las-ofertas-empleo-buscan-titulados-formacion-profesional-5292051/>.



y de escasos o nulos niveles de educación. Todavía son necesarios programas de alfabetización, educación básica, actualización de capacidades laborales y otros para ampliar su bagaje profesional y cultural. En América Latina la tendencia ha sido que a medida que se reducía la población analfabeta, caía la matrícula de educación para adultos. Según Claudia Uribe (2022), solo un tercio de los países considera la educación de adultos como una prioridad de política educativa y presupuestaria. De allí sus limitaciones para asegurar una oferta de calidad, pertinente, con materiales de enseñanza, infraestructura física y tecnológica, equipamiento, formación, salarios y otras condiciones adecuadas de trabajo para los educadores.

Para los jóvenes y adultos, al Estado le corresponde facilitar una legislación flexible y estimuladora de iniciativas que aporten a la mejora de la productividad, competitividad, equidad e inclusión. Las modalidades de formación evolucionan con rapidez y obligan a formas creativas y ajustadas a los dinámicos cambios de ocupación, a preparar en nuevas habilidades emergentes y actualizar competencias. Todo ello unido a los mecanismos de certificación de habilidades y de acreditación de instituciones que resguarden el derecho de los ciudadanos a acceder a servicios de calidad y a mejores oportunidades de empleo.

REFERENCIAS

- Arias Ortiz, E., Dueñas, X., Giamb Bruno, C. y López, Á. (2024). *El estado de la educación en América Latina y el Caribe 2024: la medición de los aprendizajes*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0013171>.
- Gmyrek, P., Winkler, H. y Garganta, S. (2024). *Buffer or Bottleneck? Employment Exposure to Generative AI and the Digital Divide in Latin America*. ILO Working Paper 121. ILO and The World Bank. <https://doi.org/10.54394/TFZY7681>.
- Castellanos Salazar, D. (2023, diciembre 21). Escasez de talento mundial para 2024: ¿qué países en LatAm sufren más y en qué áreas? *Bloomberg Línea*. <https://www.bloomberglinea.com/2023/12/21/escasez-de-talento-mundial-que-paises-en-latam-sufren-mas-y-en-que-areas/>.
- CEPAL. (2022). *Observatorio demográfico 2022. Tendencias de la población de América Latina y el Caribe: efectos demográficos de la pandemia de COVID-19*. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/9433bf26-70ac-46c8-be5d-b7e4dda0b192>.



- EY. (2022). *Transformación con sentido digital. Chile y Latinoamérica 2022*. https://www.ey.com/es_cl/media/ey-webcasts/2022/06/transformacion-con-sentido-digital-panorama-para-chile-y-latinoamerica-en-2022.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional. (2022). *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2022. Informe español*. <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=8096&tipo=documento>.
- McKinsey & Co. (2022). *Adoptar un enfoque basado en las habilidades para desarrollar la fuerza laboral del futuro*. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/destacados/adoptar-un-enfoque-basado-en-las-habilidades-para-desarrollar-la-fuerza-laboral-del-futuro/es>.
- OIT. (2022). *Panorama laboral 2021. América Latina y el Caribe*. <https://www.ilo.org/es/publications/panorama-laboral-2021-america-latina-y-el-caribe>.
- Peñafiel, J. C. (2023, septiembre 14). El auge de la migración estudiantil global. *Forbes*. <https://www.forbes.com.ec/columnistas/el-auge-migracion-estudiantil-global-n40743>.
- Puyol, R. (2024, diciembre 27). Los grandes desafíos de la universidad del futuro. *Hoy*. <https://www.hoy.es/opinion/rafael-puyol-grandes-desafios-universidad-futuro-20241227000504-ntrc.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.hoy.es%2Fopinion%2Frafael-puyol-grandes-desafios-universidad-futuro-20241227000504-ntrc.html%3Fref%3Dhttps%3A%2F%2Fwww.hoy.es%2Fopinion%2Frafael-puyol-grandes-desafios-universidad-futuro-20241227000504-ntrc.html>.
- Uribe, C. (2022). Palabras de bienvenida de Clara Uribe Salazar. En *Encuentro de instancias gubernamentales de EPJA en México, Centroamérica y el Caribe. Modelos y estrategias operativas para la educación de jóvenes y adultos*. CREFAL, DVV International, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. https://www.dvv-international.mx/fileadmin/files/latin-america/2022PDF/Memoria_Encuentro_de_instancias...pdf.





II. SOBRE LAS RELACIONES ENTRE EDUCACIÓN, ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL



04.

PENSANDO FUERA DE LA CAJA. DE LOS QUÉS A LOS CÓMOS PARA UN PROGRESO EDUCATIVO REAL

Otto Granados Roldán¹

En 2004, con humor negro y sobrada razón, Moisés Naím (2004) escribió: «América Latina tuvo otro año normal: el crecimiento económico fue bajo; la inestabilidad, alta; la pobreza, generalizada; la desigualdad, profunda, y la política, feroz. En otras palabras: nada nuevo». Pues bien, el panorama no parece haber mejorado a juzgar por los indicadores y evidencias en casi cualquier terreno. De hecho, en las últimas décadas no ha habido un entorno más complicado, volátil e incierto para Iberoamérica que el de ahora. Veamos.

En el terreno internacional, el lienzo incluye las consecuencias derivadas de la elección de Donald Trump en Estados Unidos; un ambiente creciente de encono y polarización política en América Latina (ALC); las guerras en Ucrania, Gaza y el largo conflicto en Siria; una nueva revolución tecnológica centrada en el impredecible desarrollo de la Inteligencia Artificial y la automatización; los efectos del cambio climático y la transición energética, así como una migración internacional descontrolada, entre otras cosas. Y al interior de los países, con variaciones propias en cada uno, crisis recurrentes de violencia, impunidad, injusticia, inseguridad y fortalecimiento del crimen organizado; Estados fallidos; destrucción institucional y democrática; autocracia; crecimiento económico estancado; productividad negativa; incompetencia gubernamental y ausencia de liderazgos responsables, y, en ambos lados del Atlántico, una degradación de la vida política, el capital social y la calidad de la conversación pública.

1. Otto Granados ha sido profesor, investigador y director general del Instituto de Administración Pública del Tecnológico de Monterrey, México, y profesor en la Fundación Ortega y Gasset-Marañón de España. Miembro fundador de la Coalición Latinoamericana para la Excelencia Docente e instructor en los programas de liderazgo educativo de Fundación Varkey, ha sido profesor visitante en la Escuela de Graduados en Educación de la Universidad de Harvard. Asimismo, fue secretario y subsecretario de Educación Pública de México (2015-2018); presidente del Consejo Directivo (2017-2018) y del Consejo Asesor de la OEI (2019-2022), y miembro del Consejo Ejecutivo de UNESCO (2017-18), entre otros cargos. Agradece mucho al doctor Sergio Cárdenas la lectura detallada de este ensayo y sus valiosas aportaciones. Las opiniones contenidas, desde luego, son responsabilidad única y exclusiva del autor.



A todo lo anterior hay que agregar el extraordinario rezago en investigación de frontera, innovación y generación de conocimiento,² que está directamente emparentado con la formación de talento, es decir, con una educación superior de insuficiente calidad y pertinencia y con la baja producción de conocimiento con impacto económico y social desde las universidades, los centros de investigación o las grandes empresas. Basta recordar que, salvo en el caso de México, las materias primas representan todavía alrededor del 56% de las exportaciones totales de bienes de ALC (y el 80% en las que van específicamente a China). La región supone menos del 2% de las solicitudes de patentes en el mundo, y de esta contribución marginal, menos de una quinta parte son presentadas por inventores o investigadores latinoamericanos. ALC importa unas ocho veces más propiedad intelectual de la que exporta, la proporción más elevada de cualquier región, con excepción de África (Cadena, White y Lamann, 2023).

En suma, esta es la otra crisis de América Latina. Desde hace décadas, la región se acostumbró a depender de la producción y exportación de *commodities*, y con pocas excepciones (Brasil, México y muy lejanamente Costa Rica), prácticamente ningún país emprendió con éxito una transformación estructural sostenida que los condujera a construir o consolidar economías más complejas, flexibles y diversificadas, donde los pilares sean el desarrollo de talento, las innovaciones puestas en valor o el aumento de la productividad. Los liderazgos políticos y económicos de ALC no se dieron cuenta, o no quisieron hacerlo, de que al mismo tiempo otros países y regiones estaban impulsando el crecimiento de sectores más sofisticados, tras comprender la necesidad de perseguir modelos económicos más diversificados.

En consecuencia, llegaron crisis macroeconómicas, horas bajas en los precios de las materias primas, el imparable dinamismo y el dominio de la perspectiva de Asia, o bien la pandemia de COVID-19, y ALC no advirtió que lo que estábamos viviendo no era un simple cambio de época, sino el surgimiento de un paradigma en cuyo centro está la educación de excelencia, la investigación aplicada y pertinente, la vinculación de la ciencia con la economía real, una pro-

2 Véase, por ejemplo, World Intellectual Property Organization (2024). Entre numerosos indicadores importantes, el índice señala que «los *clusters* científicos y tecnológicos, que pueden ser regiones o ciudades enteras, son la espina dorsal de un sólido ecosistema nacional de innovación... Albergan universidades de renombre, científicos brillantes, empresas intensivas en I+D e inventores prolíficos, una colaboración que da lugar a invenciones que impulsan la innovación nacional, regional y mundial». En el top 100 global de estos *clusters*, de ALC solo aparece São Paulo, Brasil.



ductividad e innovación altas y sostenidas. Muchos de los saldos actuales que se observan en la región, como el estancamiento, la pobreza o la desigualdad, tienen su origen justamente en la incapacidad de esos liderazgos para organizar virtuosamente un círculo que respondiera a ese paradigma que tanto se anunció desde los años noventa. Lo sintetizó de manera descarnada Ricardo Lagos: «América Latina está en el peor de los momentos. No recuerdo un momento más malo que este» (Lagos, Castañeda y Aguilar Camín, 2022, p. 60).

Lo más grave es que hoy, en lugar de intentar entender el mundo exigente y cambiante como es, de aceptar e incluso anticipar hacia dónde van nuestras economías y sociedades, como han logrado otras regiones, e intentar subirse al vagón del nuevo paradigma, prevalece un proceso de indiferencia pública, de confusión y conformismo en la narrativa política, de extravío de prioridades y, hay que admitirlo, de una endogamia académica e intelectual que insiste en proveer abstracciones teóricas distantes de la realidad, recomendaciones canónicas y lugares comunes («pactos» o «contratos»), «aconsejando» rechazar lo externo, enterrar la era «neoliberal» y volver a lo que extrañamente algunos líderes políticos, analistas e investigadores verbalizan como un «modelo propio», lejano de los enemigos que presuntamente representan la globalización, la «colonización» o el «Norte global». El problema es que, dicho con todo pragmatismo, como ese modelo no existe, al menos para regiones con las características de ALC, resulta crítico promover una reflexión y una acción distintas que faciliten reorientar el rumbo e impedir que esta región del mundo se vuelva definitivamente irrelevante para todo efecto práctico.

Dentro de ese escenario crítico, en el que nos volvemos todavía más dependientes de la innovación y la generación de conocimiento, y en el que la supervivencia de la vida democrática se vuelve contingente a la concreción de las metas de universalidad en el acceso a la educación planteadas desde el siglo XVII, la pregunta central con respecto a eso que genéricamente denominamos *transformación educativa*, cualquier cosa que esta signifique, consiste en saber cuáles son las opciones para impulsar cambios y reformas concretas de los sistemas educativos nacionales que permitan crear o consolidar un ecosistema en cuyo centro se encuentren efectivamente los logros de aprendizaje y las trayectorias estudiantiles, sostenidos idealmente en seis componentes: a) planes y programas educativos flexibles, relevantes y efectivos; b) docentes profesionales, críticos y comprometidos, muy bien seleccionados y con gran capacidad de enseñanza en entornos complejos; c) una gestión educativa moderna, transparente y ágil de los ministerios responsables a todo nivel; d) la disposición de recursos



didácticos, físicos, financieros y tecnológicos eficientes y suficientes para todos; e) un compromiso activo y decidido de los padres y madres de familia, las élites políticas y económicas y la sociedad, y, por supuesto, f) la capacidad, la inteligencia y el esfuerzo de niñas, niños y jóvenes.

La creación o consolidación de estos ecosistemas permitiría materializar los hallazgos que han resultado de grandes esfuerzos por comprender las condiciones en las que se logran construir mejores sistemas educativos. Como reitera un informe reciente que reunió y examinó información, entrevistas y encuestas de más de cien sistemas educativos para mejorar la educación a gran escala, «los sistemas exitosos se centran en las intervenciones más cercanas a los alumnos y trabajan hacia el exterior, empezando por el aula (qué se enseña y cómo se enseña), siguiendo por la escuela (qué apoyos existen para alumnos y profesores) y, por último, alineando los apoyos del sistema (gestión del rendimiento, infraestructura, financiación) con lo que se necesita en el aula» (Mc Kinsey & Co., 2024).

Bajo esa perspectiva, este ensayo se propone insistir en que los progresos educativos son el resultado de un ecosistema que funcione, en dejar de lado la retórica política o académica de reducirlo solo a unos de sus componentes –llámese docentes, dispositivos o gasto– con exclusión del resto, e invitar a pensar fuera de la caja para transitar de los *qué* a los *cómos* tanto en el diseño como en la formulación y sobre todo en la ejecución de políticas públicas educativas de alta calidad que aseguren altos logros de aprendizaje, es decir, que los niños aprendan lo que deben aprender y lo aprendan bien y a tiempo

1. El planteamiento

Probablemente desde los años noventa del siglo pasado, en buena parte del mundo (en especial en los países emergentes) se han emprendido cambios y reformas educativas con diversos diseños, alcances y perfiles, todo con el objetivo común de intentar mejorar la calidad de la educación que se provee a niños, niñas y jóvenes, preparándolos para competir mejor y elevar los niveles de equidad e inclusión en cada país. Desde el punto de vista teórico, la formulación e instrumentación de las políticas que produjeran ese resultado parecían no tener mayor controversia –en la medida de que se trata de un bien público y un objetivo de larga data–, dado que se cuenta con mayor información y evidencia de lo que sí funciona y de lo que no, la investigación especializada es creciente (aunque de heterogénea calidad), los Gobiernos ofrecen siempre apoyar la educación pública, si bien de manera más poética



que concreta, y la comunidad, aun de forma pasiva, asume que la educación es buena para la vida y la trayectoria laboral y profesional de sus hijos.

Sin embargo, en ALC e incluso en varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea (UE)³ los avances para lograr esa educación de calidad –medidos a través de las distintas evaluaciones nacionales e internacionales sobre competencias, habilidades y logros de aprendizaje o del incremento de la innovación y la productividad– han sido escasos, lentos y, en ciertos países, lo suficientemente decepcionantes como para llegar a pensar si la educación es irreformable o, peor aún, si de plano, en medio de una era de cambios tecnológicos y económicos vertiginosos de todo tipo, ha perdido relevancia al menos en el sentido tradicional –alfabetización, escolarización, aprendizajes básicos y poco más– con que la entendíamos hace unas décadas.

Como advierte Ricardo Hausmann (2015), es cierto que la importancia de la educación es incuestionable pero que por sí sola lleve automáticamente al crecimiento económico es una cuestión distinta: «Evidentemente, se necesita algo más que educación para generar prosperidad. Como suele suceder, la experiencia de ciertos países en particular es más reveladora que los promedios. China empezó con menos educación que Túnez, México, Kenia o Irán en 1960, y había progresado menos que estos países para 2010. No obstante, en términos de crecimiento económico, los aventajó a todos de manera estrepitosa... Es decir, los países que crecen en forma rápida deben estar haciendo algo que va más allá de proporcionar educación».

Con el cambio de siglo y hasta ahora, empezaron a publicarse distintos estudios⁴ que pretendían explicar las condiciones que posibilitan o dificultan hacer reformas educativas de gran alcance, los cuales, desde una perspectiva internacional comparada, identificaron una serie de variables que influyen en la instrumentación de las políticas y los cambios educativos.

En términos generales, ese esfuerzo analítico mostró que, normalmente, existen dos tipos de reformas. Uno es el llamado *de acceso* o *de primera generación*, cuyas reformas son las que emprenden países de desarrollo muy incipien-

3 En el informe PISA 2022 hubo una caída media en los países de la OCDE de 17 puntos en matemáticas, 11 en lectura y 4 en ciencias, y en la UE fue más acentuado: de 20, 14 y 6 puntos respectivamente.

4 Destacan los trabajos de Corrales (1999), Kaufman y Nelson (2004), Grindle (2004), Barber y Mourshed (2007), Mourshed, Chijioke y Barber (2010), Granados Roldán (2020) y el ya citado informe de McKinsey & Co. (2024).



te y van, en esencia, dirigidas a atender demandas de cobertura: satisfacen necesidades básicas de escolarización; su ejecución depende de una correcta distribución de insumos y bastan presupuestos adecuados y una organización eficiente; tienen visibilidad concreta y rápida, y, con el tiempo, generan incentivos positivos inerciales, siendo particularmente atractivas para quienes se benefician con la expansión. Sin embargo, este tipo de reformas no suponen de manera mecánica la transformación estructural de los sistemas educativos.

El segundo tipo, más observado en naciones emergentes, son reformas de carácter *sistémico* y que van orientadas, sobre todo, a incrementar la calidad: introducen cambios relevantes en ecosistemas habituados a la estabilidad y con roles asignados para los diversos agentes; alteran –y de allí deriva su complejidad– los arreglos políticos, sindicales e institucionales ensamblados por largo tiempo; afectan intereses creados de todo tipo, y generan desafíos de sinergia y coordinación entre agencias públicas con lógicas encontradas, así como tensiones y conflictos a corto plazo y resultados a largo plazo. En el balance, estas últimas son las más difíciles de instrumentar y, en su caso, de sostener.

En ese itinerario ¿cuáles han sido sus resultados en lo que respecta a la distribución de oportunidades educativas? Por un lado, las reformas de primera generación (aunque con cifras distintas de país a país) arrojaron logros importantes en cobertura. Pero por el otro, el historial de la región en cuanto a progresos en los logros de aprendizaje fue mucho menos impresionante como lo muestran TERCE, ERCE, PISA y las evaluaciones nacionales en países donde las ha habido. ¿Qué falló?

2. El enfoque de política

ALC ha hecho numerosos cambios y reformas educativas y los resultados son prácticamente los mismos: avances en cobertura, pero bajos logros de aprendizaje. Las preguntas pertinentes son porqué, cómo romper el círculo vicioso y cómo diseñar y formular, en un primer momento, una agenda innovadora para la gestión de los sistemas educativos en el corto y el mediano plazo (quince años al menos) que permita: a) cumplir con metas de cobertura universal, en especial en preescolar, secundaria y, eventualmente, media superior, al ser obligatoria; b) elevar de manera significativa y uniforme los niveles de desempeño de los estudiantes, y c) hacer mucho más eficiente el funcionamiento integral de los sistemas educativos nacionales y subnacionales, entre otros objetivos similares.



Puesto de otra manera, para que mejore la educación en un sentido sustantivo es indispensable comprender primero (o al mismo tiempo) la mecánica política en la que inevitablemente se ven envueltos los cambios educativos de fondo, las dinámicas y procesos que influyen en la selección de opciones de política, las lógicas que intervienen en la implementación, la definición y la generación de resultados y el impacto que tienen los diferentes componentes de una reforma. Todo esto es una asignatura relativamente pendiente en la investigación especializada, aunque resulta clave para identificar cómo hacer viable una gestión educativa en el contexto de la complicada política real, que requiere la edificación de coaliciones sólidas y duraderas basadas en acuerdos o, por lo menos, en una percepción favorable compartida hacia el cambio en el mediano plazo que amortigüe los costos e inconformidades que surgirán en el corto plazo ante cualquier cambio de fondo.

3. Las audiencias relevantes

Este trabajo apunta en esas direcciones.. No va en la ruta, por ahora, de la pedagogía, la didáctica, la ideología, la filosofía, la ética, el modelo educativo u otros debates similares abordados recurrentemente en la región. Tampoco está dirigido a una comunidad de investigación, frecuentemente endogámica, aunque como ya se dijo sus aportaciones pueden ser sin duda relevantes, ni pretende ser un *paper* para un *journal* especializado, para recoger citas de colegas o ser presentado en un congreso de investigación educativa, de los que hay cientos cada año en la región. Mucho menos considera descalificar la relevancia de garantizar la adquisición de competencias esenciales como la matemática, la ciencia o la comprensión lectora –reacción típica de algunos liderazgos educativos cada vez que se conocen los (malos) resultados en pruebas o evaluaciones internacionales– para sustituirlas por la poesía, la filosofía o las bellas artes aduciendo que el fin último de la educación sería, idealmente, formar a seres humanos santos, puros y buenos, los cuales, como bien sabemos, no existen.

La preocupación por identificar los pasos necesarios y concretos para transformar los sistemas educativos es muy simple: la investigación e información sobre buenas prácticas, evidencia y datos es ya, como hemos dicho, más que abundante. En abril de 2025, Google arrojaba 23.7 millones de resultados a la entrada «reformas/cambios educativos»; por su parte, en octubre de 2024, Scopus mostraba 71,7 millones de artículos indexados sobre educación, y Web of Science contenía 6,5 millones de piezas espe-



cializadas en la materia. Pero deducir de esa producción la inferencia «problema estudiado igual a problema resuelto» puede ser engañosa, incluso tramposa, y no es de tracto sucesivo, es decir, la primera afirmación no conduce indefectiblemente a la segunda. En pocas palabras: saber el qué o los *qués* no nos lleva directamente a saber el cómo o los *cómos*.

En consecuencia, este texto va orientado hacia la política, la gestión y la organización educativa nacional y subnacional, que es donde se ejecutan las acciones que impactan al nivel del aula y del alumno y en el nivel sistémico, que es el campo de juego en que esos factores deben tener incidencia, influencia e impacto. Podría contraargumentarse que se trata entonces de un enfoque administrativo o gerencialista y no pedagógico o educativo, pero no es el caso. El argumento es evidente: no habrá mejoras sustantivas en la calidad educativa ni en los logros de aprendizaje si no se produce una reformulación radical de los sistemas educativos y de la forma como los gestionan sus responsables políticos e institucionales.

Durante varios años, la conversación educativa se ha centrado principalmente en los *qués* (desarrollo curricular, métodos de aprendizaje, buenas prácticas en la escuela, formación docente, hallazgos neurológicos y cognitivos, etc.) pero menos en los *cómos*. Lo anterior significa que sabemos menos sobre cómo aprovechar y llevar toda la evidencia disponible, la información y los datos al diseño, la formulación y la ejecución de la política pública en materia educativa, especialmente en países como los de ALC donde la institucionalidad es débil, las discontinuidades políticas impiden la planeación y las políticas de mediano y largo plazo, los controles e intereses sindicales van a contracorriente de las mejoras educativas, los procesos electorales hacen que el presupuesto educativo (y otras decisiones) sea moneda de cambio y con una coyuntura altamente polarizada, entre otras cosas. Visto gráficamente: entender los *qués* puede arrojar luz sobre cómo mejorar el ambiente escolar, la docencia o la participación de padres de familia en una o diez escuelas; comprender los *cómos* es una condición *sine qua non* para escalar esos cambios a cientos de miles de escuelas, en países heterogéneos y tan desiguales como los de ALC.

El propósito por lo tanto es dibujar un mapa de navegación que permita a los líderes educativos y a los responsables políticos contar con una ruta sobre cómo afrontar su gestión desde un inicio, qué disrupciones institucionales y legales podrían explorarse, cómo conciliar las innovaciones técnico-pedagógicas con los aspectos políticos, administrativos y sindicales, cómo integrar una participación ciudadana plural y representativa en la toma de deci-



siones, o cómo integrar equipos y burocracias profesionales y efectivas, a partir de un enfoque realista de los tiempos, la viabilidad y la mecánica de los cambios en un contexto tan complejo como el actual.

En suma, se trata de reflexionar sobre cómo lograr el viejo anhelo de armonizar *policy* y *politics* en la arena educativa, aportando un conjunto de ideas y recomendaciones que sean útiles a *policymakers* que les facilite definir objetivos estratégicos desde el lado de la oferta, y traducirlos en acciones concretas y factibles sobre algunos de los problemas educativos clave que enfrenta ALC en la materia, como la falta de acceso universal, la precaria eficiencia y eficacia interna y externa, la baja calidad, la distribución insuficiente y desigual de aprendizajes, las deficientes políticas de financiamiento, la falta de equidad y las cíclicas reformas sistémicas que regresan al punto de origen (Vélez Bustillo, 2001, p. 471).

4. Las interrogantes y la metodología

En este sentido, es necesario definir y responder al menos cuatro preguntas concretas:

- ¿Cuáles son los objetivos que se quieren alcanzar?
- ¿Dónde estamos?
- ¿Cuáles son las opciones de política?
- ¿Cuáles son los resultados concretos, tangibles y medibles (el *delivery*) a entregar en un horizonte de quince años?

Para lograr un enfoque sólido, práctico y comprensible para *policymakers*, a lo cual puede contribuir sustancialmente la cooperación internacional, es necesario construir una teoría del cambio o por lo menos una matriz para el plan de acción que incluya los *issues*, los objetivos de política, las opciones y la métrica que permitan contrastar en el tiempo los objetivos esperados y los resultados efectivamente alcanzados en procesos de alto impacto en la operación de los sistemas educativos, como por ejemplo las metas y progresos porcentuales en cuanto a acceso y cobertura en los niveles de interés, los procesos de ingreso, ascenso y desempeño de los docentes, los puntajes esperados en las evaluaciones nacionales e internacionales de aprendizajes, las brechas en tasas de retención y de no repetición, el incremento y sobre todo el destino y la calidad del gasto educativo nacional, entre otras variables y componentes similares.



5. Algunas recomendaciones preliminares

a. Programas nacionales de educación vinculantes y de mediano plazo

La discontinuidad de las políticas educativas y la inestabilidad ministerial son uno de los factores que mayores costos ha representado para la calidad de la educación en ALC. Es indispensable pasar ahora al diseño de planes de transformación educativa que sean obligatorios, vinculantes y de mediano y largo plazo. Hay que construir programas nacionales (y subnacionales, en su caso) eventualmente sometidos a referéndum o algún tipo de consulta ciudadana, con aprobación legislativa de 4/5 partes o por lo menos de 2/3 para facilitar un pacto plural y estable entre las distintas fuerzas políticas, y de preferencia con algún tipo de supervisión, validación, acompañamiento y asistencia técnica internacional – Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), UNESCO, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), OCDE, por ejemplo).

b. Consejo Nacional Educativo

Es indispensable idear fórmulas de participación de la sociedad civil organizada, de manera vinculante, en un nuevo esquema de agencia y gobernanza educativas. Es decir, la ejecución de la gestión y la política educativas no puede ni debe ser un monopolio de partidos, sindicatos o burocracias a todo nivel. En la medida en que la educación sea asumida como un bien público, además de la dirección gubernamental conforme al marco normativo de cada país será necesario dotarla de fuerza y legitimidad social a través de mecanismos más amplios e incluyentes de participación ciudadana. Habría que pensar en la integración de un Consejo Nacional Educativo (parecido a los consejos fiscales que en otros países han permitido estabilidad en la política macroeconómica)⁵ que sea autónomo, representativo y plural, integrado por un determinado número de miembros por períodos escalonados de tiempo, propuestos por ternas o quintetas formuladas por el Ejecutivo y por ciertas instituciones (universidades, *think tanks*, organismos sociales) y designados por el Poder Legislativo con mayoría calificada de dos tercios.

5 Véase, por ejemplo, este artículo titulado «¿Pueden los consejos fiscales prevenir la próxima crisis fiscal en América Latina?», disponible en <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/pueden-los-consejos-fiscales-en-america-latina-prevenir-la-proxima-crisis-fiscal/>.

El consejo operaría como un *board* tanto con funciones consultivas como de decisión. Las de carácter consultivo serían para objetivos y acciones del plan nacional educativo, y las de decisión para efectos de asignación presupuestal, designaciones de alto nivel, evaluaciones diversas, entre otras. Por ejemplo, un consejo podría recomendar o establecer un piso de gasto educativo vinculante, estable, multianual y con incrementos en términos reales, que asegure a los ministerios nacionales (y subnacionales, en su caso) cierta autonomía presupuestal, técnica y de gestión, así como una planeación adecuada. Sería además un factor dentro de los sistemas educativos para que existan pesos y contrapesos frente a burocracias, sindicatos u otro tipo de intereses extraeducativos.

c. Nueva estructura y organización de los ministerios de Educación

Considerando desde luego algunas excepciones y las particularidades de cada país, la estructura actual de los ministerios educativos en ALC –pesada, burocrática e ineficiente– se ha vuelto disfuncional para la gestión de las políticas que permitan progresos concretos en los diversos indicadores. Como lo documenta Cecilia Veleda (2023) para la situación de Argentina, un país muy descentralizado, la gestión ministerial afronta una enorme variedad de problemas, retos, paros, conflictos, sindicatos, intereses partidistas, etc., que obstaculizan una gestión eficiente en términos de los objetivos educativos y donde armonizar todos los componentes deseables parece imposible: habilidad política, capacidad técnica, equipos competentes, creación de liderazgo y burocracias eficientes.

En suma, lo que existe hoy en ALC es una estructura que impide la rendición de cuentas en cuanto a los progresos educativos que debían alcanzarse y, antes bien, genera incentivos perversos como la irresponsabilidad e indolencia de algunos componentes del ecosistema educativo o limita e inhibe a aquellos otros que sí tienen capacidades y voluntad para hacer cambios a escala local. Para el caso de países grandes, es imperativa una nueva etapa en los procesos de descentralización que conduzca gradualmente a tener una mejor y más eficiente y coherente gestión educativa, como ha sucedido en algunos estados brasileños, y que esta se exprese en avances considerables en logros de aprendizaje al eliminar los problemas de dilución de responsabilidades entre niveles o esferas distintas de gobierno



d. Designación de ministros de Educación y construcción de un servicio civil profesional

Una de las asignaturas más complejas en prácticamente la totalidad de la región es la forma como los presidentes (o gobernadores en el caso de países federales) eligen a sus ministros o personas responsables de la educación. El resultado es que hay perfiles de todo tipo –personas con cierta experiencia o sin ella, designaciones por compromisos partidistas, pago de favores políticos o electorales, y hasta arreglos sindicales–, lo cual propicia interrupciones a veces graves en las acciones educativas orientadas a la calidad. Es hora de explorar «innovaciones disruptivas» en las formas de integrar al equipo educativo, empezando por la alta dirección, logrando un equilibrio eficaz de cualidades.

Por ahora, algunos presidentes eligen a un político hábil y fogueado pero que no tiene la menor idea de educación, que desprecia la evidencia y los datos porque no los entiende, y que piensa más en la próxima elección que en la próxima generación. Están muy bien las victorias tempranas o las formas nobles para lograr apoyo y confianza, pero es preciso ir más allá. Otros se inclinan en ocasiones por un perfil técnico, algún investigador prestigiado en la academia, que probablemente ha publicado cientos de artículos en revistas arbitradas, pero que no tiene la mínima capacidad de operación política, la paciencia o la habilidad para lidiar con burocracias ministeriales, representaciones sindicales o colegas de gabinete con una visión distinta, lo que nulifica su capital intelectual y de conocimiento, llevando a la fatiga o a una gestión que termina en el fracaso.

Cualquiera que sea la causa, la alta inestabilidad ministerial o en las posiciones clave de la dirección educativa de un país o región resulta terriblemente costosa y contraproducente para alcanzar metas de mediano y largo plazo. Como identifiqué un informe publicado en el 2016, no es casualidad que la duración promedio de un ministro de Educación en ALC sea de dos años con un mes (Comisión para la Educación de Calidad para Todos, 2016), un hallazgo que, por cierto, hasta muy recientemente se incluyó en el *GEM Report 2024/5*, lo que también aconseja, por cierto, la pertinencia de revisar críticamente la metodología y el rigor de los productos generados por algunos organismos internacionales. De hecho, considerando una base de datos de 2010 a 2023 que incluye a 1,412 ministros de Educación de 211 sistemas educativos, ese reporte encontró que 51% «de los ministros de educación abandonan el cargo a los dos años de su nombramiento». Más aún: el monitoreo de proyectos educativos ejecutados por el Grupo Banco Mundial entre 2000 y 2017 en 114 países



reveló «una correlación negativa sustancial entre la rotación ministerial y los resultados de dichos proyectos» (UNESCO, 2024, pp. 122-125).

Esto lleva a otro desafío: ¿cómo crear un verdadero servicio civil de carrera, profesional, técnicamente competente y eficiente en los ministerios de Educación, como el que se desarrolla formal o informalmente en los ministerios de Hacienda, Finanzas o Economía, o en los bancos centrales en ALC? O bien: ¿cómo lograr que la designación de autoridades educativas nacionales y subnacionales pase por un «filtro de calidad» y responda en lo posible a la necesidad de contar con los mejores perfiles? Es decir, hay que volver más exigentes los procedimientos para designar a los ministros de Educación en ALC y visibilizarlos para que tengan legitimidad pública.

El racional es muy sencillo: en prácticamente todos los países hay una serie de nombramientos (diplomáticos, fuerzas armadas, organismos autónomos, dependencias hacendarias, bancos centrales, entre muchos otros) que pasan por el Poder Legislativo. En el caso de los responsables educativos sería un proceso donde sean propuestos de una terna surgida del Consejo Nacional Educativo (ver 5.b) por el presidente (y gobernadores en el nivel subnacional), pero sean ratificados y/o aprobados por el Legislativo. Habría que definir el porcentaje de votación y tratar de que su designación sea para un período más allá de los gobiernos e inamovible bajo ciertas condiciones. Cabe admitir que puede no ser un procedimiento políticamente sencillo, y ciertamente dependerá de la correlación de fuerzas en el Legislativo, a veces muy atomizadas como en los casos de Perú y Ecuador, pero dadas las ventajas que tendría resulta conveniente crear las condiciones para ello.

e. Presupuestación multianual

Como se adelantó en el apartado 5.c, hay que identificar o crear el procedimiento dentro de la actual legislación hacendaria que existe en cada país para que en el presupuesto público anual se asegure un porcentaje de gasto educativo creciente en términos reales, es decir, por encima de la inflación al menos. En segundo lugar, y dependiendo del mecanismo de transferencias fiscales del Gobierno nacional hacia los niveles subnacionales, idear una «bolsa de éxito» (*success fund*) para que aquellos estados, provincias, departamentos y municipios que muestren mejor desempeño en determinados indicadores medibles reciban un incentivo presupuestal adicional para inversión educativa vinculado a políticas o capítulos que, de acuerdo con la evidencia dura,



tengan mayor impacto en los aprendizajes,⁶ todo además con un diseño lo suficientemente equilibrado que aliente la competencia pero al mismo tiempo evite profundizar diferencias injustas entre los distintos gobiernos.

Finalmente, hay que crear dentro del Consejo Nacional Educativo un Laboratorio de Control de Calidad del Gasto Educativo que, *ex ante* y a partir de evidencia, influya en las asignaciones presupuestales. Conviene detenerse en este punto. Ahora está de moda en algunos organismos internacionales, la banca multilateral y en varios países, y muy en especial en ALC, exigir «reformas fiscales» para aumentar el gasto público, entre ellos el educativo, con el fin de redistribuir los ingresos o financiar transferencias gubernamentales hacia los sectores más desfavorecidos. Hasta allí suena bien. Pero para que eso funcione se requiere entre otras cosas que el Gobierno sea un gestor eficiente, transparente, riguroso y de calidad del gasto público. Sin embargo, con la excepción tal vez de Chile y Uruguay, no es posible afirmar que el desempeño de los gobiernos de ALC en este aspecto haya sido o sea ejemplar.

Dos evidencias. Según identificó el estudio probablemente más documentado sobre el tema (Izquierdo *et. al*, 2018), en la región se observan algunos de los ejemplos del gasto público más ineficiente del mundo (que en 2016 representaba 29.7 % del PIB), debido entre otras cosas a la falta de profesionalismo del sector público, el despilfarro, la corrupción, la mala planeación y asignación, la pésima gobernanza o una mezcla de todo ello. Esto explica que el gasto público ineficiente —es decir, el gasto que no sirvió para mejorar el crecimiento, la igualdad, la educación, la salud o la productividad— fue equivalente al 4.4% del PIB regional, unos 220 mil millones de dólares, de los cuales cuatro quintas partes se asignaron o se ejecutaron mal. Y otra: de acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el sector educativo es un área presupuestal vulnerable a prácticas corruptas y es «particularmente devastadora ya que puede conducir a una educación de baja calidad, un rendimiento inferior y tasas de deserción escolar más altas, lo que a su vez puede conducir a mayores niveles de pobreza, desempleo y desigualdad» (UNODC, 2019).

La moraleja es de sentido común: por más que se desgañiten las autoridades educativas, las organizaciones sindicales o los académicos, ningún

6 «A partir de datos de un amplio grupo de países de todo el mundo, la relación entre el gasto en educación y el rendimiento en matemáticas es estadísticamente significativa entre los sistemas que gastan por debajo de un umbral de 8.000 dólares por alumno. Nuestras estimaciones sugieren que el gasto en educación se asocia a un mayor rendimiento de los alumnos sólo entre los sistemas que gastan por debajo de este umbral, con un rendimiento medio de los alumnos aproximadamente 14 puntos más en la escala PISA por cada 1.000 dólares adicionales gastados». Véase Vegas y Coffin (2015).



aumento del gasto educativo es un fin en sí mismo sino un medio para elevar la calidad de la educación y los logros de aprendizaje, en tanto se asigne en los componentes más efectivos del ecosistema e inhiba los actos de corrupción en los sistemas educativos. El mismo constituye «un paso necesario para lograr mejores condiciones de equidad y calidad, dado que las prácticas de corrupción observadas pueden tener impactos diferentes con distintos grupos poblacionales» (Cárdenas, 2012). Por tanto, la prioridad es asegurarse de que cualquier peso adicional no se desvíe, se invierta bien, e impacte en el desempeño de los alumnos.

f. Modernización de la relación laboral y el papel de los sindicatos

Cualquier intento de reforma, cambio o transformación educativa en ALC que realmente logre mejorar los logros de aprendizaje de niñas, niños y jóvenes no tendrá éxito si no aborda con decisión y profundidad la cuestión sindical, es decir, el papel que juegan las organizaciones que agrupan a los docentes en ejercicio en cada país. Si bien es cierto que el nacimiento de los sindicatos de profesores, como de otros gremios, se dio en un contexto histórico y político muy específico durante el siglo pasado, que fue la emergencia de los regímenes corporativos en casi toda ALC, también es verdad que dicho papel derivó prácticamente en la colonización de los ministerios de Educación en algunos países, y migró del terreno laboral y salarial, que era su origen, a la toma de decisiones de política educativa, al control de los procesos de ingreso, promoción y permanencia en las carreras docentes, al cogobierno o de plano a la captura y el secuestro de los propios ministerios con el fin de obtener dividendos políticos o económicos.

Esa distorsión ha obstaculizado, con diferencias de grado ciertamente en cada país, las reformas educativas sistémicas o estructurales, entre otras cosas porque, como se apunta al principio de este ensayo, estas suponen cambios de fondo en los mecanismos de contratación de maestros, mayor exigencia en el desempeño docente y mayor transparencia en los ascensos en la pirámide laboral. Por todo lo anterior, como se ha visto por ejemplo en países como México, Argentina, Chile, República Dominicana⁷ e

7 Un ejemplo casi surrealista se presentó en República Dominicana, donde el sindicato de profesores ha cuestionado la evaluación del desempeño a pesar de que los maestros «deficientes», es decir, los que reprueban dicha evaluación, obtendrían de todas formas un 17 % de incremento salarial. El Ministerio de Educación consideró razo-



incluso en España,⁸ términos como evaluaciones, eficiencia, mérito, competencias, acreditación o pruebas internacionales se han vuelto inaceptables y hasta heréticos en las relaciones cotidianas entre las autoridades educativas y los sindicatos, al grado de hacer casi incompatible el avance de las reformas educativas de calidad con el mantenimiento de la *pax magisterial*, donde con frecuencia es este último arreglo el que domina por sobre el derecho de los niños y niñas a recibir una educación de calidad.

La evidencia internacional, como se documenta en la investigación pionera de Merilee S. Grindle (2004), sugiere que las reformas exitosas generalmente se concentran primero en la modernización de la gestión, lo que puede arrojar resultados rápidamente, producir apoyo político a los Gobiernos reformadores para superar eventuales conflictos durante la instrumentación de cambios y, después, enfocarse en la sustancia y contenido de la educación misma, una meta de largo plazo. El problema con la discusión actual es que, en medio de un escenario de alta polarización política, recesión democrática y populismo fortalecido, esa secuencia lógica parece imposible y entorpece (o de plano nulifica) eso que suele llamarse *policy making*, esto es, la ejecución de las políticas, de la cual depende una reforma eficaz en cuyo centro está la organización de la gestión educativa y la cuestión sindical. Véase el caso de México, que por años ha tenido el sindicato más grande en ALC, cuya influencia «en la gerencia del recurso docente ha politizado y dificultado la introducción de reformas necesarias para introducir parámetros modernos, equitativos y transparentes de gestión que permitan elevar el profesionalismo de la carrera docente y por ende su calidad» (Reimers y Cárdenas, 2006).

Aunque con matices y diferencias en cada país, ese es el esquema que urge cambiar mediante la modernización del marco normativo que prevalece en los sistemas educativos, la definición clara de los ámbitos de com-

nablemente que aplicar estos incentivos «a maestros con bajas calificaciones en la evaluación de desempeño desvalorizaría la herramienta diseñada para mejorar la calidad educativa». Véase <https://www.diariolibre.com/actualidad/educacion/2024/07/30/evaluacion-de-desempeno-docente-minerd-y-adp-se-enfrentan/2802234>.

8 En ocasiones la selección del profesorado, dice un académico de la Universidad de Barcelona, pasa «sin el más mínimo proceso de selección... puedo jugar con la picaresca y evitar preparar seriamente oposiciones durante años con la certeza de que la administración, cediendo a la presión de los sindicatos, me estabilizará como funcionario por el simple mérito de una antigüedad que me ha sido pagada. Esto ha sucedido recientemente en Cataluña y otras comunidades autónomas, en donde centenares de docentes, no pocas veces lo peor del sistema educativo, han pasado de interinos a funcionarios acreditando básicamente como mérito su antigüedad. [Esto] es un agravio para la mayoría de los excelentes profesores que sí han pasado un verdadero proceso selectivo para acceder a la función docente». Véase García Sánchez (2024).



petencia de sindicatos y ministerios, las atribuciones que corresponden a cada uno y la precisión de los derechos y obligaciones de los docentes, sobre todo en contextos de reformas complejas y exigentes, entre lo estrictamente laboral y lo estrictamente educativo.

g. Comunicación estratégica y efectiva

En todo proceso de transformación educativa es crucial una estrategia de comunicación que llegue a los principales públicos objetivo –sociedad, padres de familia, docentes, actores políticos– con los mensajes clave. Todo proceso de reforma complejo, que incluye cambios legales, nuevos sistemas competitivos y transparentes de ingreso, promoción y permanencia en la carrera docente, incentivos salariales vinculados al desempeño, entre otras cosas, altera naturalmente un sistema longevo, estable y predecible, y afecta intereses de distinto tipo, donde a veces se comete el error de asumir que la percepción será objetiva e informada y que el diseño inicial de una reforma equivale, de manera automática, a conseguir los cambios deseados. En cierta medida, esta creencia, que en teoría es racional, puede ser leída de otra forma entre el imaginario magisterial y producir un «déficit comunicacional» que se manifiesta en la percepción de que va en contra del interés de los docentes. En otras palabras, una cosa es el «mensaje» y otra la forma en que es interpretado, y obliga a que la estrategia de comunicación de una reforma sea clara, detallada, suficiente y creíble, para blindarse ante la desconfianza e incertidumbre –sentimientos adecuadamente espoleados por los sindicatos– acerca de sus potenciales ventajas y bondades.

En ese «déficit comunicacional», como lo calificó un informe encargado a OREALC/UNESCO sobre la evaluación dentro de la reforma educativa mexicana de 2013-2018, subyace un contraste interesante. Por un lado, cuando hay reformas de gran calado, parece generarse entre los docentes una sensación de libertad en el nuevo escenario porque advierten «elementos de liberación en el cambio propuesto, porque cada docente ahora dependerá de sus propias acciones [para entrar, ascender y permanecer en la carrera docente] que serán evaluadas por mecanismos objetivos del Estado, no dependiendo más del poder sindical y sus jerarquías en aspectos cruciales de su vida profesional».

Pero, al mismo tiempo, ese valor suele chocar con la sensación de seguridad y estabilidad que ofrece el *modus operandi* prevaleciente por largo tiempo, provocando una disonancia casi cognitiva: «Seguridad por libertad parece ser en el nivel más profundo el *trade-off* que cada docente hoy día sopesa, y que una estrategia comunicacional en favor del cambio tendría



que considerar y aprovechar, teniendo como principio comunicativo que lo nuevo no sacrifica la seguridad sino redefine su fundamento, que ahora es la responsabilidad y el desempeño de cada uno, evaluado objetivamente y con justicia» (OREALC/UNESCO Santiago, 2017, pp. 53 y ss.). En consecuencia, captar y traducir esta variable fina en un eje comunicacional robusto y creíble es crítico para las reformas.

Las lecciones aprendidas

Al analizar las razones que explican este recorrido ya prolongado en ALC, la mayor parte de la literatura académica ha encontrado que el destino de las reformas educativas ejecutadas en esas décadas dependió de siete factores: 1) la naturaleza del régimen político de cada país; 2) el hecho de que toda reforma estructural resulta en costos para los perdedores en sectores muy concentrados (sindicatos, por ejemplo) y, en cambio, la percepción de los beneficios es difusa, dispersa y gradual entre la población abierta; 3) los líderes políticos muestran un compromiso escaso y volátil con las reformas educativas, sobre todo si son sistémicas, dado que representan demasiados problemas o bien surgen otras prioridades más urgentes pero menos importantes; 4) la presión ciudadana en un sentido amplio y orgánico es baja; 5) los conflictos con los grupos afectados por las reformas pueden derivar en un poder de veto que las nulifica; 6) los logros de las reformas, a nivel nacional, solo se concretan y miden a mediano y largo plazo, y 7) los cambios de Gobierno y la alta inestabilidad en el liderazgo de los ministerios de Educación afectan la necesaria continuidad de las reformas.

Si se leen con cuidado, esos factores se condensan fundamentalmente en los *cómos* del diseño, la formulación y la ejecución de las políticas de transformación educativa en la región.

En ese sentido, las reflexiones de los actores públicos recogidas en distintos trabajos recientes⁹ subrayan la frecuente tensión que existe entre el binomio *policy* y *politics* ya mencionado o, en otras palabras, la discusión sobre cómo el arquetipo de las reformas —es decir, el *ser*— puede colisionar con frecuencia con el mundo ideal del *deber ser*, y cómo evitar quedarse atrapado, desde el liderazgo de un ministerio de Educación, en ese aparente callejón sin salida, para hacer viable un conjunto ambicioso de cambios que permitan alcanzar

9 Véase, por ejemplo, Granados Roldán (2018), Reimers (2019), Porres (2021), Saavedra (2023) y Ross Schneider (2024).



una educación de calidad. Como dice Fernando Reimers: lo primero que un ministro entrante ha de hacer para «dar sentido» al desorden existente será «dar sentido» a su trabajo y a los recursos de que dispone para hacerlo. Para «dar sentido al desorden», primero hay que convertir los distintos desafíos relacionados entre sí en una serie de problemas organizados y priorizados y, posteriormente, en una estrategia sobre la que se pueda actuar... y cómo influir en esos factores políticos y organizativos.

Siguiendo con el eje conductor de este ensayo –los *cómos* para una transformación educativa real y efectiva–, una primera lección es que no hay lecciones preconcebidas ni recetas únicas o válidas para todos, sino que las características de las reformas están muy relacionadas, en cada país, con el tipo de régimen político, la cultura cívica, el nivel de desarrollo, el grado de institucionalidad, la madurez de la sociedad civil o la poderosa influencia de la política sindical y partidista. Dicho de otra manera: la dificultad de lograr avances en contextos democráticos de mediano desarrollo, sistemas institucionales frágiles y ciudadanías de baja intensidad en el sentido en que las define Guillermo O'Donnell¹⁰ en buena medida impide que la educación sea vista como una política de Estado, esto es, una que supone asegurar una planeación y ejecución de largo plazo de forma razonable, independiente de los reemplazos abruptos de partidos y gobiernos.

«Comencé a ver con preocupación –confesó con franqueza un antiguo viceministro de Educación de Colombia– que parte de nuestras reformas más emblemáticas estaban perdiendo su rumbo o los nuevos gobiernos las suspendían por completo. El vacío no tardó en llenarlo el cinismo: el juego político sucio, la burocracia, la incompetencia y la corrupción se tornaron en excusas fáciles para racionalizar el fracaso del sistema...» (García de Brigard, 2019). En cambio, en los países desarrollados las reflexiones van mucho en la dirección de cómo hacer las transformaciones de sustancia, es decir, los fines de la educación expresados en el modelo curricular, la evaluación de los docentes como principal recurso para llevar mejores experiencias de aprendizaje al aula, la preparación para el futuro o el dinero requerido, todas ellas cuestiones pertinentes en un ambiente público estable y predecible como el de ese tipo de países.

Una segunda lección es que, en todas partes, ser ministro de Educación es un oficio de equilibrista: se avanza poco, despacio, en la cuerda floja, sin red de

10 Véase Guillermo O'Donnell (1993 y 2001), por ejemplo.



protección y nunca sabe si se camina, decía Alfred de Musset, sobre cenizas o semillas. Por lo tanto, esto sugiere una pregunta: si la estabilidad en los altos cargos educativos parece favorecer la continuidad de las reformas, ¿cómo asegurarla? Pongamos la reflexión en una perspectiva correcta: las reformas educativas suelen instrumentarse entre tres lógicas distintas y a veces contradictorias: la *lógica de la reforma* misma, que busca en efecto mejorar la educación, la calidad de los docentes o los logros de aprendizaje; la *lógica política*, que quiere mantener los arreglos, las complicidades o una estabilidad aparente (la *pax magisterial*) aun a costa de transar con los intereses creados o ceder en lo fundamental, y la *lógica presupuestal* de los ministerios de Hacienda o de Finanzas, cuyo mantra es no dar más recursos a cualquier programa o política que altere el balance fiscal o cuyos resultados no se vean a corto plazo reflejados en las cuentas nacionales. Entonces, la posibilidad de que un ministro impulse reformas educativas estructurales depende de cuánto y cómo pueda moverse con éxito entre esas lógicas y del apoyo que tenga del presidente.

Una tercera lección, indispensable para comprender el aspecto político de la ejecución de las reformas, es que la evolución de los sistemas educativos, y por consecuencia sus avances y retrocesos, se encuentra determinada y condicionada por sus sistemas de gobernanza, la economía política, la forma en la que está estructurada la gestión pública y por esa percepción un poco binaria, según las circunstancias propias de cada país, de que el terreno es muy propicio, hay grandes oportunidades y está todo por hacerse, o bien de que el sistema educativo está tan mal, tan corrompido o tan esclerótico que es casi imposible reformarlo y progresar, y hay que limitarse a administrar el caos. Por ende, hay que moverse en medio de ese magma paradójico y, a veces, extremo.

Aquí surge una interrogante políticamente incorrecta: como las reformas estructurales normalmente conllevan cierto grado de conflicto ¿son menos complejas de operar en regímenes menos democráticos? Hay algunos países que califican como plenamente democráticos (los nórdicos, Corea del Sur); otros tienen democracias defectuosas (Portugal, Polonia, Estonia, Singapur), regímenes híbridos (la Región Administrativa Especial de Hong Kong) o, de plano, autoritarios (China), y todos ellos, en mayor o menor medida, han mejorado los logros educativos. Visto de otra forma, ¿esto hace suponer que los progresos son viables con independencia del régimen político? La respuesta corta es que no hay un denominador común y se tiene que estudiar cada caso por separado.¹¹

11 En un sentido distinto, hay una discusión interesante sobre la relación entre educación y democracia en Reimers (2023).



Una cuarta conclusión es estrictamente política. Por un lado, un ministro de Educación no es un funcionario poderoso como lo son, por ejemplo, quienes manejan el presupuesto o la seguridad, o bien los consejeros áulicos del presidente en turno. Su poder es vicario, su utilidad desechable y, en el mejor de los casos, su fuerza deriva, si acaso, de que por momentos gane cierta autoridad moral y, eventualmente, legitimidad política. Y nada más.

Así que para hacer reformas se debe usar el capital político de que se dispone al principio de una gestión, que tal vez sea alto, para tomar decisiones difíciles e impopulares pero que son las más eficaces con frecuencia. La razón es simple: el poder, generalmente muy relativo en el caso de un ministro de Educación, desgasta rápido y las circunstancias son siempre inciertas y cambiantes. De las docenas de reformas educativas de todo tipo que se han instrumentado en los últimos cincuenta años en numerosos países son muy raras aquellas que no han provocado tensiones y conflictos porque, sencillamente, casi todas tocan intereses creados de sindicatos, burocracias, partidos, legisladores y organizaciones civiles. Es más, puede asegurarse que en ALC las reformas sin conflicto simplemente no serán reformas de fondo.

Una quinta lección es que lo ideal sería una reforma que concite el más alto nivel de apoyo ciudadano posible, porque no solo permite amortiguar eventuales conflictos, sino que también ayuda a abrir puertas políticas, mediáticas y presupuestales, si los interlocutores respectivos ven que el ministro o la reforma cuentan con una base de apoyo relevante. Alcanzar ese objetivo, sin embargo, es muy difícil en la terca realidad de las sociedades abiertas y complejas de ALC. Me explico: los sistemas educativos de países emergentes –o, mejor dicho, las estructuras políticas, burocráticas o sindicales que los dominan– son, por definición, conservadores. Están acostumbradas al *statu quo*, a vivir dentro de un ecosistema muy predecible, de donde medran, por ejemplo, con la carrera de los docentes, la administración de las escuelas, los presupuestos públicos, las adquisiciones, entre otros aspectos. Por lo tanto, el desafío del ministro o ministra será articular coaliciones políticas, mediáticas y civiles realmente existentes y proactivas que asuman que, si se trata de hacer cambios de fondo, lo que menos importa es la estabilidad a corto plazo y que vale la pena apoyar la transformación, aunque resulte en problemas durante el proceso de instrumentación. Se trata de crear incentivos correctos para que la ciudadanía se interese y apoye las reformas, a pesar de su complejidad.

Y una sexta reflexión es que hay un denominador común de la mayor importancia: se debe ser honesto con el público desde un principio. Si lo que se quiere es que, al final de una gestión, la mejora educativa sea visible



en los logros de aprendizaje, las pruebas nacionales e internacionales, los estudios y las evaluaciones, la movilidad social, o, sencillamente, generar la percepción medible de que las cosas avanzan, hay que poner en su justa dimensión lo que en verdad se puede alcanzar en unos años. Es cierto que las victorias tempranas son muy útiles, como dijo alguna vez la exministra de Educación de Colombia Cecilia María Vélez, pero es necesario estar conscientes de que construir un sistema educativo de excelencia y, eventualmente, uno de los mejores del mundo toma muchos años, mucho esfuerzo y varios Gobiernos. Prometer lo contrario por razones políticas de corto plazo es simplemente un engaño.

Finalmente, más allá de aciertos, desaciertos, lecciones y recomendaciones, es crítico pensar fuera de la caja, ir mucho más allá en términos políticos y legislativos y actuar con sentido de urgencia. Si esperamos a que primero se produzcan en ALC cambios en los sistemas políticos, en la calidad del liderazgo, en las burbujas académicas o en la cultura cívica, seguiremos divagando en el éter de los buenos deseos, obtendremos los mismos malos resultados y tomará muchas décadas, demasiadas, alcanzar progresos reales y sostenibles en la mejora de los logros de aprendizaje. Para entonces, quizá será demasiado tarde.

Estamos ante una verdadera emergencia y todos debemos asumir que, pese a resistencias y entornos complejos, proveer una educación de alta calidad para los niños, niñas y jóvenes es, al mismo tiempo, un compromiso moral superior, un bien público que por ninguna circunstancia debe ser negociable en el mercadeo político, y una condición *sine qua non* para que los países se desarrollen, sean más competitivos, innovadores y productivos, y alcancen altos niveles de equidad, inclusión, justicia y prosperidad.

REFERENCIAS

- Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *How the World's Best-Performing School Systems Come Out On Top*. McKinsey & Co.
- Cadena, A., White, O. y Lamann C. (2023). *¿Qué podría significar una nueva era para América Latina?* McKinsey & Co. <https://www.mckinsey.com/locations/south-america/latam/hispanoamerica-en-potencia/que-podria-significar-una-nueva-era-para-america-latina/es-CL>.
- Cárdenas, S. (2012). La corrupción en sistemas educativos: una revisión de prácticas, causas, efectos y recomendaciones. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 14(2), 52-72. <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/310/663>.

- Comisión para la Educación de Calidad para Todos. (2016). *Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina*. Buenos Aires: Santillana/The Inter American Dialogue.
- Corrales, J. (1999). *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*. Santiago de Chile: PREAL.
- García Sánchez, M. (2024, enero). A contrapelo del apocalipsis educativo. *Tinta Libre*, 11-13.
- García de Brigard, L. E. (2019). La humildad no tiene desventajas. En F. Reimers (coord.), *Cartas a un nuevo ministro de Educación* (pp. 63-70). Cambridge, MA: Harvard Global Education Innovation Initiative.
- Granados Roldán, O. (2018). *Reforma Educativa*. Ciudad de México: FCE.
- (coord.). (2020). *La educación del mañana: ¿inercia o transformación?* Madrid: OEI.
- Grindle, M. S. (2004). *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Hausmann, R. (2015, mayo 31). El mito de la educación. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/education-economic-growth-by-ricardo-hausmann-2015-05/spanish>.
- Izquierdo, A. et al. (eds.). (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kaufman, R. R. y Nelson, J. M. (2004). *Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America*. Baltimore/Washington D. C.: Johns Hopkins University Press/Woodrow Wilson Center Press.
- Lagos, R., Castañeda J. G. y Aguilar Camín, H. (2022). *La nueva soledad de América Latina. Una conversación*. México: Debate.
- McKinsey & Co. (2024). *Spark & Sustain: How school systems can improve learning at scale*. McKinsey & Co. <https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/spark-and-sustain-how-school-systems-can-improve-learning-at-scale>.
- Mourshed, M., Chijioke, Ch. y Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey & Co.
- Naím, M. (2004, enero 28). América Latina: de la complacencia a la demencia. *El País*. https://elpais.com/diario/2004/01/29/opinion/1075330808_850215.html.
- O'Donnell, G. (1993, noviembre-diciembre). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128, 62-87.
- . (2001). La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Revista Instituciones y Desarrollo*, n.º 8 y 9, 43-82.



- OREALC/UNESCO Santiago. (2017). *Evaluación del desempeño de docentes, directivos y supervisores en educación básica y media superior de México. Análisis y evaluación de su implementación 2015-2016*. México: INEE. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/P1F209.pdf>.
- Porres, A. (2021). *Tareas pendientes. Aciertos y errores de 31 exministros para pensar el futuro de la educación*. Buenos Aires: Paidós.
- Reimers, F. y Cardenas, S. (2006). “Oportunidades para el desarrollo educativo en México: Los desafíos de la transición política”. Nota de política preparada para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Reimers, F. (coord.). (2019). *Cartas a un nuevo ministro de Educación*. Cambridge, MA: Harvard Global Education Innovation Initiative.
- . (2023). Education and the challenges for democracy. *Education Policy Analysis Archives*, 31. <https://doi.org/10.14507/epaa.31.8243>.
- Saavedra, Jaime. (2023). *Estamos tarde. Una memoria para recobrar la educación en el Perú*. Lima: Debate.
- Ross Schneider, B. (2024). *Routes to Reform. Education Politics in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- UNESCO. (2024). *Global Education Monitoring Report 2024/5: Leadership in education—Lead for learning*. París: UNESCO.
- UNODC. (2019). *Corrupción en la educación*. <https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-9/key-issues/fighting-corruption-in-education.html>.
- Vegas, E. y Coffin, Ch. (2015). When Education Expenditure Matters: An Empirical Analysis of Recent International Data. *Comparative Education Review*, vol. 59, n.º 2.
- Veleda, C. (2023). *La cocina de la política educativa*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Vélez Bustillo, E. (2001). Education Sector Strategy. En M. M. Giugale, O. Lafourcade, y V. H. Nguyen (eds.), *México. A comprehensive development agenda for the new era*. Washington D. C.: The World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/300371468774563671/txt/Mexico-a-comprehensive-development-agenda-for-the-new-era.txt>.
- World Intellectual Property Organization. (2024). *Global Innovation Index 2024: Unlocking the Promise of Social Entrepreneurship*. Ginebra. https://www.wipo.int/web-publications/global-innovation-index-2024/assets/67729/2000%20Global%20Innovation%20Index%202024_WEB3lite.pdf

05. EL LEVIATÁN QUE NOS CONVIENE¹

Jaime Saavedra²

El debate sobre el rol del Estado en un mundo capitalista suele caer en extremos ideológicos, pero la realidad exige matices. La pregunta no es si se necesita un Estado grande o pequeño, sino qué tipo de Estado sirve mejor al contexto específico y punto de partida de cada nación. En Latinoamérica, antes de 2024, en Brasil y Argentina el gasto estatal alcanzó aproximadamente el 40 % del PIB, un porcentaje similar a los de Nueva Zelanda y Canadá. Sin embargo, estas cifras aparentemente comparables revelan historias diferentes: mientras que los padres canadienses y neozelandeses envían con confianza a sus hijos a cualquier escuela pública local sabiendo que recibirán una educación de calidad, los latinoamericanos adinerados optan por abandonar completamente los sistemas públicos. Mientras tanto, Guatemala lucha con un aparato estatal subdesarrollado, que gestiona solo el 12 % del PIB. Los niños guatemaltecos tienen pocas oportunidades educativas y de salud, y no por un Estado grande e ineficiente, sino por un Estado casi inexistente. Así que, muy grande en Argentina, y muy pequeño en Guatemala.

La discusión sobre el papel del Estado no solo es sobre la cobertura y calidad de los servicios, también abarca la regulación. Es frecuente escuchar que la regulación estatal sofoca la innovación y la inversión; por lo tanto, se asume que cuanto más pequeño el Estado, mejor: «Dame libertad, no regules nada, y todo estará bien». Cuando los líderes empresariales definden la desregulación completa, pasan por alto cómo la supervisión bien diseñada permite que los mercados prosperen. Por un lado, la regulación

1 Este texto fue originalmente publicado en el blog El Leviatán que nos conviene - Jugo.

2 Jaime Saavedra es PhD en Economía por la Universidad de Columbia y doctor *honoris causa* por la Universidad Cayetano Heredia. Es economista de la Universidad Católica del Perú. Actualmente es director de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, institución donde previamente fue director global de Educación y director global de Reducción de la Pobreza. Entre 2013 y 2016 fue ministro de Educación de Perú. Ha sido director ejecutivo de GRADE y ha enseñado en la Universidad Católica, en la Universidad del Pacífico y en Harvard. Perteneció al directorio de Teach for All y del International Institute for Educational Planning de la UNESCO.



mal diseñada perjudica. Por el otro, una regulación eficaz es indispensable para que el capitalismo funcione. Depende del mercado del que estemos hablando. Consideremos la planificación urbana: las ciudades con sistemas de transporte público regulados evitan la congestión. Y después de un terremoto o un incendio, los ciudadanos exigen códigos de construcción más estrictos. Recordemos, además, que los oligopolios no regulados son malos para los consumidores. Si hay colusión, el precio de internet, de los seguros, de las medicinas e incluso el del pollo podrían ser demasiado altos; sin control, esos mercados pueden generar productos caros de baja calidad sin que el consumidor lo sepa. En todos estos casos, es claro que la regulación es necesaria para tener mercados competitivos que funcionen para los consumidores.

El pensamiento económico moderno ya ha superado la división simplista izquierda-derecha. Así, el debate sobre los sistemas económicos ha trascendido la teoría hacia la realidad empírica: la planificación central ha demostrado ser perjudicial para el crecimiento y el bienestar. Y si bien el capitalismo es imperfecto, demuestra resultados superiores. Sin embargo, en Latinoamérica, el discurso político permanece atrapado en falsos extremos y enfrenta una fe ciega en las fuerzas del mercado y en una intervención estatal mínima, en un lado, contra modelos comunistas o socialistas de control estatal autoritario en el otro. En países como Canadá y Nueva Zelanda y, de hecho, en todas las democracias liberales desde Alemania hasta Corea del Sur, las naciones han construido un Estado fuerte que regula los mercados y asegura la igualdad de oportunidades para sus ciudadanos. A través de una regulación robusta, sistemas judiciales confiables y derechos de propiedad bien regulados y garantizados, dichas naciones han creado un entorno donde las personas y empresas pueden invertir con confianza en mercados que operan competitivamente. Este marco de igualdad de oportunidades proporciona a los ciudadanos el capital humano que necesitan para participar en esos mercados, otorgándoles libertad para labrarse su propio futuro. Tales Estados efectivos no surgen espontáneamente, ni por intervención divina: deben ser construidos deliberadamente.

Ronald Reagan, presidente de los Estados Unidos en los ochenta, es frecuentemente citado por decir: «En esta crisis, el Gobierno no es la solución, el Gobierno es el problema». Pero usualmente se omite la frase «en esta crisis». No existe sistema capitalista que no tenga un Estado fuerte y eficaz. Los premios Nobel Daron Acemoğlu, Simon Robinson y James Robinson argumentan que las sociedades avanzan a lo largo de un «corredor



estrecho» en el que existe un equilibrio entre un Leviatán –es decir, un Estado fuerte– y una sociedad que monitorea y modula ese Estado, porque no todos los Leviatanes son iguales. Por un lado, una sociedad civil vigorosa debe asegurar que el Estado cumpla efectivamente su papel y proporcione los servicios necesarios, resuelva conflictos, regule mercados y haga cumplir la ley. Un Estado débil e inefectivo puede ser un «Leviatán ausente».

Por otro lado, esa misma sociedad debe asegurar que el Estado no se convierta en una autocracia sin consideración por los intereses de las minorías o los de aquellos que simplemente no están en el poder. Sin controles, el Estado puede ser el vehículo de un régimen abusivo que defiende intereses particulares o corporativos de una élite que lo controla. Un «Leviatán despótico».

El equilibrio entre un Estado fuerte y una burocracia efectiva –que tiene como contrapeso la supervisión civil efectiva– es lo que Acemoğlu y Robinson llaman un «Leviatán encadenado». Pero alcanzar ese equilibrio es una danza compleja que ocurre a lo largo del tiempo. Es una construcción permanente y el mayor desafío para que el capitalismo funcione correctamente.

No hay que ser muy observador para darse cuenta de que las naciones latinoamericanas se mueven erráticamente a lo largo de este corredor. Por un lado, no son infrecuentes los Estados débiles, deslegitimados e inefectivos, no interesados en ofrecer servicios básicos a todos y que no mantienen el orden, pues están dedicados a favorecer las necesidades de quien logra controlar el poder, o los intereses de un sector privado mercantilista que obtiene beneficios de ello. Muchas actividades se organizan así de manera caótica e informal, como ocurre con el transporte público, la minería a pequeña escala o el comercio minorista. Para estos intereses, una burocracia meritocrática y bien calificada es, más bien, un obstáculo. Esto es lo que Acemoğlu y Robinson caracterizarían como un «Leviatán ausente».

Específicamente, para varios países latinoamericanos estos autores tienen una caracterización más precisa: un «Leviatán de papel». Es decir, un Estado con apariencias modernas, pero carente de burocracia altamente calificada, y que termina siendo un déspota en la medida en que no sirve a todos los ciudadanos, ni desarrolla las capacidades necesarias. La sociedad, obviamente, está fallando en asegurar que el Estado haga lo que se supone debe hacer.



Las historias de éxito emergen ahí donde los contratos sociales funcionan efectivamente, es decir, cuando los ciudadanos pagan impuestos justos y un Leviatán encadenado genera la capacidad regulatoria para lidiar con desafíos cada vez más complejos –por ejemplo, solo piense en lo difícil que es regular apropiadamente los oligopolios en telecomunicaciones, electricidad, o servicios digitales, las concesiones forestales, o el mercado de medicamentos–. Emergen cuando se dan las condiciones para que las empresas compitan y creen riqueza, y las burocracias implementan servicios universales que aseguran a todos los individuos las oportunidades y, por ende, la libertad de forjar su propio futuro.

Este Leviatán encadenado debe ser construido. Para lograrlo, se requiere de una sociedad activa que vigile que el Estado cumpla su papel de crear las condiciones para que el capitalismo funcione para todos.

Sin esa sociedad activa, el Estado será un Leviatán ausente y reinará el caos. O será un Leviatán despótico, donde se pierda la libertad. O un Leviatán de papel, donde una sociedad débil coexiste con un Estado débil. Empezar por acordar cuál Estado necesita un país, tal vez ahorre discusiones estériles sobre su tamaño.





III. SOBRE ACTORES Y PALANCAS DE TRANSFORMACIÓN



Una narrativa construida en tiempos de crisis

Las crisis ponen a prueba la solidez de las instituciones y revelan la fortaleza de sus estructuras de gobernanza. Un ejemplo reciente nos remite al año 2020 cuando la pandemia de COVID-19 obligó al cierre de escuelas en todo el mundo, convirtiendo la continuidad educativa y la adaptación de los sistemas en prioridades fundamentales no siempre fáciles de llevar a cabo. En este contexto, se puso de relieve la importancia del liderazgo educativo, tanto desde la Administración pública como desde cada institución escolar, evidenciando la necesidad de diseñar estrategias que abarquen todos los niveles del sistema y permitan coordinar respuestas ágiles y efectivas.

La pandemia significó un punto de inflexión, transformando drásticamente la manera en que los directores y docentes gestionaban la enseñanza. La transición hacia la educación a distancia no solo implicó un cambio hacia plataformas virtuales, sino que desafió los enfoques tradicionales de liderazgo, promoviendo modelos más flexibles y compartidos. El liderazgo educativo se convirtió en una herramienta esencial para movilizar recursos, mantener el compromiso de la comunidad educativa y asegurar el aprendizaje en circunstancias extraordinarias (Harris y Jones, 2020).

Durante este período, la mayoría de los países de la región implementaron medidas para proteger a la comunidad educativa y ajustaron sus políticas

1 Directora general de Educación y Educación Técnico Profesional de la OEI y miembro del Comité Directivo de Alto Nivel del ODS4 de la UNESCO. Doctora en Educación por la UNED y licenciada en Psicología por la Universidad Complutense de Madrid, con másteres en Investigación Social y Psicología Clínica. Con veinte años de experiencia en cooperación e innovación educativa, ha sido docente en varias universidades y dirigió el Instituto de Evaluación de la OEI. Es autora de numerosas publicaciones e integrante de grupos de investigación.



para adaptarse a la nueva realidad. Se impulsó la digitalización del aprendizaje de forma acelerada (García *et al.*, 2023) y las escuelas se vieron forzadas a adoptar tecnologías educativas, asumiendo la responsabilidad de integrar estas herramientas en sus prácticas pedagógicas.

Asimismo, la comunidad educativa en su conjunto tuvo un papel fundamental para garantizar el aprendizaje y el bienestar de los estudiantes. Para sostener el sistema en un momento de máxima incertidumbre fue necesario fortalecer los vínculos entre las escuelas y sus comunidades. El liderazgo, como nunca antes, necesitó ser distribuido, y los directores dejaron de ser vistos solo como gestores para convertirse en líderes estratégicos del cambio (Hargreaves, 2020).

Sin embargo, la crisis también reveló las dificultades que ya enfrentaban los directores escolares en Iberoamérica: escasez de recursos, falta de docentes calificados, acceso limitado a tecnologías y la percepción de una baja valoración social de su profesión (OCDE, 2019). Por otra parte, existen pocas garantías de que los cambios producidos durante la pandemia se vayan a mantener a lo largo del tiempo. Se pone en duda si los modelos de liderazgo colaborativo y distribuido se consolidarán de forma permanente (Garrestan, Stoker, Soudis y Wendt, 2022) o si las lecciones aprendidas durante este periodo terminarán desvaneciéndose.

En tiempos de crisis, y también en la cotidianeidad, el liderazgo educativo debe ser un motor para la colaboración, la innovación y la resiliencia. Su función no solo abarca tareas administrativas, sino que actúa como un catalizador para mejorar los resultados de aprendizaje, impulsar la colaboración y promover la innovación dentro de los sistemas educativos (UNESCO, 2024). Es necesario, para ello, impulsar la investigación, fomentar el diálogo y diseñar políticas públicas que garanticen las condiciones necesarias para institucionalizar estos modelos y prácticas de liderazgo, asegurando su permanencia más allá de situaciones sobrevenidas de crisis o emergencia.

El liderazgo educativo como tejido social: inclusivo y distribuido

Aunque tradicionalmente el estudio sobre liderazgo educativo ha estado centrado en los cargos de dirección, en la actualidad se reconoce que no es responsabilidad exclusiva de ellos. Dentro de los centros escolares, el



liderazgo no solo recae en la figura del director, sino que también es fundamental la contribución de los docentes, así como el papel de las juntas directivas o comités de gestión. Fuera de las escuelas, tanto en los niveles locales como en el nivel central de la administración educativa, existen estructuras de apoyo encargadas de la supervisión académica, formulación y ejecución de leyes y normativas. Igualmente, importante es el rol de la sociedad civil, comunidad, y otros agentes externos (Díaz *et al.*, 2025).

La transformación de la educación requiere la participación de diversos actores en distintos niveles y una colaboración efectiva dentro y entre las organizaciones (UNESCO, 2024). Esta visión sistémica y articulada donde el liderazgo permea en el tejido social de nuestras instituciones pone de manifiesto la necesidad de avanzar hacia un modelo de liderazgo distribuido que reconoce la participación de diversos actores educativos y la interacción entre múltiples roles, más allá de una figura centralizada de liderazgo (Harris, 2003).

No obstante, su puesta en práctica no es una tarea sencilla. En un contexto donde prevalecen enfoques individualistas, avanzar hacia modelos más horizontales de liderazgo requiere significativos cambios estructurales, así como transformaciones culturales y organizativas profundas (Díaz *et al.*, 2025).

En un informe desarrollado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, Ciencia y Cultura (OEI) en 2019² se planteó como punto de partida la importancia de definir el liderazgo en una triple dimensión: pedagógico, inclusivo y distribuido. Esta conceptualización implica entenderlo desde un enfoque que trasciende la mera gestión administrativa y se orienta a fortalecer prácticas educativas que permitan mejorar los procesos de aprendizaje de todos los estudiantes, sin importar sus circunstancias o condiciones. Esto solo será posible a través de un liderazgo que impulse la colaboración y trabaje desde la inclusión y la corresponsabilidad en las acciones (OEI, 2019).

Poner en práctica este tipo de liderazgo requiere garantizar espacios de participación para grupos que a menudo son marginados o excluidos, por

2 *Liderazgo directivo. Dimensiones para el análisis de la normativa sobre los directores y directoras escolares en Iberoamérica*, disponible en <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/publicaciones/liderazgo-directivo-dimensiones-para-el-analisis-de-la-normativa-sobre-los-directores-y-directoras-escolares-en-iberoamerica/>.



razones de raza, etnia, origen socioeconómico o por cualquier otra circunstancia. Como quedó reflejado en el informe, es probable que lo que defina al liderazgo que trabaja para la justicia social no sea tanto el estilo como las prácticas que se promueven: el interés por el bien común, por el colectivo; el trabajo para que todos y cada uno de los estudiantes aprendan; el fomento por la equidad, por la participación; el respeto por el valor y la dignidad de los individuos y sus tradiciones culturales, y la lucha por una sociedad diferente (Blackmore, 2002; Frattura y Capper, 2007; Furman, 2012; Mahieu y Clyca, 2007; Riester, Pursch y Skrla, 2002; Theoharis, 2007) (cit. en Bolívar, López y Murillo, 2013, p. 43).

Concebir el liderazgo como un tejido social implica entenderlo como un modelo de interacciones y apoyos, donde la colaboración, la inclusión y la distribución de roles permiten que todos los miembros trabajen de manera coordinada hacia la transformación y mejora de la educación, respetando y reconociendo la diversidad y asegurando la participación real de toda la comunidad educativa.

A continuación, se presentan tres acciones que permitan avanzar en esta dirección:

- 1.** Promover la profesionalización de los directores escolares: revalorización social, condiciones y recursos.

En la actualidad, el liderazgo directivo aparece en la agenda educativa de las políticas públicas de los países como tema central dentro de los programas de mejora de la calidad de la educación. Los resultados de las investigaciones, en las últimas décadas, coinciden en señalar las mismas conclusiones: la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje se logra a través de proyectos en los que se implica la comunidad educativa en su conjunto, y en los que el equipo directivo es capaz de generar la visión y la confianza necesarias, al tiempo que conecta con otras instituciones y redes educativas.

Conscientes de su relevancia, en 2017 la OEI elaboró un primer informe que abordaba de manera monográfica el desarrollo profesional y el liderazgo de los directores escolares en Iberoamérica. En él se analizó la legislación existente en torno al tema, identificando las principales competencias y funciones asociadas al cargo de director. De esta forma se mostraba una información general sobre su situación en los distintos países –condiciones laborales, horas de docencia, tipo de actividades– y se abordaban aspectos



asociados a su inserción laboral, formación, sistemas de evaluación de desempeño, así como a las posibilidades de desarrollo profesional de los directores en el puesto de trabajo (OEI, 2017).

El informe destacó que el liderazgo educativo debía ser analizado desde un enfoque integral, que contemplara tanto el marco normativo como las prácticas reales en los centros escolares. Este diagnóstico evidenció que la normativa y los sistemas de evaluación sobre el desempeño de los directores eran incipientes y presentaban una gran heterogeneidad, lo que dificultaba la formulación de políticas educativas contextualizadas y efectivas.

Como respuesta, se subrayó la necesidad de profesionalizar el rol del director escolar mediante iniciativas que asegurasen su formación continua y desarrollo profesional. Se propuso establecer un marco común para la profesionalización de los directores, con criterios claros de selección, formación continua obligatoria y programas de mentoría para los primeros años en el cargo. Estas acciones buscaban garantizar un liderazgo más sólido y efectivo que impactara positivamente en la gestión educativa de las escuelas iberoamericanas (OEI, 2017).

En esta dirección, el nuevo informe mundial de la educación sobre liderazgo y educación (UNESCO, 2024) identifica dentro de sus recomendaciones la importancia de promover la confianza y el empoderamiento de los directores, creando las condiciones propicias para que puedan desarrollar sus funciones orientadas a mejorar la educación.

Para ello, se plantea la necesidad de que los sistemas educativos doten a los directores de centros escolares de autonomía suficiente para gestionar los recursos financieros y humanos y para la toma de decisiones relacionadas con la enseñanza y el aprendizaje. Todo lo anterior, bajo la premisa de que los líderes educativos contribuyen a la mejora de la educación en todas las circunstancias y contextos, pero su influencia es mayor cuanto más se confía en ellos para que utilicen sus competencias (UNESCO, 2024).

En general, los estudios llaman a valorar el trabajo de los directores, ofrecerles mayor confianza y cubrir sus necesidades para que puedan liderar de manera efectiva los procesos de transformación educativa. No obstante, a pesar de los desafíos, algunos estudios realizados en Chile, España y Argentina (OEI, 2022) reflejan que los directores, en su mayoría, están comprometidos con su rol y motivados para continuar, aunque demandan mayor apoyo, recursos y formación específica. Los datos muestran que las



principales demandas se orientan a reclamar tiempos y espacios para el trabajo colaborativo, incentivos salariales y no salariales, gestión administrativa más eficiente, mayor autonomía y una formación orientada al liderazgo pedagógico, inclusivo y distribuido (OEI, 2022).

La profesionalización de los directores escolares es un proceso clave que debe abarcar todas las fases, desde los procesos de selección e inducción, pasando por la formación inicial y continua, e incluyendo la evaluación. Informes internacionales sugieren, desde larga data (Delors, 1996), la necesidad de profesionalización de los directivos de los centros educativos para fomentar el liderazgo pedagógico. Investigaciones más recientes (OCDE, 2019) priorizan la formación inicial y continua de los equipos directivos, como una estrategia fundamental para lograr la mejora de la calidad de los sistemas educativos (Vaillant, 2025).

Los gobiernos deben desarrollar la capacidad de los líderes para utilizar los recursos de forma eficaz y esto incluye la creación de estrategias de formación flexibles y continuas, que no solo respondan a las necesidades inmediatas del contexto, sino que tengan una visión a largo plazo. La realidad actual exige que los directores estén preparados para liderar en entornos cada vez más complejos. Es esencial que los programas de formación no solo se enfoquen en las competencias administrativas y pedagógicas tradicionales, sino que también incluyan estrategias para la incorporación efectiva de la tecnología y la promoción de la participación colaborativa dentro de la comunidad educativa.

Asimismo, es fundamental incorporar evaluaciones periódicas y sistémicas que permitan medir la efectividad del liderazgo directivo, no solo desde una perspectiva individual, sino también colectiva. Evaluar cómo se promueve la participación y la distribución de roles en los equipos directivos es esencial para avanzar hacia modelos de liderazgo más colaborativos, que respondan mejor a las exigencias de la educación en contextos globalizados, tecnológicos y cambiantes.

2. Fortalecer la coordinación del sistema: articulación entre niveles y consistencia entre normativa y práctica

Para que un sistema educativo funcione bien, es necesario que los líderes de los distintos niveles trabajen en la misma dirección para alcanzar objetivos comunes (UNESCO, 2024). De igual forma, garantizar la coherencia entre lo que la legislación define sobre el liderazgo educativo y lo



que ocurre en la realidad de los centros escolares es otra cuestión especialmente relevante.

La importancia de alinear la normativa con la práctica educativa, promoviendo un liderazgo que involucre a toda la comunidad, fomente la inclusión y permita la consecución de objetivos comunes aparece como prioridad en numerosos estudios en las últimas décadas (Cuenca y Pont, 2016; Cuenca, 2020; Opertti, 2023; OEI, 2020 y 2022). Algunos hallazgos apuntan a que, si bien los directores reconocen que en muchos casos las normativas promueven proyectos y prácticas inclusivas, persisten importantes dificultades en su implementación real, relacionadas con la autonomía, la gestión administrativa y el respaldo institucional (OEI, 2022).

Esta necesidad de una mayor articulación entre actores y niveles del sistema educativo lleva a plantear el requerimiento de desarrollar modelos más horizontales de liderazgo que distribuyan sus funciones y responsabilidades, lo que a su vez va a requerir de cambios estructurales significativos y de profundas transformaciones culturales (UNESCO, 2024).

No todos los modelos de liderazgo son igualmente eficaces. El desarrollo de un modelo de liderazgo distribuido en educación necesita de estructuras y estrategias de participación efectivas que faciliten su desarrollo, y su éxito depende en gran medida de los contextos culturales y normativos de cada país.

Asimismo, es necesario repensar las dinámicas organizacionales existentes y valorar la importancia de crear instancias de participación comunitaria. Para fortalecer el liderazgo distribuido en las instituciones educativas de América Latina, es esencial contar con estructuras que fomenten la colaboración y el intercambio de ideas, así como con espacios y tiempos dedicados a estas actividades (Díaz *et al.*, 2025).

En todos estos procesos, las Administraciones públicas tienen una gran responsabilidad. Deben garantizar que la normativa sobre dirección escolar esté actualizada, asegurando que responda adecuadamente a los actuales desafíos; y que esté contextualizada de manera que tenga una aplicación real y adaptada en la práctica. Además, deben crear las condiciones necesarias, incluyendo estrategias de formación y orientación de los líderes educativos que permita el desarrollo de aquellas competencias fundamentales para lograr la implementación exitosa de estos modelos de liderazgo.



3. Aprovechar las tecnologías para potenciar el liderazgo educativo

En los diferentes niveles del sistema educativo, el liderazgo tiene un rol esencial para desarrollar la capacidad de la institución a la hora de integrar de forma efectiva las tecnologías, tanto en los procesos de enseñanza y aprendizaje como en la gestión administrativa. En la actualidad, muchos países reconocen que entender las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y adquirir habilidades digitales básicas es tan importante como la lectoescritura y las matemáticas. En este contexto, es fundamental que los líderes escolares generen las condiciones necesarias para que el uso de las TIC impacte positivamente en los aprendizajes de los estudiantes (Weng y Tang, 2014).

La incorporación de tecnologías en la gestión educativa no es algo reciente. Ya en la década de los noventa, surgieron diversas propuestas para preparar a los equipos directivos en el uso de herramientas digitales con el fin de facilitar la gestión administrativa y académica de los centros escolares. Durante los años 2000, se impulsó la formación en tecnologías digitales tanto de los docentes como de los directivos, con el objetivo de familiarizarlos con diversas plataformas y herramientas para mejorar los aprendizajes. También se promovieron estas tecnologías en la formación de los equipos directivos a través de plataformas de *e-learning* (Vaillant, 2023).

Sin embargo, a pesar de los avances alcanzados en los últimos años, en la actualidad persisten fuertes inequidades y brechas en el acceso y en el uso de estas tecnologías en el ámbito educativo. De acuerdo con los resultados del International Computer and Information Literacy Study (Estudio Internacional sobre Competencia Digital, ICILS por sus siglas en inglés) de 2018, antes de la pandemia menos del 25% del alumnado asistía a centros donde el equipo directivo consideraba prioritario destinar tiempo para que los docentes prepararan lecciones con el uso de las TIC. Asimismo, cerca del 40% de los estudiantes asistía a instituciones donde el equipo directivo consideraba prioritario incentivar a los profesores para integrar las TIC en su enseñanza (UNESCO, 2023).

Como desafío adicional a las actuales dificultades sobre cómo integrar estas tecnologías en los sistemas educativos, se añade la irrupción de la Inteligencia Artificial (IA) que genera nuevos y complejos dilemas, poniendo de relieve el papel fundamental del liderazgo educativo en este proceso.

Hasta el momento, la literatura que aborda el impacto emergente de la IA en el liderazgo educativo ha sido limitada (Hejres, 2022; Papa y Moran,

2021; Tyson y Sauers, 2021; Wang, 2021). No obstante, los estudios existentes sugieren que esta tecnología puede ayudar a los líderes educativos en la realización de tareas rutinarias y mecánicas, permitiéndoles enfocarse en cuestiones más productivas y creativas que requieren de competencias más sociales y humanas.

Los equipos de liderazgo y los docentes están reevaluando sus roles y formas de trabajo, dado que algunas prácticas ya no se sostienen en el nuevo paradigma educativo (Azorín y Fullan, 2022). Es probable que la IA pueda aliviar las tareas administrativas y de gestión que actualmente sobrecargan a los líderes escolares. No obstante, esta tecnología también modificará muchas otras funciones de liderazgo en un entorno educativo profundamente transformado (Díaz *et al.*, 2025).

En un escenario global en el que la IA toma cada vez más protagonismo, parece claro que su incorporación en los sistemas educativos alterará la forma en que se concibe y ejerce el liderazgo, pudiendo convertirse en un potente aliado para su implementación. Esto requerirá que los líderes escolares se adapten y amplíen constantemente sus conocimientos y competencias tecnológicas para mantenerse al día con los avances, al tiempo que serán necesarias políticas de regulación bien definidas y coordinadas por el Estado, como principal garante del uso equitativo de estas tecnologías.

Una mirada estratégica desde la cooperación educativa

La visión de sociedad que promueve la Agenda 2030, más global, justa y sostenible, requiere políticas públicas que construyan sistemas educativos con capacidad para dar respuesta a un alumnado de muy diferente condición, atendiendo a contextos y sensibilidades muy diversas. Todo ello a partir de estructuras de gobernanza y modelos de liderazgo educativo bien articulados y con una clara orientación hacia la colaboración y la inclusión como principios rectores.

En este marco, la cooperación educativa, a través de sus estrategias de cooperación técnica avanzada, representa una herramienta paradigmática para fortalecer el liderazgo educativo como elemento central en el proceso de transformación y mejora de los sistemas educativos de la región.

Se trata de un modelo de cooperación que promueve nuevas estructuras de gobernanza, sustentados en propuestas de cooperación horizontal y



Sur-Sur, donde la agenda debe ser impulsada por los países y que se fundamenta en una asociación sólida basada en principios de solidaridad, respeto y beneficio mutuo. En este sentido, uno de sus mayores aportes es su capacidad para fomentar el intercambio de buenas prácticas y experiencias facilitando que los líderes educativos compartan aprendizajes y estrategias exitosas implementadas en diversos contextos, y favoreciendo, además, la creación de redes de trabajo y aprendizaje.

Este intercambio no solo enriquece la capacidad de los directores escolares para enfrentar desafíos comunes, sino que también promueve soluciones innovadoras que pueden ser adaptadas a las realidades locales, lo que permite desarrollar competencias de liderazgo distribuido, esenciales para implementar proyectos colectivos que respondan a desafíos educativos complejos y sistémicos.

Además, en un contexto donde el financiamiento de la educación muestra una tendencia a la baja, con cifras que revelan que, entre 2015 y 2019, el gasto educativo como proporción del gasto público total descendió del 16,1% al 15,4% en la región, y respecto al PIB se redujo del 4,5% al 4,3% (UNESCO, UNICEF & CEPAL, 2022), la cooperación puede actuar como un potente movilizador de recursos.

Todo ello mediante el impulso de modelos de inversión más horizontales y participativos, orientados a la construcción de alianzas entre organismos educativos, Gobiernos y sectores privados. Estos modelos de gobernanza permiten optimizar los recursos humanos, financieros y tecnológicos, además de abrir camino a la implementación de programas que, de otro modo, serían inviables de forma aislada, especialmente en escenarios marcados por restricciones presupuestarias.

Finalmente, la cooperación educativa se erige como un motor para generar conocimiento y promover el diálogo técnico y político que permita implementar propuestas que mejoren y transformen la educación. Este objetivo está en la base del acuerdo firmado entre la OEI y el Global Education Monitoring Report (GEM) en el año 2023, orientado a analizar cómo los países de América Latina avanzan hacia modelos de liderazgo distribuido dentro de sus marcos normativos y a extraer conclusiones que orienten políticas públicas y prácticas más eficaces y pertinentes.

Fruto de esta colaboración, se elaboró el informe *Liderar para la democracia*, presentado en abril de 2025, con el objetivo de movilizar conocimiento



y generar acciones concretas en torno a modelos más horizontales de liderazgo que contribuyan a una educación de mayor calidad para todos.

Todo ello bajo el convencimiento de que esta dinámica de trabajo, basada en un enfoque colaborativo y de enriquecimiento mutuo, fomenta una cultura de innovación y de participación, esencial para garantizar que los cambios que se logren sean sostenibles y estén alineados con las necesidades y los contextos nacionales y locales.

En definitiva, el liderazgo educativo debe ocupar un lugar central en las políticas públicas si queremos avanzar hacia una transformación profunda y sostenible de la educación en Iberoamérica. La experiencia de la pandemia demostró que solo con estructuras de liderazgo y gobernanza sólidas es posible responder eficazmente a los desafíos y construir sistemas educativos resilientes. El liderazgo influye en todos los niveles del sistema, y su fortalecimiento y articulación exige una apuesta decidida: voluntad política, coordinación interinstitucional, cooperación y recursos que aseguren a los líderes educativos las condiciones necesarias para desempeñar su labor. Es imprescindible consolidar su estructura y ampliar su alcance, de modo que se convierta en el eje vertebrador de una educación inclusiva y transformadora que nos permita avanzar hacia un futuro más equitativo, justo y sostenible para todos y todas.

REFERENCIAS

- Azorín, C., y Fullan, M. (2022). Liderando nuevas y más profundas culturas colaborativas: Preguntas y caminos. *Revista de Cambio Educativo*, 23, 131-143.
- Blackmore, J. (2002). Leadership for Socially Just Schooling: More Substance and Less Style in High-Risk, Low-Trust Times? *Journal of School Leadership*, 12(2), 198-222.
- Bolívar, A., López, J. y Murillo, F.J. (2013). Liderazgo en las instituciones educativas. Una revisión de líneas de investigación. *Revista Fuentes*, 14, 15-60. <https://institucional.us.es/revistas/fuente/14/Firma%20invitada.pdf>.
- Cuenca, R. y Pont, B. (2016). *Liderazgo escolar: inversión clave para la mejora educativa*. Fundación Santillana. <https://repositorio.iep.org.pe/server/api/core/bitstreams/9f2dafd9-fbb5-41f4-a920-02aaa31b5faa/content>.
- Cuenca, R. (2020). El futuro de los sistemas educativos en clave de gobernanza. Una introducción. *Revista Iberoamericana de Educación*, 83(1), 9-11. <https://doi.org/10.35362/rie8313911>.



- Delors, J. (1996). La educación o la utopía necesaria. En *La Educación encierra un tesoro, informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI* (pp. 7-39). Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_spa.
- Díaz Fouz, T., Martínez Valle, A. y Leal Martínez, J. J. (2025, abril). *¿Puede la tecnología favorecer Liderazgo Distribuido? Una aproximación a la normativa en América Latina*. [Manuscrito presentado para su publicación]. OEI.
- Frattura, E. y Capper, C. A. (2007). *Leading for social justice: Transforming schools for all learners*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Furman, G. (2012). Social Justice Leadership as Praxis. Developing Capacities Through Preparation Programs. *Educational Administration Quarterly*, 48(2), 191-229.
- García, B., Alario-Hoyos, C., Pérez-Sanagustín, M., Morales, M. y Jerez., O. (2023). The Effects of the COVID-19 Pandemic on the Digital Competence of Educators. *Electronics*, 12(1), 82. <https://doi.org/10.3390/electronics12010082>.
- Garretsen, H., Stoker, J. A., Soudis, D. y Wendt, H. (2022). The pandemic that shocked managers across the world: The impact of the COVID-19 crisis on leadership behavior. *The Leadership Quarterly*, 35(5). <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2022.101630>.
- Hargreaves, A. (2020). Austerity and inequality; or prosperity for all? Educational policy directions beyond the pandemic. *Educational Research for Policy and Practice*, 20, 3-10.
- Harris, A. (2003). Distributed leadership in schools: leading or misleading? *Educational Management Administration & Leadership*, 32(1), 11-24.
- Harris, A., y Jones., M. (2020). COVID 19–School Leadership in Disruptive Times. *School Leadership & Management*, 40(4), 243–247. <https://doi.org/10.1080/13632434.2020.1811479>.
- Hejres, S. (2022). The Impact of Artificial Intelligence on Instructional Leadership. En A. Hamdan, A. E. Hassanien, T. Mescon y B. Alareeni (eds), *Technologies, Artificial Intelligence and the Future of Learning Post-COVID-19*. Studies in Computational Intelligence, 1019. Cham: Springer.
- Mahieu, P. y Clyca, N. (2007). School leadership and equity: The case of Antwerp. A report on good practices in three primary schools. *School Leadership and Management*, 27(1), 35-49.
- OCDE. (2019). *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*. París: TALIS, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>.



- Opertti, R. (2023). *Conectando ideas y sensibilidades en educación. Un viaje por la educación en tiempos de transformación*. [231213_Conectando-ideas_digital-1.pdf](#).
- OEI. (2017). *Miradas sobre la Educación en Iberoamérica 2017*. Madrid: OEI.
- . (2019). *Liderazgo directivo para la transformación digital en Iberoamérica*. Madrid: OEI.
- . (2022). *LIDEI 2022. Liderazgo Directivo en Iberoamérica en 2021*. Madrid: OEI.
- Papa, R. y Moran, K. (2021). *Artificial Intelligence, Human Agency and the Educational Leader*. Cham: Springer.
- Riester, A., Pursch, V. y Skrla, L. (2002). Principals for social justice: Leaders of school success for children from low-income homes. *Journal of School Leadership*, 12(3), 281-304.
- Theoharis, G. (2007). Social justice, educational leaders and resistance: Toward a theory of social justice leadership. *Educational Administration Quarterly*, 43(2), 221-258.
- Tyson, M. M. y Sauers, N.J. (2021), School leaders' adoption and implementation of artificial intelligence. *Journal of Educational Administration*, 59 (3), 271-285.
- UNESCO, UNICEF y CEPAL. (2022). *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe: Informe regional de monitoreo ODS 4-Educación 2030*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fed2d3a5-ded8-4076-ad34-0a183983246a/content>.
- UNESCO. (2023). *Global Education Monitoring Report, 2023: technology in education: a tool on whose terms?* <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385723>.
- . (2024). *Global Education Monitoring Report, 2024/5, Leadership in education: lead for learning*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391406>.
- Vaillant, D. (2023). Formación docente en un mundo interconectado. *Revista Española de Educación Comparada*, 44, 71-87.
- Vaillant, D. (2025). El desarrollo profesional docente de los equipos directivos latinoamericanos y los desafíos del liderazgo distribuido. [Manuscrito presentado para su publicación]. OEI.
- Wang, Y. (2021). Artificial intelligence in educational leadership: a symbiotic role of human-artificial intelligence decision-making. *Educational Policy Studies Faculty Publications*, 42.
- Weng., C. y Tang, Y. (2014). The relationship between technology leadership strategies and effectiveness of school administration: An empirical study. *Computers and Education*, 76, 91-107



07.

A EDUCAÇÃO (E O CURRÍCULO) COMO UMA CULTURA DE REPARAÇÃO HISTÓRICA

José Pacheco¹

As Primeiras Nações são realidades bem evidentes em diversos países colonizados ao longo de vários séculos, com destaque para o Canadá e para a Austrália. O mesmo se passa com outros países que têm povos originários, designados aborígenes, e que desde a origem criaram culturas, tradições e modos de vida próprios que foram silenciados pela chegada dos colonizadores. Como os problemas do passado são também do presente e do futuro, é tempo de incluir no currículo da escolaridade obrigatória ou da educação básica tais questões sociais, culturais e históricas.

Trata-se da defesa dos direitos de autodeterminação e soberania de comunidades indígenas que estão na base da formação de uma nação, reconhecendo-se não só a sua legitimação cultural e política, mas também o modo como tem sido discutida a cultura de reparação, que não fica unicamente por pedidos de desculpa às gerações afetadas ou pela devolução de bens culturais. Não podendo ser o colonialismo um assunto tabu, do qual não é conveniente falar, é essencialmente através da educação escolar que parte dessa reparação pode ser feita, inserindo-se no currículo temáticas sobre a compreensão intercultural e o respeito pelos direitos humanos.

Mesmo ao nível da História, não é crível ter uma posição absoluta ou desligada da conexão espaciotemporal, na medida em que não existe uma única

1 É licenciado em História e doutorado em Educação pela Universidade do Minho, onde é professor catedrático. Suas áreas de investigação incluem Estudos Curriculares, Políticas Educativas, Formação de Professores e Avaliação. É investigador no Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho, com projetos financiados pela Fundação Ciência e Tecnologia. Ocupou cargos importantes como membro do Conselho Nacional de Educação e Presidente da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. Foi Visiting Scholar na University of British Columbia e bolsista CAPES/Brasil na Universidade Federal de Santa Catarina. Autor e editor de diversos livros e artigos nacionais e internacionais, tem ampla experiência na orientação de dissertações e teses, além de coordenar projetos de cooperação em países de língua portuguesa. Representa Portugal no Conselho Consultivo da Organização de Estados Iberoamericanos para a Educação, Ciência e Cultura

perspetiva paradigmática, nem tão-pouco um único discurso para lá da globalização, como evidencia Conrad (2019) através do conceito de entrelaçamento, que promove uma integração de várias estruturas que dão origem a mobilidades, à circulação, a interconexões e a transferências, com efeitos profundos na sociedade, como são reconhecidos pelos estudos pós-coloniais a partir da valorização dos contextos locais e suas identidades, ou pelos estudos decoloniais, que contestam, para Pavan e Tedeschi (2024), as implicações da epistemologia ocidental/colonial, que se pretende única e universal.

A versão atual do currículo australiano², implementado a nível nacional e pelas várias autoridades territoriais, sobretudo no domínio das Humanidades e das Ciências Sociais, tem como foco prioritário “dizer a verdade” no contexto da reparação colonial. A Agência Australiana de Currículo, Avaliação e Disseminação (ACARA) organiza o currículo nacional em três dimensões (áreas de aprendizagem, competências gerais e prioridades transversais ao currículo) que estabelecem o conhecimento essencial, a compreensão e as competências que todos os jovens australianos precisam de ter para que sejam capazes de aprender, partilhar vivências e moldar o seu mundo, agora e no futuro.

Por exemplo, em Humanidades e Ciências Sociais da escola secundária³ (7º-10º anos), os temas da reparação são abordados na disciplina de História e na área de Civismo e Cidadania, numa perspetiva integrada e interdisciplinar. Por sua vez, e como refere a ACARA, a compreensão intercultural é uma competência geral que está focada na aprendizagem dos alunos sobre a diversidade dos lugares e dos povos do mundo, bem como sobre a vida das pessoas, das práticas culturais, dos valores, das crenças e das formas de conhecimento. Ou seja, aprendem a importância de compreender as suas próprias histórias e as dos outros, reconhecendo o significado das histórias e das culturas das Primeiras Nações Australianas, bem como as contribuições dos migrantes australianos, demonstrando respeito pela diversidade cultural e pelos direitos humanos de todas as pessoas.

A linguagem de “dizer a verdade” está inserida nos novos descritores de conteúdo de História e de Civismo e Cidadania, principalmente do currículo

2 <https://v9.australiancurriculum.edu.au/>

3 Há também a educação pré-escolar (dos 3 aos 5 anos), a escola primária (1º- 6º anos) e a escola secundária superior (11º-12º anos).



da escola secundária, fazendo parte de uma mudança na reforma curricular na era da *Pós-Apologia*, admitindo-se que é possível fazer muito mais através da educação dos jovens do que por intermédio de pedidos de desculpa ou de outras formas mais simbólicas.

A investigação realizada em educação tem destacado que as reformas curriculares realizadas em muitos países incidiram numa cultura de reparação, isto é, uma preocupação com um olhar crítico sobre o passado, mormente na violação dos direitos humanos e em todas as formas de injustiça perpetradas pelos países colonizadores. Por exemplo, no Canadá, a cultura de reparação tem suscitado diversas respostas à questão da injustiça histórica no currículo, contribuindo para realçar os efeitos e as limitações de reformas muito pontuais e baseadas nos discursos de uma política de reconciliação. Aliás, a mudança na Austrália, de acordo com Keynes (2024), pode ser perspetivada através desta questão: como é que a crescente cultura de reparação e os imperativos de dizer a verdade estão a remodelar a reforma curricular?

Tratar a injustiça colonial no currículo australiano tem sido considerado como um aspeto bastante positivo das mudanças operadas na educação e, conseqüentemente, na formação de futuros cidadãos, admitindo-se também que esse mesmo aspeto tem sido incluído numa cultura de reparação global. Identificam-se, deste modo, as injustiças coloniais como passo necessário para uma nova transformação social e torna-se mais presente o imperativo da educação, responsável pela promoção da verdade no contexto de uma cidadania nacional inserida na mundialidade das relações humanas. Por outro lado, a era da *Pós-Apologia* tem sido responsável pela mudança de discursos relativamente à negação histórica e a uma perspetiva patriótica do passado colonial.

Neste sentido, poder-se-á sustentar que as reformas curriculares ocorridas na última década têm dado uma resposta positiva à cultura de reparação, fazendo da educação um símbolo de equilíbrio cultural. Todavia, o estudo de Keynes (2024) mostra que o currículo continua a legitimar o colonialismo e a apresentar formas distorcidas de conhecimento sobre o passado, ocidentalizando o conhecimento. Na análise de Said (2000), a ocidentalização distorce o orientalismo através de uma cultura, baseada na perspetiva gramsciana de consentimento, que impõe uma determinada verdade relativamente ao conhecimento, assumidamente de natureza



política, já que é um texto de contextos, marcados por autores e períodos. Assim, o currículo é um espaço privilegiado de imposição da epistemologia ocidental, incluindo a sua visão do mundo, da natureza e do ser humano (Pavan & Tedeschi, 2024).

É forçoso, por conseguinte, que o currículo “diga a verdade”, ao nível dos conteúdos que transforma em conhecimento escolar, para que se possa instituir num projeto de transformação social que, obrigatoriamente, inclui a compreensão profunda do passado. A injustiça histórica, que é base da cultura de reparação, tem diversas lógicas, destacando-se a do reconhecimento de direitos fundamentais como oportunidade para a construção de um presente mais justo e solidário, além do memorialismo, da equivalência e da personalização. A lógica memorialística identifica-se com narrativas e símbolos de forma a reforçar o significado de memórias específicas para as identidades de grupos específicos, sendo a injustiça histórica imaginada como algo a ser recordado e nunca esquecido, bem como a ser incorporado como parte de uma história nacional progressiva, juntamente com outras ocasiões de significado nacional (Keynes, 2024).

Por sua vez, a lógica da equivalência observa-se quando as injustiças coloniais dos colonos são posicionadas como sendo equivalentes a outras formas de injustiças, tornando-se pertinente para tornar coerentes e comparáveis diferentes tipos de injustiça histórica, ainda de acordo com Keynes (2024). Por último, a lógica da personalização converte-se em estratégia pedagógica quando os alunos são envolvidos em situações de empatia histórica, através de narrativas pessoais e de fontes primárias, com o objetivo de tornar o passado presente e animado de forma a encorajar os alunos a ligarem-se e a identificarem-se com pessoas do passado (Keynes, 2024).

No contexto da linguagem de “dizer a verdade” sobre o colonialismo, e de o incluir nas diversas lógicas de uma cultura de reparação, ocorre a desconstrução de uma narrativa universal, reconhecendo-se que, por exemplo, com a génese do colonialismo no continente americano se inicia também a constituição colonial dos saberes, das linguagens, da memória e do imaginário (Pavan & Tedeschi, 2024), com repercussões na verdade que é curricularmente construída ou silenciada. No caso do Brasil, a obrigatoriedade de incluir transversalmente no currículo dos ensinos fundamental e médio o ensino da *história e cultura afro-brasileira*, conforme a Lei n. 10



639/2003, de 9 de janeiro⁴, foi uma decisão que tem conhecido progressos e recuos na sua efetividade, se bem que tenha de fazer parte do projeto político-pedagógico de cada escola.

E aqui o currículo tem algo a dizer, se para tal for chamado a essa tarefa na educação dos jovens, pois não se trata de apagar a história nacional na formação de cidadãos. Pelo contrário, é necessário reforçar o seu papel na educação através de um currículo que leve os jovens a reconhecerem as injustiças coloniais (sendo fundamental falar na pluralidade e não somente na singularidade de uma dada situação) e o papel do passado na construção do futuro, como realça a UNESCO (2021) no relatório *Reimaginar nos- sos futuros juntos: um novo contrato social para a educação*, e sublinhado também pela OEI.

No processo educativo, o currículo define não só o conhecimento – e daí que a sua questão canónica seja esta: *que conhecimento é mais valioso?* (Pinar, 2007) –, mas também a transformação de conteúdos, adstritos a áreas e disciplinas, em conhecimento escolar, naquilo que se denomina transposição didática ou transformação curricular (Pacheco, 2014). Sendo muitas as perspetivas teórico-conceituais, a noção de currículo oscila entre o plano prescritivo e o projeto flexível, ou entre o “currículo para” e o “currículo de”, sendo assumido como texto com traços de caracterização muito diferentes.

De todas as definições que já li, destaco a de Grumet (1988): o currículo é a ponte que estabelece a ligação entre gerações ao nível do conhecimento. Entender-se-á, assim, que no seu pressuposto educativo o currículo é um projeto cultural, para além de social, político, económico, ideológico, como têm sido destacados por diversos autores que primeiramente perfilharam o paradigma reconceptualista, ligado a uma perspetiva humanista de educação (Pinar, 2015).

Faço também uso da noção advogada por Goodson (2006), ou seja, o currículo é uma construção social, cultural e política, refletindo o pessoal e o biográfico, apesar das diferenças regionais, nacionais e locais, para abordar a cultura de reparação. Para tal, é fundamental rever o conceito de cultura na globalidade da sociedade contemporânea. Na linha de Con-

4 É pela Lei n. 9394/1996, de 20 de dezembro que, primeiramente, “o ensino da história do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro, especialmente das matrizes indígena, africana e europeia.”



rad (2017), Puchner (2024) segue uma abordagem focada numa visão de influências remotas, reunidas através do contacto, já que os lugares e as instituições são produtores de significados. Na análise crítica que o autor faz, os encontros culturais têm levado também à destruição, ao roubo e à violência, mesmo que as culturas atacadas tenham desenvolvido surpreendentes estratégias de resistência e resiliência.

Deste modo, os produtos culturais, sobretudo as grandes narrativas literárias, da qual o autor cita *Os Lusíadas*, de Luís Camões (1524-1580), refletem vantagens recíprocas, ainda que desigualmente partidas, bem como choque de culturas, ignorância, arrogância e violência, pelo que esta obra épica portuguesa, de acordo com Puchner (2024), “é um bom lembrete de que a criação de significados pode ser um empreendimento perigoso. É perigoso usar o passado para justificar o presente, é perigoso abordar outras culturas com ignorância e poder” (p. 247).

Traduzindo o currículo formas de abordagem do conhecimento, numa lógica de áreas e disciplinas e também de projetos interdisciplinares, há que considerar as noções de “currículo para” e de “currículo de”, tendo em conta que não há propostas curriculares neutras, já que é impossível separar estruturas sociais de mentalidades, porque como refere Conrad (2017), as estruturas são produzidas e reproduzidas através de práticas individuais, quer dizer, através da atividade humana.

Mais do que um plano, sujeito às regras de exequibilidade técnica, o currículo promove o diálogo sobre o conhecimento, a subjetividade de quem aprende e a objetividade da partilha social, fomentando, ao mesmo tempo, interdependência, tensões e conflitos, como evidencia Miller (2025). Porém, não há um currículo global, como não há uma história global sem o conhecimento do particular e do contexto, pelo que a diversidade e a diferença são referenciais para qualquer proposta curricular, apesar de uma tendência para a existência de um núcleo curricular forte, identificado com o domínio de competências.

Contrariamente a um currículo universal (“currículo para”), um currículo contextualizado (“currículo de”) define uma base de entendimento cultural que permite explorar de forma coesa a construção de uma identidade coletiva. Mais do que nunca, o currículo promove a integração dos saberes, dando sentido ao aprender e ao estudar, visto que a vida dos alunos, enquanto futuros-adultos, acontecerá num contexto de partilha e de reciprocidade humana. Neste sentido, o “currículo de” valida uma perspectiva



problematizante do conhecimento, integrando questões que fazem parte do mundo dos alunos, seja as que os afetam pessoalmente, seja as que dizem respeito a situações que lhes são comuns, no quadro de uma globalidade partilhada (Pacheco & Maia, 2021).

No tempo presente, ou da era globalização, apesar do discurso do multilateralismo ressurgir com posições nacionalistas e regionais, não há um exterior totalmente definido por referenciais que estabeleça uma relação de causa-efeito, e que seja um guião para definir o futuro apenas através de um caminho. Defendendo uma nova terminologia alicerçada nas experiências históricas não-ocidentais, Conrad (2017) situa-se no *universalismo reflexivo e autocrítico*.

Se tudo fosse discutido na lógica das estruturas, dir-se-ia que a colonização e o holocausto, por exemplo, são inócuos no presente, sendo apenas factos de um dado tempo. Ao invés, Conrad (2017) move as decisões pessoais e a autonomia individual para o centro da análise, na medida em que as estruturas impõem uma causalidade coletiva, pelo que a desresponsabilização contribuiria para o regresso à barbárie, no sentido que lhe atribui Adorno em *Educação e Emancipação*, que reúne ensaios sobre educação política, entendida como educação para a emancipação, no quadro conceptual da teoria crítica, e cuja discussão é assombrosamente pertinente para os tempos atuais. Nas ideias de Adorno (1995), enquanto formação cultural e experiência formativa, a educação tem de ser a memória da elaboração do passado, não como espaço vazio do discurso, mas como prática de autorreflexão que exige uma pedagogia democrática, na dimensão do esclarecimento kantiano e da emancipação.

Se a barbárie é gerada na sociedade, a escola tem condições mínimas para lhe resistir, não podendo, por si mesma, defender as suas muralhas, embora o seu objetivo principal seja o de desbarbarizar a humanidade. Por conseguinte, o filósofo alemão enuncia a seguinte tese: desbarbarizar tornou-se a questão mais urgente da educação, hoje em dia, isto é, não admitir uma agressividade primitiva, um ódio primitivo ou, na terminologia culta, um impulso de destruição.

Assim, a escola é decisiva na tentativa de superar a barbárie para a sobrevivência da humanidade, sem cair em formas de controlo, pois não se pode tirar às pessoas a sua espontaneidade, nem as converter em “obedientes instrumentos da ordem vigente” (p. 156). Em nome da autoridade, a barbárie consiste, ainda nas palavras de Adorno (1995), que se pratiquem atos



que anunciam a deformidade, o impulso destrutivo e a essência mutilada da maioria das pessoas, originando condições humanas indignas através de atos de violência e não, como seria de esperar, de modos de agir politicamente refletidos. Se a educação está associada à produção de uma consciência verdadeira, em que o sujeito sai da sua menoridade, como Adorno sublinha no pensamento kantiano, é fundamental pensar que tal deve ocorrer, politicamente, numa democracia pensada como uma sociedade de pessoas emancipadas, conscientes, racionais e críticas.

Por outro lado, Adorno (1995) aborda a questão da barbárie através do axioma da não repetição de Auschwitz através da educação. Esta exigência parte da constatação, tanto na década de 1960, quanto na de 2020, que a barbárie continuará a existir enquanto persistirem as condições que a tornam possível, pelo que faz parte do princípio civilizatório, com todas as suas formas de violência desumana ou de fúria agressiva. Neste caso, Adorno liga a educação à autorreflexão crítica, de modo a questionar e denunciar toda e qualquer forma de violência, começando na educação de infância e continuando ao longo da vida, como forma de esclarecimento que produz um clima intelectual, cultural e social crítico relativamente às condições que geram a barbárie.

Todavia, tal tarefa exige não apenas pedagogia e conhecimento, mas também vínculos de compromisso, associados ao poder de reflexão que as pessoas têm na sociedade, asserindo Adorno (1995): “o centro de toda a educação política deve ser que Auschwitz não se repita” (p. 136), postulando que deve ser a base de um currículo entendido como projeto cultural que entrelaça criticamente presente, passado e futuro.

A noção de “currículo de” define também a natureza decolonial do conhecimento. Os estudos pós-coloniais têm sido a base conceptual da cultura de reparação, destacando a impossibilidade do esquecimento, já que a educação é o mecanismo de deslegitimação de dados históricos que tiveram como palco a subjugação colonial e outros factos históricos. Concomitantemente, o “currículo de” implica a interpretação da realidade histórica, da qual faz parte o processo de educação baseado na dialética da pessoa humana, pois, para Godinho (2011), ninguém vive só o presente, mas desloca-se pelo passado e anseia pelo futuro. E isso torna-se relevante no currículo como cultura de reparação, donde a disciplina de História assumir no currículo uma destacada relevância social.

Num estudo australiano sobre a inscrição de alunos na disciplina de História, no ensino secundário, é abordada a razão pela qual a escolha desta



disciplina está a diminuir, concluindo Cairns e Garrard (2024) que há três influências que se evidenciam, de acordo com as respostas dos alunos: instrumental, estatuto da disciplina e contexto local. O instrumentalismo educativo ocorre quando o currículo é visto como um plano de agendas sociais, conferindo às disciplinas uma relevância técnica, orientada para um conhecimento que tem um dado valor de mercado.

Por isso, no referido estudo, os fatores instrumentais são os mais poderosos na escolha da disciplina de História, tornando-se crucial não apenas conhecer melhor os desafios que os alunos enfrentam, como também realçar os benefícios multidimensionais em abordar conteúdos que exigem um diálogo crítico e um conhecimento compreensivo do mundo (Heidegger, 1977). Porém, o currículo como cultura de reparação cultural não se limita à História, incluindo também conteúdos a partir de uma abordagem interdisciplinar que fundamenta uma perspectiva aberta e humanista de currículo. Mais do que uma prática uniforme, o currículo é uma conversação complexa (Pinar, 2007), que implica, para Miller (2010), uma consciência de possibilidades, isto é, “uma participação em processos constantes de envolvimento, questionamento, escolha, ação e transformação em relação não só a paisagens originárias, mas também a múltiplos e diferentes outros” (p. 328). Desse modo, nenhuma versão de uma consciência de possibilidades pode surgir em escolas voltadas para tais abordagens baseadas nessas concepções estreitas, mecanicistas e técnico-rationais de currículo e pedagogia.

É frequente fazer uso da cultura de reparação como narrativa de desculpa, assumindo-se no presente o que outros fizeram no passado. Recordando a sua infância colonial em África, e advertindo desde logo que a infância é um espaço sem culpa, Macedo (2024) entende que a culpabilização retrospectiva é uma fuga à responsabilidade do presente, mas para isso é preciso não esquecer a História e manter viva a memória do passado.

Neste aspeto, a história global tem sido acusada de ignorar os indivíduos e de fugir à questão da responsabilidade, escondendo-se atrás de fluxos anónimos, estruturas impessoais e de metáforas em torno da circulação, como refere (Conrad, 2017). Mas, entretanto, se não houve um reconhecimento no passado da questão colonial, que impôs formas de subjugação económica e cultural, que tal reparação se faça no presente com o intuito de capacitar e fortalecer as pessoas de lugares até agora negligenciados e de lhes possibilitar a reivindicação do seu passado, como reconhece o autor. Isto é, trata-se de reivindicar uma posição epistemológica que deve



realçar questões de poder, modos de conhecimento e formas de subjetivação, conforme Foucault (2013) propõe na análise da experiência humana.

Em síntese, o currículo constituir-se-á como projeto que releva a cultura de reparação se existir uma alteração significativa do papel da educação, sobretudo no modo como as dimensões pessoal e social são integradas num processo de formação que dá sentido ao presente através do questionamento do passado e do futuro. Situar o conhecimento que diga a verdade apenas de um lado é aceitar que a universalização normaliza tendências de valorização epocais, como se o passado jamais tivesse fim. Sabe-se pela História que o colonialismo tem contado de forma quase absoluta a visão dos vencedores. Talvez fosse adequado incluir no currículo que integra a cultura de reparação a tragédia *Os Persas*, de Ésquilo, que narra a história dos vencidos, trazendo a batalha de Salamina para os dias de hoje e projetando sentimentos e emoções que são ignoradas pelos vencedores. A este propósito, com palavras de Ésquilo, Lourenço (2002) destaca a descrição da guerra “como um abismo de dores” (p. 50), talvez a expressão mais apropriada para designar a guerra, mas também outras formas de opressão de que o colonialismo foi responsável.

REFERÊNCIAS

- ACARA. Agência Australiana de Currículo, Avaliação e Disseminação. (2024). <https://v9.australiancurriculum.edu.au/>
- Adorno, T. W. (1995). *Educação e emancipação*. Paz e Terra.
- Cairns, Rebecca, & Garrard, K. A. (2024). The status of History in the subject-selection marketplace: Insights from Australian students. *Prospects*, 54. 739–754. <https://doi.org/10.1007/s11125-024-09705-9>
- Conrad, S. (2019). *O que é a história global?* Edições 70.
- Foucault, M. (2013). *O governo de si e dos outros*. Editora Martins Fontes.
- Godinho, V. M. (2011). *Problematizar a sociedade*. Quetzal.
- Goodson, I. (2008). *As Políticas de currículo e de escolarização*. Editora Vozes.
- Grumet, M. R. (1988). *Bitter Milk: Women and teaching*. University of Massachusetts Press.
- Heidegger, M. (1977). *The question concerning technology and other essays*. Harper and Row.
- Keynes (2024). From apology to truth? Settler colonial injustice and curricular reform in Australia since 2008. *Journal of Curriculum Studies*, 56 (3), 339–354. <http://doi.org/10.1080/00220272.2024.2323612>



- Lourenço, F. (2002). *Grécia revisitada*. Livros Cotovia.
- Macedo, H. (2024). *Camões e outros contemporâneos*. Editorial Presença.
- Miller, J. L. (2010). Curriculum as a consciousness of possibilities. *Curriculum Inquiry*, 40 (1), 125–141. <https://doi.org/10.1111/j.1467-873X.2009.00471.x>
- Miller, J. L. (2025). *Curriculum without consensus*. Routledge.
- Pacheco, J. A. (2014). *Educação, formação e conhecimento*. Porto Editora.
- Pacheco, J. A., & Maia, I. B. (2021). Transglobalidade, cosmopolitismo e inovação como linguagens da escola em tempo de crise. *Revista Indagações em Educação*, 1(1), 1–15. <https://publicacoes.unifalmg.edu.br/revistas/index.php/indagacoesemeduacao/article/view/1615/1208>
- Pavan R., & Tedeschi, S. L. (2024). Para além dos silêncios curriculares da colonialidade: o ressoar de currículos decoloniais. *Revista e-Curriculum*, (22), 1–21. <http://dx.doi.org/10.23925/1809-3876.2024v22e59084>
- Pinar, W. F. (2007). *O que é a teoria curricular?* Porto Editora.
- Pinar, W. F. (2015). Foreword. In J. C. J. Henderson et al. (Org.), *Reconceptualizing curriculum development* (pp. xi-xvi). Routledge.
- Puchner, M. (2024). *Cultura. Uma nova história do mundo*. Temas e Debates.
- Said, E. S. (2000). *Orientalismo: Representações ocidentais do Oriente*. Livros Cotovia.
- Santos, D. S., & Zan, D. D. (2022). O sistema de ensino australiano: Um olhar sobre as desigualdades educacionais. *Educação em Revista*, 38, e25173. <https://doi.org/10.1590/0102-469825173>
- UNESCO. (2021). *Reimaginar nossos futuros juntos: Um novo contrato social para a educação*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381115>.

08. FORMACIÓN DOCENTE Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES¹

Denise Vaillant²

La transformación digital, y en particular la Inteligencia Artificial (IA), ha traído consigo no solo un cambio en la manera en que los estudiantes aprenden, sino también en la forma en que los docentes enseñan y se forman. La integración de sistemas inteligentes digitalizados, característica de la llamada Cuarta Revolución Industrial, incide profundamente en la manera en que enseñamos, aprendemos e interactuamos. Esta irrupción tecnológica ha generado nuevas dinámicas de comunicación, colaboración y acceso al conocimiento, obligando a replantear los modelos pedagógicos tradicionales y a explorar metodologías más flexibles y centradas en el estudiante.

En la actualidad, y con una perspectiva hacia el futuro, es esencial que los maestros y profesores posean competencias digitales que les permitan influir positivamente en la educación de niños, jóvenes y adultos. No se trata de un fenómeno reciente, puesto que, desde los inicios de los sistemas educativos, la labor docente ha estado ligada al uso de herramientas tecnológicas, ya fueran pizarras, libros impresos, retroproyectores o computadoras personales. Sin embargo, el concepto de tecnologías aplicadas a la educación ha evolucionado con el tiempo, se ha adaptado a los cambios sociales y ha abierto el camino a recursos digitales innovadores. Aunque durante décadas dichos recursos se asociaron principalmente a medios de comunicación masivos y audiovisuales, en las últimas décadas se han diversificado considerablemente. En la actualidad, al mencionar las tecnologías de la enseñanza resulta casi inevitable pen-

1 El aporte se basa en el libro (en prensa) *Desarrollo profesional docente en tiempos digitales: Un camino de aprendizaje*, que preparamos junto al Dr. Carlos Marcelo.

2 Decana del Instituto de Educación-Universidad ORT Uruguay y directora del Programa de Doctorado en dicha universidad. Posee un doctorado en Educación de la Universidad de Québec à Montréal, Canadá. Ocupó varios cargos de responsabilidad en el sistema educativo en Uruguay. Es responsable de la revista indexada *Cuadernos de Investigación Educativa*. Profesora invitada en numerosas universidades latinoamericanas y europeas, asesora de varios organismos internacionales y autora de artículos y libros referidos a la temática de profesión docente y políticas educativas.



sar en entornos digitales, plataformas de aprendizaje en línea, aulas virtuales, recursos multimedia, aplicaciones y software educativo. Así, el rol del docente se vuelve más complejo, debido a que requiere no solo el dominio de estos recursos, sino también la capacidad de integrar la tecnología de manera pertinente y significativa en sus prácticas pedagógicas.

La pandemia de COVID-19 evidenció de forma contundente la importancia de la tecnología en los entornos educativos, al obligar al cierre de escuelas y universidades de un día para otro. La emergencia sanitaria puso en primer plano problemáticas ya existentes en los sistemas educativos de Iberoamérica, tales como la falta de familiaridad con el entorno digital, una insuficiente formación del profesorado en competencias digitales, currículos poco adaptados a las necesidades del siglo XXI y las desigualdades en el acceso a dispositivos e internet. Estos desafíos no solo afectaron la continuidad del proceso de enseñanza y de aprendizaje, sino que también agudizaron brechas de origen socioeconómico y geográfico, evidenciando la urgencia de crear estrategias pedagógicas inclusivas que contemplen la diversidad de contextos.

Ahora bien, contar con herramientas tecnológicas no garantiza su uso regular o adecuado por parte de los docentes. Más allá de utilizar plataformas digitales para impartir clases sincrónicas o publicar contenidos, la innovación educativa demanda la reformulación de estrategias didácticas y la adaptación de métodos de evaluación, a fin de responder a los distintos ritmos de aprendizaje y promover la participación del estudiantado. Las investigaciones en este campo demuestran que la enseñanza en entornos virtuales e híbridos impone un nivel de exigencia adicional para los profesores, quienes deben gestionar simultáneamente dinámicas presenciales y virtuales, crear contenidos adecuados para ambos formatos y acompañar el progreso de los estudiantes con herramientas de seguimiento y retroalimentación eficaces.

En América Latina, la brecha digital permanece como uno de los grandes desafíos, particularmente en zonas rurales, donde la falta de infraestructura y recursos es mayor en comparación con las áreas urbanas. Además, el acceso a las tecnologías varía de manera considerable según el nivel de ingresos, evidenciando desigualdades económicas que afectan directamente las oportunidades formativas y, por ende, el desarrollo personal y social. Aun así, no podemos obviar la acelerada digitalización de nuestras sociedades ni retroceder ante la necesidad de incorporar las competencias digitales en la formación docente. El auge de los datos y los algoritmos hace que la IA y otras tecnologías emergentes cobren un papel central en los procesos educativos y plantean desafíos éticos (relacionados con la privacidad, la transparencia y



la equidad), así como retos pedagógicos al exigir la actualización continua de contenidos y de la práctica docente.

Se hace vital promover el desarrollo profesional de los docentes con un enfoque integral, que vaya más allá de lo técnico y abrace el uso crítico y reflexivo de la tecnología. Múltiples organismos internacionales y regionales han propuesto marcos de referencia para las competencias digitales docentes que subrayan la importancia de la alfabetización digital, la pedagogía innovadora, la evaluación adecuada de los aprendizajes y la consideración de la ética y la responsabilidad social en el uso de la tecnología. Al asumir este compromiso, la comunidad educativa podrá avanzar hacia una educación más inclusiva y de calidad, en la que la transformación digital sea una oportunidad para cerrar brechas, fortalecer la equidad y favorecer el desarrollo de habilidades esenciales para el presente y el futuro de la sociedad.

¿Cómo puede el desarrollo profesional docente responder a las demandas de la transformación digital en la educación? La transformación digital en la educación exige un replanteamiento profundo de la formación continua del profesorado. Para que los docentes puedan responder efectivamente a los desafíos de este entorno en constante evolución, es necesario ir más allá de la mera capacitación en herramientas tecnológicas: se requiere promover procesos formativos que integren aspectos pedagógicos, didácticos, éticos y de gestión de la información. Asimismo, cobra importancia el desarrollo de habilidades blandas (pensamiento crítico, adaptabilidad, comunicación asertiva) que permitan a los docentes aprovechar la tecnología como un medio para innovar y facilitar aprendizajes profundos en el estudiantado.

¿Qué competencias digitales son esenciales para que los docentes enfrenten los desafíos de un entorno de aprendizaje interconectado? En un contexto marcado por la globalización y la hiperconectividad, las competencias digitales van más allá de la simple habilidad de manejar dispositivos y software. Es fundamental que los docentes:

- Gestionen información y datos de manera crítica y segura, valorando la calidad y la fiabilidad de las fuentes.
- Desarrollen recursos educativos digitales y seleccionen plataformas adecuadas para distintos objetivos pedagógicos.
- Fomenten la colaboración y la comunicación en entornos virtuales, y participen en comunidades de práctica y redes profesionales que faciliten el intercambio de experiencias y conocimientos.



- Adopten enfoques de enseñanza flexibles e inclusivos, haciendo uso de metodologías activas que saquen provecho de las posibilidades que brinda la realidad virtual, la gamificación o los entornos de simulación.
- Tengan conciencia ética y protejan la privacidad, atiendan a la seguridad de los datos de sus estudiantes y promuevan un uso responsable de la tecnología.

¿De qué manera la IA puede apoyar la formación continua y personalizada de los educadores? La IA ofrece oportunidades sin precedentes para personalizar el aprendizaje docente. Por ejemplo, plataformas de *e-learning* basadas en IA pueden:

- Analizar las fortalezas y debilidades individuales del profesorado y sugerir rutas formativas adecuadas a sus necesidades específicas.
- Proporcionar retroalimentación inmediata sobre el progreso y la comprensión de contenidos que permita realizar ajustes oportunos en el plan de formación.
- Facilitar el diseño y la evaluación de actividades de aprendizaje, al reducir la carga administrativa y liberar tiempo para la reflexión pedagógica.
- Crear comunidades de práctica virtuales impulsadas por algoritmos que pongan en contacto a los docentes con intereses y contextos similares, y así favorecer el intercambio de buenas prácticas.

Junto con las ventajas de la IA, no obstante, surgen riesgos que requieren una regulación ética y legal, tales como la posible invasión de la privacidad, la opacidad de los algoritmos o la dependencia excesiva de herramientas automatizadas.

¿Cuáles son las oportunidades y riesgos asociados con el uso de herramientas digitales en el desarrollo profesional docente? Las oportunidades son múltiples:

- Acceso a formación continua sin las barreras de tiempo y espacio, para permitir la participación de docentes de zonas remotas en cursos, conferencias y eventos virtuales.
- Creación de comunidades internacionales que promueven la colaboración, el aprendizaje mutuo y la innovación educativa.
- Actualización permanente en nuevos enfoques pedagógicos, tendencias tecnológicas y estrategias de enseñanza, gracias a la enorme variedad de recursos disponibles en línea.



- Eficiencia en la coordinación y comunicación, tanto entre colegas como con otros actores del sistema educativo (familias, directivos, especialistas).

Entre los riesgos se destacan:

- Brecha digital y desigualdad: la falta de acceso a internet o dispositivos puede excluir a docentes de entornos vulnerables.
- Sobrecarga y tecnoestrés: la hiperconectividad puede generar agotamiento, especialmente si no se establecen límites claros entre la vida personal y profesional.
- Pérdida de la privacidad e identidad digital: el uso intensivo de redes y plataformas puede exponer datos sensibles y afectar la reputación profesional.
- Dependencia excesiva de recursos externos: si no se desarrolla una visión crítica, se corre el riesgo de adoptar herramientas tecnológicas sin un análisis pedagógico profundo.

Hoy en día, maestros y profesores pueden compartir materiales y experiencias con colegas de diferentes partes del mundo con gran facilidad, y crear lazos profesionales que trascienden las fronteras geográficas y culturales. Al integrarse en comunidades virtuales, la formación docente deja de limitarse a un espacio físico y a un horario concreto, y pasa a ser un proceso vivo y dinámico que puede ocurrir en cualquier momento y lugar. En este sentido, plataformas y aplicaciones digitales se han convertido en un recurso indispensable para la actualización profesional de los educadores, al tiempo que las redes sociales han abierto la puerta a la creación de comunidades de aprendizaje donde se comparten ideas, se reflexiona sobre la práctica y se establecen vínculos de colaboración.

Las redes sociales y diversas plataformas en línea, aunque originalmente no fueron concebidas con fines educativos, han ganado relevancia como herramientas para el crecimiento profesional. Ofrecen espacios de interacción con expertos: webinars, foros y seminarios virtuales donde confluyen referentes de la educación, investigadores y docentes de distintas disciplinas. Permiten la participación activa en redes como Twitter, LinkedIn o YouTube, que visibilizan el trabajo docente y habilitan la construcción de una reputación *online* acorde con los valores y metas de cada educador. Por otra parte, las plataformas y las redes sociales brindan oportunidades de aprendizaje colaborativo. A través de grupos específicos, hashtags y comunidades de práctica, se fomenta el inter-



cambio de recursos, la retroalimentación mutua y la generación de proyectos conjuntos.

El gran desafío no radica solo en incorporar herramientas digitales a la enseñanza, sino en repensar las metodologías y los enfoques pedagógicos para aprovechar al máximo las posibilidades que brinda la tecnología. No es suficiente con digitalizar viejos materiales o replicar estrategias tradicionales en entornos virtuales; se requiere diseñar experiencias de aprendizaje disruptivas que promuevan la colaboración, el pensamiento crítico y la solución creativa de problemas. En este sentido, la formación de maestros y profesores debe incidir en la reflexión sobre la propia práctica, impulsar metodologías activas y fomentar la creación de entornos de aprendizaje centrados en el estudiante, apoyados en la innovación tecnológica.

Son innegables las dificultades a las que se enfrentan quienes se inician en la labor educativa. Su experiencia previa como estudiantes suele moldear creencias y actitudes pedagógicas que, con frecuencia, llevan a reproducir prácticas tradicionales. Asimismo, la brecha entre la formación teórica y la realidad de las aulas puede limitar la capacidad de adaptación de los docentes ante contextos diversos y complejos. Con la incorporación de la tecnología, estas tensiones se intensifican si la formación no integra adecuadamente las competencias digitales y el análisis crítico de la cultura digital. Superar esta desconexión implica un esfuerzo sistemático por parte de las instituciones educativas, de las autoridades y de los propios formadores, para promover prácticas de observación reflexiva, tutoría y trabajo colaborativo en escenarios reales, así como el uso contextualizado de herramientas digitales.

En un entorno cada vez más digitalizado, resulta esencial que la formación docente aborde las implicaciones éticas y legales del uso de la tecnología. El avance de la IA y la posibilidad de utilizar herramientas como ChatGPT abren oportunidades para la personalización del aprendizaje y la innovación en las prácticas pedagógicas. Sin embargo, su eficacia y pertinencia dependerán en gran medida de una formación sólida que promueva un uso responsable, crítico y ético de estos recursos. La gestión de la identidad digital y el denominado «e-profesionalismo» son igualmente cruciales para proteger el bienestar emocional y la reputación de los educadores, así como para impulsar la confianza de los estudiantes y de sus familias en la labor docente. La alfabetización en ciberseguridad, la comprensión de las políticas de datos y privacidad y el mantenimiento de un comportamiento profesional *online* se han convertido en competencias ineludibles para ejercer con solidez en el mundo digital.



El entorno digital trae consigo riesgos relacionados con la desinformación y la manipulación, amenazas que se han materializado en procesos políticos y sociales de alcance global. Las noticias falsas, la propaganda y la divulgación de información tendenciosa suponen un peligro real para la educación y la toma de decisiones informadas. Por ello, la alfabetización digital y el desarrollo del pensamiento crítico resultan fundamentales. Los docentes necesitan competencias que les permitan distinguir datos confiables de contenido engañoso, a fin de formar estudiantes igualmente críticos y capaces de enfrentar los desafíos del mundo actual.

La adopción masiva de plataformas digitales y herramientas de IA generan datos personales y académicos de docentes y estudiantes a escalas nunca vistas. Si bien el análisis de estos datos puede permitir una personalización avanzada de la formación docente, es imprescindible preguntarse: ¿quién gestiona esta información y con qué fines? La transparencia y la protección de la privacidad deben ser prioridades en cualquier iniciativa que involucre analítica educativa, evitando caer en la monetización o en el uso indebido de datos sensibles.

Por esta razón, el fomento de prácticas éticas y la elaboración de políticas claras de protección de datos en las instituciones educativas se vuelve urgente. En este escenario, la competencia digital docente incluye no solo el dominio de las herramientas tecnológicas, sino también la capacidad de reconocer implicaciones éticas y legales al momento de recopilar, analizar y utilizar información derivada de la práctica educativa.

Además de los desafíos éticos que plantea el contexto de transformación digital para el futuro desarrollo profesional docente, cabe preguntarnos qué tendencias visualizamos. Y, sin duda, el aprendizaje híbrido se perfila como una de las tendencias futuras, pues permite combinar la experiencia en entornos reales con simulaciones y espacios virtuales altamente interactivos. Podemos imaginar entornos inmersivos donde los docentes practiquen estrategias pedagógicas y reciban retroalimentación basada en datos en tiempo real, o sistemas de recomendación que sugieran rutas de desarrollo profesional adaptadas a las necesidades contextuales y personales de cada educador.

En el horizonte se vislumbra la posibilidad de contar con asistentes virtuales basados en IA, capaces de analizar la interacción diaria del docente con su entorno escolar, proponer mejoras y anticipar necesidades formativas. Estas herramientas, ya probadas en sectores como la medicina o las finanzas, podrían revolucionar la formación al permitir una retroalimentación continua, focalizada y altamente personalizable.



Para que la transformación digital se traduzca, en tiempos futuros, en beneficios reales para los docentes en formación y para aquellos en ejercicio es necesario que los equipos directivos de las instituciones formadores de docentes asuman un liderazgo proactivo, que implique:

- Promover una cultura de innovación y aprendizaje continuo, en la que el error sea visto como parte natural del proceso de mejora.
- Facilitar el acceso a recursos y formación, y así garantizar que todos los docentes tengan oportunidades de actualización en competencias digitales y pedagógicas.
- Fomentar la colaboración y la confianza, al impulsar redes internas y externas de intercambio profesional.
- Abogar por la protección de datos y la aplicación de normas éticas en la adopción de sistemas de IA y recolección de información.

En conclusión, el avance de las redes sociales y de la IA trae consigo posibilidades inéditas para personalizar la enseñanza, fortalecer comunidades globales y desarrollar enfoques pedagógicos innovadores. Sin embargo, su potencial solo se concretará si contamos con docentes críticamente formados, conscientes de la importancia de su rol en una sociedad digital y comprometidos con principios éticos y pedagógicos sólidos. Esta visión exige programas de formación docente que integren la tecnología con un uso pedagógico significativo, promuevan la colaboración y la creatividad y capaciten a los futuros docentes en el discernimiento de la información. El educador culto y actualizado, con un profundo conocimiento de su disciplina y de la dinámica social y tecnológica circundante, se erige como el principal garante de la calidad y relevancia de la enseñanza. Así, el liderazgo educativo y el apoyo institucional resultan fundamentales para crear entornos escolares capaces de asimilar las transformaciones digitales sin perder de vista los valores esenciales de la educación: la equidad, la inclusión, el respeto a la diversidad y la formación integral de las personas.

En última instancia, el éxito de la formación docente en la era de la transformación digital dependerá de la capacidad colectiva para integrar de forma equilibrada las herramientas tecnológicas en el proyecto educativo, y de asegurar que la innovación esté siempre al servicio del desarrollo humano y del bienestar de docentes y estudiantes. De este modo, la tecnología –desde las redes sociales hasta la IA– no se convertirá en un fin en sí mismo, sino en una aliada para enfrentar los complejos desafíos de un mundo en constante cambio.





IV. SOBRE PRIORIDADES EN LOS NIVELES EDUCATIVOS



09. EL DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO: IMPLICANCIAS PARA EL SECTOR EDUCATIVO

Ariel Fiszbein¹

Es ya bien reconocida la evidencia que indica cuán importantes son los primeros años de vida en el desarrollo de los niños, y la influencia que tienen en sus capacidades para el aprendizaje una vez comienzan la escuela. Es claro que en los últimos años hablamos mucho del tema, pero sin embargo las brechas en políticas de primera infancia son todavía muy significativas.

En mi contribución al documento de discusión *Temas de agenda en la transformación de la educación de Iberoamérica*, publicada por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, Ciencia y Cultura (OEI) en el 2024,² hice una suerte de provocación para motivar la priorización de inversiones en el capital humano de las niñas y niños menores a 6 años: propuse que dado que las inversiones que han hecho los países de América Latina para mejorar la calidad de la oferta educativa han tenido un bajo rendimiento en términos de mejoras en aprendizajes, es probable que sea una mejor opción invertir en mejorar las condiciones y nivel de preparación con los que los niños llegan a la escuela primaria. Básicamente, utilizando la creciente evidencia sobre impactos de intervenciones tempranas sugerí una garantía de servicios en cinco intervenciones a partir del nacimiento: cobertura de servicio de salud, visitas domiciliarias orientadas al cuidado y la estimulación temprana, transferencias monetarias, cupos (en un centro de cuidados y desarrollo infantil) y, por supuesto, cupos en centros de educación inicial a partir de los 4 años.

1 Director del Programa de Educación del Diálogo Interamericano. Experto en políticas sociales y educación. Doctor en Economía por la Universidad de California (Berkeley). Execonomista jefe de Desarrollo Humano en el Banco Mundial. Fiszbein tiene treinta años de experiencia trabajando en educación y políticas sociales en América Latina y el mundo.

2 Disponible en <https://oei.int/wp-content/uploads/2024/07/temas-de-agenda-en-la-transformacion-de-la-educacion-en-iberoamerica.pdf>.



En esta reflexión quiero profundizar sobre algunos aspectos que se derivan de esa 'provocación' y plantear algunas ideas sobre las implicancias para el sistema educativo de un esfuerzo estratégico como el que propuse con el objetivo de mejorar de manera radical los aprendizajes tempranos y, de ese modo, servir de punta de lanza para una transformación más amplia de la educación en la región.

Básicamente, veo cuatro implicancias estratégicas para el sistema educativo.

Primero, los sistemas educativos necesitan extender su campo de influencia en la prestación de servicios de desarrollo infantil en niños de 0 a 3 años. En la mayoría de los países de la región (si no en todos) existe una división de trabajo donde los ministerios de Educación comienzan a tomar responsabilidad por la educación de los niños a partir de los 3, 4 o hasta los 5 años. Los niños más pequeños son responsabilidad de las autoridades de salud o de ministerios o agencias de desarrollo o asistencia social. En general, eso tiene al menos dos consecuencias: el foco en desarrollo de habilidades del lenguaje y cognitivas muchas veces queda relegado generando retrasos que afectan las capacidades de aprender más adelante. Al mismo tiempo, la falta de conexión entre los servicios de atención a la primera infancia y el sistema escolar dificulta las transiciones, especialmente para niños provenientes de hogares en situación de vulnerabilidad social.

Extender su campo de influencia implica trabajar de la mano con otros ministerios (salud, desarrollo social) y con actores no estatales ya que estos servicios tienen una participación importante del sector privado (con y sin fines de lucro). Ambos son desafíos difíciles de resolver dadas las rigideces institucionales asociadas a las lógicas sectoriales.

Segundo, y muy ligado al punto previo, implica orientar la oferta de educación inicial y/o parvularia al desarrollo de habilidades cognitivas básicas, especialmente aquellas ligadas a la lectoescritura temprana. El renovado (y muy bienvenido) énfasis en alfabetización que vemos en la región pos-covid no debe esperar al comienzo de la educación primaria. Del mismo modo que los esfuerzos de alfabetización en la escuela primaria requieren de una estrategia explícita y un liderazgo fuerte de parte de las autoridades educativas (incluyendo la priorización de contenidos curriculares), tampoco será automática la adopción generalizada de modelos de desarrollo de la lectoescritura temprana.



Al mismo tiempo, la mayor parte de los países tienen todavía importantes déficits de cobertura en la educación inicial, especialmente para niños de 3 y 4 años. Considerando las limitaciones de recursos (no solo financieros sino humanos y de gerenciamiento), la estrategia de expansión de esa cobertura debe estar firmemente orientada a priorizar a los niños pertenecientes a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Nada de esto será fácil sin un liderazgo fuerte dentro del ministerio de Educación, donde, típicamente, las oficinas a cargo de la educación preprimaria tienden a ser débiles, por decirlo de una manera diplomática.

En tercer lugar, avanzar en la dirección deseada demanda que se implemente una estrategia de desarrollo de recursos humanos específica para la educación temprana que responda a las características de esta oferta de servicios. Actualmente una parte importante del personal que trabaja con niños pequeños no tiene títulos terciarios y, en muchos casos, operan en contextos de informalidad en los cuales no existe supervisión de la calidad de los servicios. Por otro lado, no todos los países cuentan con marcos de competencias específicos actualizados para docentes de educación temprana o inicial. Y la oferta de formación inicial y en servicio para este segmento de la profesión docente está en general menos desarrollada y no responde necesariamente a marcos de competencias apropiados aun cuando estos existen.

Dado el punto de partida y la realidad del sector en la mayor parte de los países, de poco sirve concebir una estrategia de desarrollo de recursos humanos para la educación temprana como un simple espejo de lo que se hace en la educación básica. Resulta importante pensar en estrategias flexibles que busquen capacitar y certificar competencias de modo incremental para las numerosas mujeres que ya están ejerciendo estas funciones. Pero una estrategia de ese tipo no será sustentable si no es acompañada por un esfuerzo en orden a formalizar esos empleos y, gradualmente, jerarquizar lo que de hecho no es visto en muchos países como una profesión.

Finalmente, una estrategia ambiciosa de educación temprana tiene claras implicancias fiscales: expansión y mejoramiento de infraestructura, más personal y mejores remuneraciones, capacitaciones y mejores sistemas de monitoreo y supervisión, etc. Todo requiere recursos adicionales.

¿Cuánto más? Depende de varios factores. Por un lado, los niveles de cobertura y calidad de servicios existentes, que varían mucho entre los países



de la región. Y segundo, depende de los modelos de atención que se lleven a escala. En 2022 lideré un ejercicio con seis países de la región en el que tratamos de comparar los costos unitarios de intervenciones similares (visitas domiciliarias orientadas a la estimulación temprana, centros de cuidado y desarrollo infantil, y educación inicial/parvularia/preescolar). Fue un ejercicio extremadamente complicado dado que varios países no tienen la información necesaria para hacer esas estimaciones. Pero aun en el mismo país los costos unitarios varían mucho dependiendo de los modelos de prestación, y no tenemos información adecuada para comparar costos y beneficios entre distintas modalidades. En Colombia, por ejemplo, el costo unitario de distintas modalidades para los servicios de educación para niños de 3 a 5 años variaba en 100% (Fiszbein y Curcio, 2023).

Justamente para Colombia, en 2019 Raquel Bernal (2019) hizo una estimación de las necesidades incrementales de financiamiento y encontró que aun en condiciones de lo que llamaría extrema eficiencia era necesario aproximadamente un 0,5% del PIB anual más 1% en inversión en infraestructura. Las estimaciones oficiales actuales muestran un costo bastante superior.

Debemos reconocer que las necesidades de financiamiento adicional no son triviales en términos de los recursos actuales de los ministerios de Educación, pero tampoco son inviables desde el punto de vista de los presupuestos públicos, especialmente considerando los altísimos retornos a estas inversiones.

Si usamos los datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS por sus siglas en inglés), podemos ver que en promedio los países de la región invierten un poco menos de 0,5% del PIB en educación preprimaria. En promedio eso representa 10% del presupuesto educativo. Los promedios obviamente esconden realidades bien distintas. Bolivia, por ejemplo, asigna menos del 5% del presupuesto educativo a la primera infancia mientras que Chile asigna una proporción tres veces más alta.

Tomando estos números en cuenta, es posible que en algunos países al menos parte de esta estrategia pueda ser financiable con reasignaciones dentro de los presupuestos educativos existentes. ¡Pero de modo general esto simplemente va a costar más plata! Ahora, considerando la realidad fiscal de los países de la región avanzar en esta dirección implicaría que los recursos adicionales que se logren para financiar la educación tendrán que ser asignados prioritariamente hacia la educación temprana.



Es decir, no hay forma de escaparle a este desafío tan básico: si queremos tomarnos en serio la promesa de la educación temprana como eje de una transformación educativa en América Latina, tendremos que tomar decisiones que serán dolorosas. Me pregunto si las resistencias principales a tomar esas decisiones vendrán (como a veces se argumenta) desde fuera del sector (por ejemplo, de las haciendas públicas) o de dentro del sector. Me parece importante que tengamos esas discusiones con honestidad.

REFERENCIAS

- Bernal, R. (2019). *Diseño y costeo de un paquete de servicios de atención a la primera infancia: el caso de Colombia*. Washington D. C.: Diálogo Interamericano.
- Fiszbein, A. y Curcio, J. (2023). *Progreso nacional y brechas de financiamiento en los servicios de cuidado y educación en América Latina*. Washington D. C.: Diálogo Interamericano.
- Fiszbein, A. (2024). La educación temprana como estrategia de transformación. En *Temas de agenda en la transformación de la educación de Iberoamérica* (pp. 106-108). Madrid: OEI. <https://oei.int/wp-content/uploads/2024/07/temas-de-agenda-en-la-transformacion-de-la-educacion-en-iberoamerica.pdf>.



10 . BREVE REFLEXÃO SOBRE O FUTURO DAS AVALIAÇÕES EDUCACIONAIS ¹

Maria Helena Guimarães de Castro²

Introdução

Há um intenso debate acerca do futuro das avaliações educacionais em larga escala. Nas últimas décadas, como resultado da expansão das políticas públicas, do fortalecimento da democracia e da sociedade civil e de avanços no ecossistema educacional, as avaliações ganharam mais relevância para diversos atores e mídias sociais. Das avaliações em larga escala àquelas dedicadas a objetivos específicos, as avaliações educacionais assumiram formatos distintos e propósitos variados. Além de subsidiar a formulação de diagnósticos e políticas públicas, as pesquisas avaliativas favorecem a transparência das ações públicas, a ampliação do acesso a informações e influenciam novas agendas de políticas educacionais.

Entre os temas em debate, a inovação e a qualidade das avaliações têm sido discutida por diferentes especialistas e centros de pesquisa em todo o mundo. Muitas associações e organismos internacionais construíram referências, padrões e diretrizes para balizar novos modelos e práticas avaliativas, tendo em vista os avanços da ciência e o uso de novas tecnologias.

1 Uma versão ampliada dos temas aqui tratados será publicada no Dossiê USP Educação, no prelo.

2 Titular da Cátedra Instituto Ayrton Senna vinculada ao IEA/Universidade de São Paulo, polo Ribeirão Preto e Vicepresidente do Conselho Estadual de Educação de São Paulo Socióloga, Mestre em Ciencia Política, professora aposentada da Unicamp. Atualmente é titular da Cátedra Inovação em Avaliação Educacional do IEA/USP, polo Ribeirão Preto e vice presidente do Conselho Estadual de Educação de São Paulo. Foi presidente do INEP; Secretária Executiva do MEC, presidente do Conselho Nacional de Educação e da Associação Brasileira de Avaliação Educacional/Abave. É embaixadora do PISA para escolas no Brasil e membro da Academia Brasileira de Educação. Publicou mais de 50 artigos sobre educação e políticas públicas em livros e revistas especializadas.

No Brasil, a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e as mudanças no Ensino Médio a partir de 2018 tem provocado debates sobre um novo arcabouço conceitual de orientação das avaliações nacionais da educação básica, como também a incorporação das tendências observadas nas avaliações internacionais para medir e avaliar as competências do nosso século. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), instituído há mais de 30 anos, passou por aprimoramentos importantes que alavancaram a capacidade de monitoramento e avaliação da aprendizagem no Brasil, mas não introduziu mudanças conceituais e metodológicas nos últimos 20 anos. A BNCC, no entanto, demanda alterações conceituais e metodológicas nas avaliações nacionais para que os testes avaliem as competências e as habilidades esperadas ao longo da educação básica. Além disso, com os avanços tecnológicos, surgem novos formatos de avaliações em larga escala, como testes adaptativos, plataformas interativas, avaliação de competências mais complexas como observado nas avaliações internacionais.

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), por exemplo, introduziu matrizes de aprimoramento, contemplando, a partir de 2012, um domínio interdisciplinar em cada ciclo da prova. Competências complexas como Resolução de Problemas (2012), Resolução Colaborativa de Problemas (2015), Competência Global (2018) e Pensamento Criativo (2022) já foram avaliadas ao longo das últimas edições; para a prova de 2025, será avaliada a competência “Aprender no Mundo Digital”. Ou seja, essas avaliações têm uma visão sobre *o que e como* avaliar competências relevantes para a vida dos estudantes em uma sociedade em transformação acelerada.

É neste cenário de mudança que se insere o debate acerca do futuro das avaliações da educação básica no Brasil, um dos temas de discussão da Cátedra Instituto Ayrton Senna de Inovação em Avaliação Educacional, sediada no IEA/USP, polo Ribeirão Preto. Este artigo pretende fazer uma breve reflexão sobre recentes inovações nas avaliações e oferecer sugestões para o aperfeiçoamento das avaliações nacionais da educação básica. Não é nosso objetivo fazer um levantamento exaustivo do estado da arte da produção de estudos sobre o tema o que exigiria um trabalho de pesquisa muito abrangente. Trata-se apenas de um rápido voo sobre pesquisas recentes com o objetivo de identificar tendências que podem contribuir para o avanço dos debates e talvez para uma nova agenda de pesquisas de avaliação no Brasil.



A questão central é: quais os novos desafios das avaliações educacionais da educação básica em larga escala no país e como as tendências de mudança nos processos e sistemas de avaliação podem inspirar uma nova agenda de aperfeiçoamento das avaliações no Brasil?

Breve Síntese de alguns estudos sobre os Desafios da Avaliação da Educação Básica no Brasil

Nesse momento de discussão sobre o futuro do SAEB, a compreensão das novas tendências na produção de conhecimento sobre avaliação em larga escala é fundamental para enriquecer o debate qualificado acerca do aperfeiçoamento dos nossos sistemas de avaliação. Além dos avanços conceituais da BNCC, as inovações teórico-metodológicas das avaliações internacionais indicam novos caminhos a serem enfrentados nos processos avaliativos. O desafio de avaliar competências, conhecimentos e novas habilidades, atitudes e valores impõe um novo esforço na elaboração dos referenciais e matrizes de avaliação, em especial do SAEB que é a principal avaliação nacional em larga escala e orienta as avaliações estaduais e municipais.

O SAEB foi reformulado em 1995 e adotou um modelo que segue até hoje. Primeiramente, estimulou uma cultura de avaliação no país ao destacar a importância dos resultados das aprendizagens como aspecto essencial da garantia do direito de todos à educação. Em segundo lugar, o SAEB introduziu novos procedimentos teórico metodológicos, inspirados no “National Assessment of Educational Progress/NAEP” dos Estados Unidos, para medir o aprendizado por meio das evidências geradas pelos testes aplicados em uma amostra representativa de alunos, a cada dois anos. A métrica criada com a adoção da Teoria da Resposta ao Item (TRI) permitiu a comparação dos resultados ao longo dos anos e trouxe evidências importantes para subsidiar políticas de melhoria da qualidade para os sistemas de ensino. Programas de combate à repetência, aceleração da aprendizagem e a priorização da alfabetização são exemplos de ações desencadeadas com base em evidências geradas pelo SAEB. A partir de 2005, todos os alunos das escolas públicas no final de cada etapa da educação básica passaram a ser avaliados pelo SAEB e foi criado um índice de monitoramento da educação, o Ideb, para todas as escolas e municípios.

Depois de quase 30 anos de criação do SAEB e do sucesso alcançado em sua implementação, hoje o Brasil enfrenta novos desafios. Nos últimos 10

anos, surgiram muitas inovações, pesquisas e tecnologias que indicam a necessidade de mudanças incrementais na educação e o desenvolvimento de novas competências pelos estudantes para o enfrentamento das exigências do nosso século. Reformas curriculares dominaram as tendências das políticas educacionais do século 21.

Em 2018, foi aprovada a nova Base Nacional Comum Curricular e o novo Ensino Médio no Brasil. Nesse mesmo ano, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou a Agenda Educação 2030, após a divulgação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pela Unesco. Surgiram novas pesquisas e tecnologias digitais que estão revolucionando as avaliações educacionais. Além de incorporar as mudanças conceituais da BNCC, as avaliações nacionais podem inspirar-se nas novas tendências das avaliações internacionais, como o Pisa, o PIRLS e o TIMSS, assim como das mudanças que vêm ocorrendo em diferentes países.

Com o objetivo de contribuir para o debate acerca do futuro das avaliações, algumas pesquisas nacionais têm analisado mudanças recentes em avaliações educacionais. Uma pesquisa realizada pelo Instituto REUNA³, analisou o SAEB e cinco sistemas de avaliação estaduais implementados no Brasil (o Sistema do Pará/Sispae; o Sistema do Ceará/Spaece; o Sistema de Goiás/Saego, o Sistema de São Paulo/Saresp e o Sistema do Paraná/Saep). A pesquisa também examinou cinco sistemas de avaliação dos seguintes países: Estados Unidos, França, Moçambique, Singapura e Austrália, além de três sistemas internacionais de avaliação (Pisa, Pirls e Timms). Este estudo do Instituto Reúna constitui importante referência para a reflexão dos gestores educacionais e especialistas acerca dos novos desafios do Saeb e das avaliações nacionais. O estudo propõe mudanças e recomendações para o aperfeiçoamento das avaliações nacionais com ênfase em matrizes de avaliação das competências e habilidades mais complexas que devem orientar o processo de atualização gradual do sistema.

O Instituto Ayrton Senna, por meio do eduLab21, laboratório de pesquisas, também desenvolve estudos e pesquisas com o objetivo de avaliar as competências gerais da BNCC e oferecer subsídios para o aperfeiço-

3 <https://institutoeuna.org.br> "Avaliações em Larga Escala no Brasil e no mundo", 2023.



amento dos instrumentos de avaliação das competências socioemocionais ou competências do século 21⁴. Além de estudos de avaliação das competências socioemocionais, o Edulab tem desenvolvido modelos de avaliação das competências gerais da BNCC inspirado nas inovações da OCDE. Criado em 2015, a missão do eduLab21 é desenvolver e disseminar conhecimentos sobre o conceito da educação integral, observando as dimensões cognitivas, socioemocionais, híbridas, motivacionais e demais aspectos pessoais de estudantes e educadores. O laboratório se dedica a criar metodologias e ferramentas de avaliação que permitam medir essas competências de maneira científica e aplicada ao contexto educacional.

O Instituto Unibanco, apoiou pesquisa da OCDE “*Innovating Assessments to Measure and Support Complex Skills*” (Foster e Piacentini, 2023), envolvendo especialistas de diferentes países no campo da medição e desenvolvimento de avaliações educacionais⁵. O estudo é uma importante referência para os debates acerca das novas competências avaliadas pelo PISA. Por meio da parceria, o Instituto divulgou o estudo e acompanhou o desenvolvimento do constructo teórico do domínio de inovação do PISA de 2025 (Aprender no Mundo Digital) e a testagem da Platform for Innovative Learning Assessments (PILA) – uma plataforma de avaliação formativa para competências do século 21 – por um grupo de escolas em diferentes países, incluindo escolas da rede estadual do Ceará. Este estudo é, sem dúvida, uma referência essencial para os debates acerca do futuro das avaliações.

O LEPES, laboratório de pesquisas em economia social da USP, polo de Ribeirão Preto, tem desenvolvido vários estudos de avaliação das competências para o mundo do trabalho e elaborado instrumentos de avaliação formativa para apoiar o trabalho dos professores e gestores⁶. Também desenvolve estudos de avaliação da saúde mental dos estudantes e pesquisas longitudinais, além de outras temáticas como avaliação da educação infantil e da alfabetização.

O IEDE, Instituto de Evidências em Educação, tem desenvolvido análises acerca dos resultados das avaliações nacionais, com ênfase nos resulta-

4 <https://institutoayrtonsenna.org.br> Ver edulab21.

5 OCDE (2023) Inovação em Avaliação para Medir e dar Suporte a Competências Complexas, São Paulo, publicado pelo Instituto Unibanco, <https://www.institutounibanco.org.br>

6 <https://lepes.fearp.usp.br>



dos do SAEB, Ideb e do ENEM. Recentemente desenvolveu uma plataforma de interpretação pedagógica dos resultados do SAEB e um importante estudo sobre os resultados dos estudantes em matemática⁷ em parceria com outras entidades especializadas. Os trabalhos do IEDE contribuem significativamente para programas de formação continuada de gestores e professores das redes públicas estaduais e municipais.

O CAED, Centro de Avaliação Educacional da Universidade Federal de Juiz de Fora, realizou avaliações somativas dos estudantes das redes estaduais de 21 unidades da Federação, alinhadas à escala de proficiência do SAEB. O CAED realizou também avaliação da fluência leitora ao final do segundo ano em 19 unidades federadas, abrangendo a maioria das redes municipais do país⁸. Essas avaliações trazem importantes contribuições para pensar o aperfeiçoamento do processo de alfabetização no Brasil.

A Fundação Cesgranrio desde a década de 1970 tem se dedicado ao desenvolvimento de pesquisas avaliativas e, nos últimos 30 anos especializou-se na aplicação de avaliações nacionais em larga escala como o SAEB e o ENEM. Desde 2018, a fundação é responsável pela aplicação do PISA Para Escolas no Brasil, de acordo com as normas e diretrizes da OCDE, além de desenvolver projetos locais e regionais de avaliação da aprendizagem⁹. A experiência da Cesgranrio com a aplicação do PISA para Escolas em mais de mil escolas das redes pública e particular contribuem para a melhoria da qualidade e equidade da educação básica e influenciam temas relevantes para o aperfeiçoamento das nossas avaliações.

Entre os centros especializados em avaliação destacam-se também o Cebbraspe (<https://cebraspe.org.br>); a VUNESP ligada à Universidade Estadual de São Paulo/ UNESP(<https://vunesp.com.br>); o Centro de Projetos e Pesquisas de Avaliação da Fundação Getúlio Vargas/FGV do Rio de Janeiro, entre outros.

Além das entidades especializadas em avaliação educacional, há excelentes pesquisas realizadas pela Fundação Carlos Chagas, o Instituto de Estudos Avançados da UNICAMP, o Instituto de Estudos Avançados da USP, a Fundação Getúlio Vargas, o Centro de Pesquisas em Avaliação Educa-

7 <https://www.portaliiede.com.br>

8 CAED UFJF, <https://institucional.caeddigital.net>

9 Fundação Cesgranrio, <https://cesgranrio.org.br>



cional da PUC do Rio de Janeiro, a PUC de Campinas, o Centro de Pesquisas em Avaliação da Universidade Federal do Ceará, pesquisas realizadas pela Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade de Brasília, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal de Pernambuco, entre outras.

Enfim, há muitos centros de pesquisa, pesquisadores, mestrandos e doutorandos interessados na temática de avaliação educacional no Brasil, muitos deles ativos participantes da Associação Brasileira de Avaliação Educacional/Abave¹⁰. Em 2023, o 12º Congresso da Abave, entidade criada em 2003, teve a participação de 780 pessoas dedicadas à pesquisa em avaliação educacional. O congresso, realizado na Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP reuniu pesquisadores de todo o país, gestores, professores, especialistas nacionais e internacionais, e muitos estudantes interessados na área.

Criou-se, portanto, uma cultura de avaliação no país, em grande medida impulsionada pela implementação e consolidação das avaliações nacionais pelo INEP, desde os anos 1990¹¹. É importante registrar o acúmulo de conhecimento e evidências sobre os resultados das avaliações educacionais no Brasil, ressaltando o crescente interesse de pesquisadores, oriundos de diferentes instituições, com uma produção bastante relevante e atenta às principais tendências internacionais.

Este conjunto de pesquisas resultou em evidências relevantes para apoiar propostas de aperfeiçoamento das nossas avaliações e enriquecer as agendas de políticas públicas educacionais que podem se inspirar nos seus principais achados para promover mais qualidade e equidade do ecossistema de educação no Brasil.

Inovação em avaliação educacional: principais tendências

A inovação nas avaliações educacionais ganhou força no debate atual sobre o futuro da educação num cenário de profundas mudanças sociais, econômicas e tecnológicas que colocam novos desafios para a melhoria

10 <https://abave.org.br>

11 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/INEP, <https://www.gov.br/inep/pt-br>



da qualidade e da equidade da educação brasileira. Destaco a seguir algumas tendências.

As avaliações baseadas em competências, desde a introdução do SAEB e do ENEM nos anos 1990, foram se consolidando no país (Fini, 2020). No entanto, há uma crescente valorização das avaliações que buscam medir as chamadas “competências do século 21”, ou seja, além das competências cognitivas com ênfase na solução de problemas avaliam também as habilidades e competências socioemocionais, o pensamento crítico, a criatividade, a colaboração, a comunicação, as competências digitais, entre outras.

As avaliações adaptativas que se ajustam ao nível de conhecimento de cada aluno, oferecendo tarefas e testes personalizados de acordo com o seu desenvolvimento, constituem-se em recurso importante para uma avaliação mais precisa e individualizada das novas competências como, por exemplo, a criatividade e a solução colaborativa de problemas. São inovações que dependem de recursos tecnológicos e de avaliações digitais online por oferecerem maior flexibilidade, interatividade e possibilidade de análise de dados em tempo real.

A tendência é considerar múltiplos aspectos das avaliações, indo além do desempenho acadêmico dos alunos com o objetivo de prepará-los para o mundo da vida no enfrentamento dos desafios previsíveis e imprevisíveis do mundo real, de modo que possam desenvolver habilidades aplicáveis em diferentes contextos. São competências que incentivam a adaptabilidade e maior flexibilidade dos alunos, permitindo que se adaptem a diferentes contextos e situações além da escola.

Neste sentido, as avaliações das novas competências, ao medir não apenas o conhecimento acadêmico, valorizam habilidades diversas que podem reduzir desigualdades e oportunizar a todos os alunos a possibilidade de desenvolver suas capacidades, promovendo mais equidade e uma educação mais inclusiva que reconhece diferentes perfis e talentos.

Não menos importante é reduzir a lacuna entre avaliações somativas (avaliações da aprendizagem) e avaliações formativas (avaliações para a aprendizagem). Historicamente, as avaliações formativas constituíam-se na base do processo de aprendizagem permitindo aos professores receber informações imediatas sobre o progresso de cada estudante. Ao separar a aprendizagem da avaliação somativa em larga escala, houve uma certa



tendência de avaliar o que pode ser medido com mais facilidade, em geral restrito a recortes curriculares limitados e questões de múltipla escolha.

Com o avanço tecnológico é possível reintegrar aprendizagem e avaliação, combinando elementos formativos e somativos que permitem desenvolver “sistemas coerentes de avaliação multicamadas que se estendem dos estudantes à sala de aula, das escolas ao nível regional, nacional ou mesmo internacional” (Schleicher, 2023). Ou seja, as inovações tecnológicas facilitam maior integração entre avaliação e aprendizagem, criando um ambiente que estimula os professores a compreender o papel das avaliações como elemento complementar das atividades escolares.

Obviamente, tudo isso depende de um alinhamento pedagógico do currículo com as avaliações, que não devem se restringir a testes de múltipla escolha, mas sim medir uma ampla gama de conhecimentos e habilidades relevantes para o futuro pessoal e profissional dos estudantes. Para isso, as avaliações devem incluir vários formatos de questões abertas que demandam respostas mais complexas e processos de correção mais sofisticados. As avaliações digitais e o uso de novas tecnologias permitem investigar a compreensão dos estudantes e as estratégias que utilizam para resolver problemas, além de fornecerem insumos para os professores tomarem decisões pedagógicas que favorecem a melhoria do processo de aprendizagem.

As avaliações baseadas nas competências inovadoras do século 21 estimulam também a autonomia e a autogestão dos alunos, permitindo que assumam maior responsabilidade por seu aprendizado. Ao desenvolver habilidades como criatividade, comunicação eficaz e pensamento crítico, elas desenvolvem os estudantes e os preparam para enfrentar os desafios do mundo atual no campo profissional, pessoal e social. Contribuem, assim, para a formação integral dos estudantes tornando-os cidadãos responsáveis, engajados e colaborativos em suas comunidades.

Pode-se resumir as principais tendências do futuro das avaliações em seis abordagens: Avaliações adaptativas e personalizadas; Avaliação contínua e Formativa; Avaliação de competências socioemocionais; Uso da Inteligência Artificial e Análise de dados; Gamificação e Realidade Virtual; e, Portfólios digitais e Evidências Multimídia. Todas as inovações nas avaliações educacionais estão claramente assentadas no acesso de todos às tecnologias e conectividade eficiente em todas as escolas e ambientes de aprendizagem (OCDE, 2023; Unesco, 2023).



Em grande medida, os avanços recentes do PISA, do PIRLS e do TIMMS, avaliações internacionais reconhecidas por sua qualidade, como também de avaliações como o NAEP dos EUA, apoiam-se em investimentos e grande esforço de pesquisas com a participação de especialistas de todo o mundo, dedicados a pesquisar a importância das inovações nas avaliações e como as tecnologias podem impulsionar mudanças.

O documento da OCDE *“Innovating Assessments to Measure and Support Complex Skills”* (Foster; Piacentini, 2023), produto de extensa pesquisa colaborativa entre especialistas internacionais na área de avaliação, busca estabelecer uma conexão entre o desenvolvimento das competências do século 21 e o aperfeiçoamento das avaliações. O documento ressalta a necessidade de investir no currículo, na formação dos educadores e na avaliação de Ciências, Matemática, Alfabetização, resolução de problemas, colaboração e pensamento crítico para o desenvolvimento das competências essenciais do nosso século.

A premissa básica é que as mudanças na sociedade contemporânea e as profundas transformações no mundo do trabalho requerem capacidades que vão além da educação tradicional. Argumenta-se que a educação deve assegurar não somente uma sólida formação centrada na solução de problemas e nos conhecimentos disciplinares para todos os cidadãos, mas também desenvolver suas habilidades analíticas, criativas e de pensamento crítico que reforcem habilidades mais gerais em relação a si mesmo e ao próximo, como habilidades sociais e emocionais, tolerância e respeito mútuo, foco e capacidade de autocontrole, e entendimento mais amplo de seus próprios processos de pensamento e aprendizagem (Pellegrino; Hilton, 2012). Ressaltam que nas economias baseadas no conhecimento espera-se que a formação integral de todo cidadão assegure o desenvolvimento de competências cognitivas e sociocognitivas.

O conceito de competências do século 21 utilizado no documento citado refere-se “à visão ampla da educação estabelecida por essas estruturas e às várias competências que elas descrevem”. Segundo os autores, embora as estruturas variem, elas descrevem as competências do século 21 como sendo transversais (relevantes ou aplicáveis em muitos campos); multidimensionais (abrangem conhecimentos, habilidades e comportamentos); e, associadas a habilidades e comportamentos que representam a capacidade de transferir conhecimento, lidar com problemas complexos e se adaptar a situações imprevisíveis.



O grande desafio para avaliar as competências do século 21 é obter evidências e interpretações válidas sobre o que os estudantes sabem e podem fazer ao desenvolvê-las. O grande desafio é formular projetos e experimentos de avaliação inovadores, desde a definição de conceitos de avaliação até a elaboração de tarefas avaliativas, assim como descobrir métodos adequados para interpretar as evidências que emergem delas.

Além de definir o que avaliar, as competências complexas do século 21 envolvem diferentes componentes interligados, uma combinação de conhecimentos, habilidades e comportamentos, que podem variar em diferentes contextos. São competências definidas por processos de pensamento e comportamentos “que vão além da capacidade de reproduzir o conhecimento do conteúdo”. Por exemplo, a capacidade de se comunicar envolve “o conhecimento da linguagem, certo grau de habilidade escrita, verbal ou digital e certas atitudes em relação à pessoa com quem você se comunica” (Foster; Piacentini, 2023, p.15). Como medir a complexidade dos vínculos envolvidos no engajamento com o outro ou como avaliar em larga escala a resolução de problemas que envolvem a autorregulação, pensamento criativo e colaboração?

A pesquisa da OCDE (2023) “Inovação em avaliação para medir e dar suporte a competências complexas” explora vários desafios que podem ser superados pelos especialistas no desenvolvimento de uma próxima geração de avaliações educacionais coerente com essa visão da educação do século 21. O documento traz indicações práticas, metodologias, tarefas, ferramentas, recursos de avaliação e modelos de análise e interpretação para avançar uma nova agenda de avaliações.

O documento *Educação em Pauta 2022: Desafios da Educação Básica no Brasil* (Castro; Callou, 2022), publicado pela OEI, traz importantes contribuições de especialistas brasileiros acerca dos novos desafios das avaliações em larga escala. Destaco em especial a parte 3 da publicação “O futuro das avaliações educacionais” com artigos que abordam avaliações formativas e a implementação da BNCC; o futuro do SAEB; inovações na avaliação da Educação Básica; criatividade e pensamento criativo; e, avaliação das competências socioemocionais.

O artigo “As avaliações formativas e a implementação da BNCC” (Palácios; Oliveira, 2022) aborda a importância da avaliação formativa em larga escala para a implementação da BNCC nas redes de ensino e nas escolas do país. Com base na experiência do Centro de Políticas Públicas e Avalia-



ção da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAED/UFJF), os autores discutem como esse tipo de avaliação formativa pode contribuir para o acompanhamento do progresso dos estudantes no desenvolvimento de habilidades fundamentais do currículo nos anos iniciais, de modo que seja possível estabelecer um bom diagnóstico para realizar uma recomposição da aprendizagem. A partir de dados quantitativos e qualitativos coletados em vários estados do país, os autores mapeiam estratégias amparadas em evidências que permitem traçar um bom diagnóstico de apoio às iniciativas locais e regionais para a implementação das políticas educacionais.

No artigo “O futuro do SAEB: novos desafios das avaliações em larga escala” (Fontanive, 2022), a autora destaca a importância do SAEB para constatar, medir avanços, estagnação ou até mesmo retrocessos nos resultados da aprendizagem escolar, nos últimos 30 anos. Ressalta a complexidade de uma avaliação como o SAEB e a necessidade de se desenvolverem estratégias capazes de facilitar a compreensão e a apropriação dos resultados obtidos para diferentes públicos, incluindo as escolas, professores, as famílias e a sociedade em geral para assegurar um contínuo monitoramento dos sistemas de ensino com vistas a detectar os efeitos positivos ou negativos das políticas adotadas pelos entes federados. Ao identificar os limites do SAEB, a autora indica a necessidade do seu aperfeiçoamento em relação a três aspectos principais: abrangência curricular, forma de administração da avaliação e tipo dos testes que precisam ser revistos com ênfase na introdução de testes adaptativos e organização de um banco de itens inovador.

Soares (2022), no artigo “Inovações na avaliação da Educação Básica”, argumenta que o sistema de avaliação do Brasil precisa usar mais intensamente e explicitamente os avanços da pesquisa educacional recente, que são muito relevantes para o aperfeiçoamento das nossas avaliações. Destaca os avanços das pesquisas e propõe o uso do “*Evidence-centered Design (ECD)*” e dos modelos conceituais que mostram o importante papel da memória de longo prazo no desenvolvimento da compreensão leitora. Sugere que pesquisas aplicadas, como a sintetizada no triângulo pedagógico de Elmore (<https://search.app/jyfXKnJHH5Wizgn77>) devem ser consideradas na revisão e atualização do SAEB. Entre as inovações sugeridas para o aperfeiçoamento das avaliações da educação básica, o autor destaca: a centralidade do texto para o desenvolvimento da competência leitora; um novo desenho conceitual para as matrizes de avaliação, com



definições claras das tarefas para indicar o nível cognitivo das expectativas de aprendizagem; os usos pedagógicos das avaliações nas devolutivas com o uso da tecnologia e banco de dados das avaliações formativas para informar as decisões a serem tomadas; a formação docente; e, a criação de padrões de desempenho.

O artigo “Criatividade e pensamento criativo; a nova matriz do PISA 2022” (Primi; Nakano, 2022) aborda a importância da avaliação da criatividade como habilidade essencial de todos os indivíduos na atualidade. Os autores destacam o papel da escola para o desenvolvimento individual da criatividade e o relevante trabalho do PISA 2022 que definiu matriz específica, testes inovadores e questionários para avaliar o pensamento criativo e a criatividade. Os testes buscam identificar se os alunos são capazes de mobilizar seus processos cognitivos de pensamento criativo ao executarem tarefas que exigem geração e aprimoramento de ideias em quatro domínios: expressão escrita, expressão visual, solução científica e social de problemas. O questionário envolve a coleta de dados sobre curiosidade, autoeficácia criativa, crenças e atitudes criativas na sala de aula. A avaliação internacional da criatividade, por meio do PISA, espera produzir evidências que possam ser utilizadas para a proposição de currículos inovadores nas políticas educacionais. No caso brasileiro, as competências gerais da BNCC, referem-se a construtos híbridos complexos que poderão ser enriquecidos com base nas evidências obtidas nos resultados da avaliação da criatividade.

O capítulo sobre “Avaliação das competências socioemocionais” (Filgueiras; Alves, 2022) apresenta as experiências do Instituto Ayrton Senna, com ênfase na construção e aplicação dos instrumentos desenvolvidos na elaboração de questionários e rubricas aplicados em avaliações educacionais. As autoras destacam a interdependência entre as competências cognitivas e as socioemocionais na formação integral dos estudantes; apresentam exemplos das experiências de avaliação socioemocional realizadas em redes públicas de ensino e descrevem a interpretação dos resultados obtidos como subsídio importante para o avanço das avaliações da BNCC no país.

A sétima reunião da *FLIP e-assessment Community*, realizada em Lisboa (junho de 2024), associação que reúne instituições de 18 países, liderada por Thierry Rocher, foi palco de inovações muito interessantes, algumas já implantadas em alguns sistemas de avaliação da União Europeia. O pon-



to de convergência das pesquisas apresentadas foi o desenvolvimento de experiências em avaliação digital em diferentes países e o anúncio do lançamento de uma Livraria Internacional de Itens (*International Item Library*), coordenada pela FLIP em parceria com grupos de pesquisas¹².

Entre os destaques da FLIP, destacam-se o uso da Inteligência Artificial no processo de transformação digital em avaliações de larga escala, a construção de itens em plataformas digitais em diferentes domínios (leitura, matemática e ciências), os desafios da implementação nos sistemas nacionais e sua interação com as avaliações formativas para apoiar professores nos processos de aprendizagem, os fatores de risco enfrentados e o desenvolvimento de novas competências transcurriculares como criatividade, pensamento criativo, solução colaborativa de problemas, civismo, respeito ao outro, entre outras.

Considerações Finais

O Brasil desenvolveu um robusto sistema de avaliação da educação básica, nos últimos 30 anos, que teve importante papel na implementação das políticas educacionais do país. Embora os resultados das avaliações apontem para inúmeros desafios no enfrentamento das desigualdades e melhoria da qualidade e da equidade dos sistemas de ensino, não há dúvida que houve avanços importantes, especialmente em termos de acesso e melhoria dos indicadores educacionais desde a educação infantil até a inclusão no ensino superior.

Sabe-se também que as consequências do fechamento das escolas durante a pandemia da Covid-19 ainda persistem. Os resultados da avaliação da alfabetização ao final do segundo ano, divulgados pelo MEC em maio de 2024, revelam os retrocessos observados em grande parte dos Estados e municípios. Apenas 56% das crianças estavam alfabetizadas na idade certa em dezembro de 2023, etapa crucial do processo de escolarização de todas as crianças.

Os resultados mundiais do PISA 2022, divulgados em dezembro de 2023 também revelam queda no desempenho das médias globais em leitura, matemática e ciências em países com sistemas educacionais avançados,

12 FLIP+ 7th Annual Event 2023. Lisboa, 2024.



como por exemplo na Alemanha e na Finlândia, cujos resultados declinantes são em grande medida atribuídos aos impactos da pandemia da Covid-19 e dificuldade de acesso ao ensino remoto pelos estudantes mais vulneráveis.

Da mesma forma, os resultados do SAEB 2021 são muito preocupantes. Apenas 31% dos estudantes concluintes do ensino médio das escolas públicas apresentaram aprendizado adequado em língua portuguesa e 5% em matemática e, infelizmente o desempenho não era melhor nos anos anteriores. A grande maioria das crianças termina o quinto ano do ensino fundamental sem conseguir ler frases simples, não reconhece opiniões distintas sobre um mesmo assunto, não consegue converter mais de uma hora inteira em minutos ou reconhecer que um número não se altera ao multiplicá-lo por 1.

Em suma, os dados do SAEB e os resultados do Brasil nas avaliações internacionais (PISA, PIRLS) mostram que, mesmo antes da pandemia, a maioria das nossas escolas não conseguiam oferecer as aprendizagens necessárias para que os nossos alunos atingissem níveis de proficiência mais adequados.

Qualquer agenda de futuro da educação básica deve partir de um claro diagnóstico para propor políticas de superação das desigualdades e de melhoria da aprendizagem. A BNCC, aprovada no final de 2018, é uma referência importante do que se espera que nossos alunos aprendam e estabelece padrões de aprendizagem comuns aos estudantes brasileiros, que deverão ser atualizados sistematicamente. O currículo por competências, fundamento pedagógico da BNCC, propõe um processo de aprendizagem que instigue o estudante a pôr em prática os conhecimentos adquiridos, a resolver problemas, a desenvolver habilidades como criatividade, comunicação, raciocínio crítico, colaboração, o pensamento computacional etc.

Por outro lado, como assinalado nestas breves reflexões, o Brasil conta com inúmeros centros de pesquisas e especialistas de alto nível na área de avaliação e currículo, que produzem estudos e evidências científicas para o aperfeiçoamento dos nossos sistemas de avaliação em larga escala. Tais sistemas, como vimos, podem ser integrados às avaliações formativas para a aprendizagem com o uso de tecnologias e metodologias já comprovadas, que podem impulsionar a interpretação pedagógica dos resultados para subsidiar a formação docente e a melhoria da qualidade dos recursos didáticos e das práticas na sala de aula.



Para isso, é fundamental valorizar as recomendações da ciência e dos achados das pesquisas, em constante desenvolvimento, na formulação e aperfeiçoamento das políticas públicas educacionais. Os indicadores de monitoramento da qualidade e da equidade da educação, produzidos pelos sistemas de avaliação, precisam ter impacto pedagógico nas escolas por meio de devolutivas contextualizadas dos resultados das avaliações que promovam a aprendizagem.

O aperfeiçoamento das avaliações educacionais com foco no futuro da educação de qualidade com mais equidade é possível. Há evidências robustas para melhorar nossos diagnósticos, tomar decisões com base em evidências de pesquisa, corrigir rumos das políticas educacionais e definir metas de aprendizagem para que nossos estudantes desenvolvam progressivamente as “competências do século 21”, garantindo o direito à educação de qualidade para todos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. 2018. Ver: https://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Relatório Brasil no PISA 2022. Versão Eletrônica. Brasília: Inep, 2023.
- INEP. Relatório do SAEB 2021. Ver: <https://inep.gov.br/saeb>.
- INEP. Relatório de Avaliação da Alfabetização 2024. Ver: <https://inep.gov.br/alfabetizacao>
- FINI, M.I. Currículo comum, avaliações externas e qualidade da educação in: EM ABERTO, v.33 n.107 (2020), INEP. <https://doi.org/10.24109/2176-6673.embaerto.33i107.4535>
- FOSTER, N; PIACENTINI, M.(eds.). *Innovating Assessments to Measure and Support Complex Skills*. Paris: OECD publishing, 2023. Disponível em : <https://doi.org/10.1787/e5f3e341-en>
- ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA/OEI. Educação em Pauta 2022: Desafios da Educação Básica no Brasil. CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (coord.) Brasília: OEI, 2022, 332 p.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO /OCDE. *Innovating Assessments to Measure and Support Complex*



- Skills (Foster;Piacentini,2023)*. Disponível tradução em português em: <https://institutounibanco.org.br>
- PELLEGRINO, J.; HILTON, M. Education for life and work: developing transferable knowledge and skills in the 21st century. Washington, DC: National Academies Press, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.17226/13398>. Acesso em :4 abril 2023.
- SOARES, Magda. Alfabetização: a questão dos métodos. São Paulo: Contexto, 2019.
- SOARES, J. F. Inovações em Avaliação Educacional in: ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA/OEI. Educação em Pauta 2022: Desafios da Educação Básica no Brasil. CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (coord.) Brasília: OEI, 2022 (p.203-219).
- UNESCO (2023). Relatório de Monitoramento Global da Educação. Disponível em: <https://www.unesco.org/open-acess/terms-use-ccbysa-port>

11.

EXTENSIÓN DE LA ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA EN ESPAÑA HASTA LOS 18 AÑOS: BENEFICIOS, CRÍTICAS Y RECOMENDACIONES

Jorge Sainz¹ e Ismael Sanz²

Introducción

El sistema educativo es una de las principales herramientas para la formación del capital humano, término que, según Deming (2022), hace referencia a las inversiones en educación, formación y habilidades, las cuales tienen un impacto directo en la productividad y el bienestar económico futuro de los individuos. Bajo esta premisa, la extensión de la escolarización obligatoria de los 16 a los 18 años se presenta como una estrategia clave para mejorar el capital humano, con implicaciones profundas tanto en el ámbito personal como social. Esta medida no solo responde a la necesidad de incrementar los niveles de educación formal, sino también a la creciente demanda de habilidades avanzadas en un mercado laboral cada vez más globalizado y complejo.

1 Jorge Saiz es catedrático Universidad Rey Juan Carlos. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid y en Derecho por la UNED. Doctor en Economía (URJC) y MBA (especialización en finanzas y políticas públicas) Simon School, Universidad de Rochester (Estados Unidos). Es catedrático en el Departamento de Economía Aplicada I e Historia e Instituciones Económicas en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y *visiting fellow* en el Institute for Policy Research, University of Bath. Ha sido profesor e investigador invitado en varias universidades españolas y extranjeras, ha publicado más de cincuenta artículos en revistas científicas, de divulgación y libros. Economista jefe de sala del *broker* de deuda pública Intermoney/CIMD. Asesor del gabinete de la consejera de Educación y subdirector general de Investigación de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. Ha sido director del gabinete del ministro de Educación y Cultura, director general de Política Universitaria y secretario general de Universidades.

2 Ismael Sanz es doctor en Economía Aplicada por la Universidad Complutense de Madrid y premio extraordinario de tesis doctoral. Es profesor titular en la Universidad Rey Juan Carlos y *visiting senior fellow* en la London School of Economics. Ha dirigido el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y fue director general de Innovación en la Comunidad de Madrid. Su investigación ha sido publicada en prestigiosas revistas internacionales. Ha realizado estancias en universidades como Harvard, California Santa Bárbara y la Universidad Nacional Australiana.



La educación constituye una inversión con altos rendimientos económicos a lo largo de la vida. Uno de los hallazgos más sólidos en las ciencias sociales es la relación positiva entre la cantidad de educación recibida y los ingresos futuros, lo que refuerza la idea de que prolongar la educación obligatoria podría traducirse en beneficios tangibles para la economía. Estudios empíricos han demostrado que el retorno económico de un año adicional de escolarización oscila entre el 6% y el 18%, con una estimación central en torno al 10%, lo que implica un aumento sustancial en los ingresos laborales y en la productividad futura de los estudiantes que permanecen más tiempo en el sistema educativo (Deming, 2022).

Además, la educación tiene un valor que va más allá de sus efectos directos en los ingresos. Como destaca Deming, la escolarización adicional también contribuye a la adquisición de habilidades básicas, como la alfabetización, la aritmética y la resolución de problemas, competencias esenciales en una economía moderna. Estas habilidades forman la base para el desarrollo de capacidades superiores, como el trabajo en equipo, la adaptabilidad y el pensamiento crítico, que son cada vez más demandadas en el mercado laboral actual. Según el análisis de Deming (2022), el desarrollo de estas «habilidades superiores» tiene un impacto creciente en la empleabilidad y los salarios, lo que refuerza la necesidad de que los sistemas educativos preparen a los estudiantes no solo en conocimientos técnicos, sino también en capacidades sociales y cognitivas más avanzadas.

El argumento a favor de extender la educación obligatoria de los 16 a los 18 años también encuentra apoyo en estudios cuasiexperimentales que han evaluado el impacto de las leyes de escolarización obligatoria. Investigaciones como las de Angrist y Krueger (1991) muestran que los estudiantes que están obligados por ley a permanecer más tiempo en la escuela tienden a obtener mayores ingresos a lo largo de su vida laboral. Estas evidencias sugieren que el aumento de los años de educación obligatoria tiene efectos significativos en la mejora del capital humano, al tiempo que reduce las disparidades socioeconómicas al proporcionar mayores oportunidades educativas a sectores más amplios de la población. La educación secundaria no solo es fundamental para el desarrollo de habilidades cognitivas básicas, sino que también juega un papel fundamental en la formación de habilidades no cognitivas, como la capacidad de colaboración, la resiliencia y la capacidad de tomar decisiones informadas.

Otro aspecto que considerar es el impacto de la educación en la movilidad social y la reducción de la desigualdad. Las personas que acceden a



niveles más altos de educación tienen más probabilidades de obtener mejores empleos, con salarios más altos y mayor estabilidad laboral. En este sentido, extender la educación obligatoria hasta los 18 años no solo beneficiaría a los individuos en términos de ingresos futuros, sino que también tendría un efecto positivo en la equidad social, al proporcionar a los estudiantes de orígenes desfavorecidos una oportunidad más amplia para mejorar su situación socioeconómica. La educación es un mecanismo clave para romper el ciclo de pobreza intergeneracional (Deming, 2022).

Asimismo, Deming destaca que las inversiones en capital humano tienen un retorno positivo durante toda la vida, no solo en la infancia temprana. La curva de Heckman, que muestra el retorno decreciente de las inversiones en educación a lo largo del ciclo de vida, ha sido interpretada erróneamente como una indicación de que las inversiones en la adolescencia y la juventud tienen un valor limitado. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra lo contrario: las intervenciones educativas en la adolescencia, como la ampliación de la escolarización obligatoria, también generan retornos económicos importantes y sostenidos en el tiempo, tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto.

La relación entre el capital humano y el crecimiento económico se refleja en la capacidad de un sistema educativo para desarrollar tanto habilidades cognitivas como no cognitivas. Estas últimas, como la resiliencia, el pensamiento crítico y la capacidad de trabajar en equipo, son cada vez más valoradas en el mercado laboral. Según Hanushek y Woessmann (2020), la mejora de estas habilidades, junto con un entorno institucional adecuado, puede potenciar significativamente los beneficios económicos de la educación. Ampliar la obligatoriedad educativa de los 16 a los 18 años podría ser una oportunidad para fortalecer no solo las habilidades cognitivas fundamentales, sino también las competencias más avanzadas y transferibles que demandan los empleadores.

No obstante, la evidencia sobre los beneficios de la escolarización obligatoria también plantea interrogantes sobre el diseño óptimo de las políticas educativas. Hanushek y Woessmann (2020) argumentan que la mera ampliación de la cobertura escolar no es suficiente para garantizar mejoras en el capital humano si no va acompañada de políticas que mejoren la calidad de la educación. Esto es especialmente relevante en contextos donde el aumento en la cantidad de educación no ha sido acompañado de mejoras significativas en los resultados de aprendizaje, como es el caso de varios países en vías de desarrollo.



A nivel microeconómico, la ampliación de la escolarización obligatoria también puede tener efectos positivos en la equidad social. Hanushek y Woessmann (2020) señalan que mejorar el acceso a la educación de calidad puede reducir las brechas de desigualdad, ya que las personas con mayor educación tienden a tener mejores oportunidades de empleo y salarios más altos. La extensión de la educación obligatoria hasta los 18 años proporcionaría a los jóvenes, especialmente a aquellos provenientes de contextos desfavorecidos, una oportunidad adicional para adquirir las habilidades necesarias para competir en un mercado laboral cada vez más exigente.

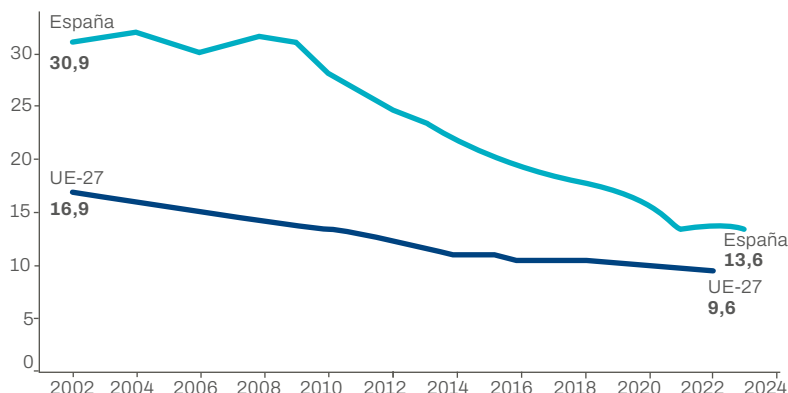
1. Situación y comparación del modelo educativo español

En 2024, la tasa de abandono escolar temprano en España fue del 13%, muy por encima de la media de la Unión Europea (UE) y lejos del objetivo de reducirla al 9% para 2030 (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2023). Esta situación se traduce en menores oportunidades educativas y laborales para los jóvenes que no completan la educación secundaria superior, con un impacto directo en la tasa de desempleo juvenil y la integración social de esta población.

El **gráfico 1** muestra la evolución del abandono temprano de la educación-formación en la UE y en España desde 2002 hasta 2023. Se observa una tendencia decreciente general, indicando mejoras significativas en la continuación de los estudios de los jóvenes europeos y españoles. En 2002, la tasa de abandono en la UE era del 16,9%, mientras que en España era considerablemente más alta, con un 30,9%. A lo largo de los años, España ha mostrado una notable mejoría, reduciendo a menos de la mitad su tasa de abandono para 2021, cuando llegó al 13,3%. En los últimos dos años, la trayectoria descendente del abandono en nuestro país se ha estancado, dado que en 2022 registró un 13,9% y en 2023 un 13,7%. Existen notables disparidades regionales dentro de España. Hay una gran heterogeneidad en el abandono, con Navarra (6,3%), País Vasco (6,4%), Cantabria (7,4%) o Galicia (8,8%) ya con registros por debajo del objetivo de la UE para 2030 del 9,0%, mientras que Baleares (18,0%), Murcia (19,2%), Melilla (20,4%) y Ceuta (21,2%) tienen tasas mucho más elevadas.

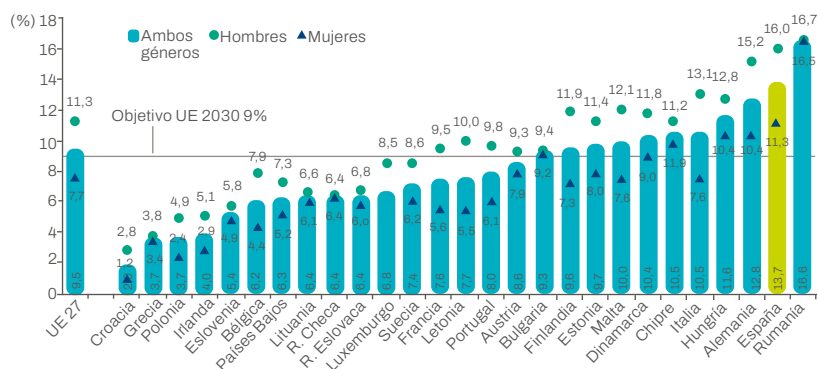


Gráfico 1. Evolución del abandono educativo temprano en España y UE (2002-2023).



Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

Gráfico 2. Abandono de forma temprana de la educación y la formación en los países de la Unión Europea (2023)



Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

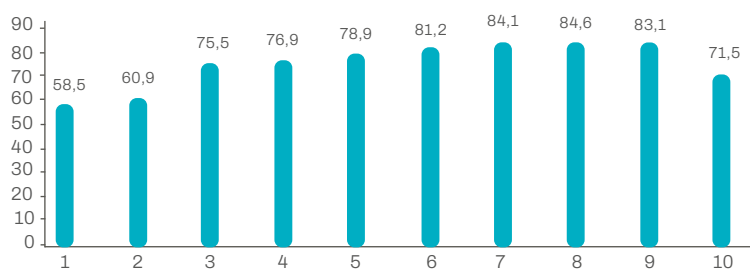
A pesar de la mejora, España sigue mostrando tasas de abandono superiores al promedio de la UE, lo que muestra que aún quedan desafíos por abordar para acercarse al promedio europeo en esta materia. La tasa de abandono del 13,7% en España en 2023 nos sitúa aún lejos del promedio de la UE (9,5%) así como del objetivo de la Comisión en Educación y Formación (Education and Training Monitor Report) de la UE para 2030 de



situarse en el 9%. Con un ritmo de disminución de dos décimas no parece que nuestro país vaya a poder situarse en el umbral del 9,0% dentro de siete años. Los países con peores registros en 2023 son Rumania, España y Alemania. España es en 2023 el segundo país de la UE con más jóvenes que no continúan sus estudios, tan solo mejor que Rumanía (16,6%) y a cierta distancia del antepenúltimo (Alemania, 12,8%).

El cuestionario de PISA 2022 incluye una pregunta a los 30.800 estudiantes españoles que realizaron la prueba, en la que se señala que «La siguiente escala representa la configuración de la sociedad en España. En la parte superior de la escala (valor 10) se encuentran las personas más favorecidas, que son las que ganan más dinero, reciben la mejor educación y tienen los trabajos más respetados. En la parte inferior de la escala (valor 1) están las personas más desfavorecidas, que son las que menos dinero ganan, no reciben educación y no tienen trabajos o tienen los menos respetados». A continuación, se le pide al estudiante: «Ahora piensa dónde colocarías a tu familia en esta escala».

Gráfico 3. Expectativas de terminar la formación profesional media o el bachillerato de los estudiantes españoles de 15 años por su propia percepción del status de sus familias. PISA 2022

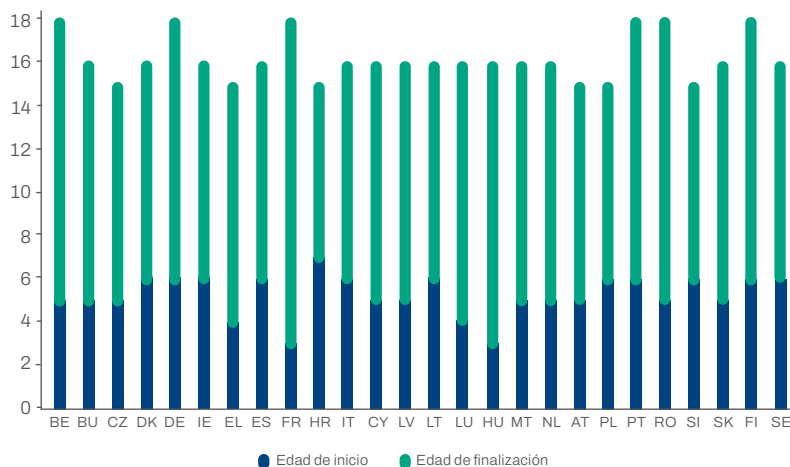


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de OCDE (2023) PISA 2022.

El **gráfico 3** muestra que las expectativas de finalizar la formación profesional (FP) media o el bachillerato a los 15 años son más bajas entre los estudiantes que perciben que su familia se encuentra en los niveles 1 o 2 de la escala por *status* socioeconómico. Hay un salto importante entre el nivel 2, con un 60,9% de los estudiantes afirmando que cree que se titulará

en enseñanzas medias, y el nivel 3 con un 75,5%. A partir de ahí, la proporción de jóvenes españoles de 15 años que cree que finalizará la FP media o el bachillerato continúa creciendo con el nivel socioeconómico, aunque de forma más gradual, hasta alcanzar el 84,6% de los estudiantes que sitúan a su familia en la escala 8, con un porcentaje similar del 83,1% en la escala 9. En el nivel 10, sorprendentemente, la proporción de estudiantes que afirma que se titulará FP media o Bachillerato disminuye al 71,5%. Una buena parte de esta caída se explica porque el alumnado que sitúa a su familia en el nivel 10 del *status* socioeconómico no responde a la pregunta sobre si va a terminar la FP media o el bachillerato.

Gráfico 4. Edad de inicio y finalización de la educación obligatoria en la Unión Europea



Fuente: Eurydice.

El **gráfico 4** muestra la edad de inicio y finalización de la educación obligatoria en los países de la Unión Europea. Países como Alemania, Francia, Portugal y Reino Unido han implementado la extensión de la educación obligatoria con efectos positivos en la tasa de graduación y cualificación de la fuerza laboral, según diversos estudios. En Canadá, la reforma ha mostrado también reducciones significativas en las tasas de pobreza y desempleo. Los estudios también muestran que los beneficios son mayores si con el aumento de la edad se produce un aumento de la calidad en el sistema de educativo.

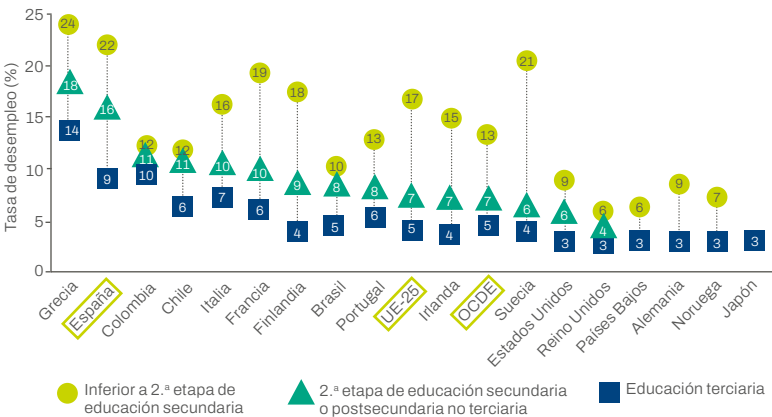


2. Beneficios de la ampliación

Estudios previos indican que las reformas educativas que extienden la obligatoriedad de la educación suelen estar asociadas a un incremento en la cantidad de años de escolarización y a una mejora en los resultados económicos de los individuos (Oreopoulos, 2006; Angrist y Krueger, 1991). En países como Canadá y Reino Unido, la ampliación de la escolarización obligatoria se ha traducido en un incremento del 9-10% en los ingresos laborales futuros de los jóvenes y en una disminución del 15% en la probabilidad de caer en el desempleo o en situaciones de pobreza (Oreopoulos, 2006; Oreopoulos y Salvanes, 2011). Asimismo, la extensión de la educación obligatoria puede tener efectos positivos en la salud y el bienestar a largo plazo, al promover comportamientos más saludables y una mayor estabilidad familiar (Gehrsitz y Williams, 2024).

En relación al aumento del capital humano y de los ingresos futuros, la ampliación de la escolarización obligatoria se traduce en un mayor nivel educativo alcanzado y en un incremento de los ingresos futuros. Angrist y Krueger (1991) estiman que un año adicional de educación puede aumentar los ingresos laborales en un 8-10%. Este incremento en el capital humano es fundamental para la adaptación a un mercado laboral que exige habilidades más avanzadas y complejas (Hanushek y Woessmann, 2020).

Gráfico 5. Tasa de desempleo por nivel educativo en España (2023)



Fuente: OCDE, *Education at a Glance* (2024) y Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, *Panorama de la educación* (2024).

El gráfico 5 muestra que, en España, los jóvenes entre 25-34 años con hasta como mucho la ESO tienen en 2023 una tasa de desempleo del

22%. Este porcentaje disminuye a medida que aumenta el nivel educativo. Aquellos que han completado el bachillerato o la FP media presentan una tasa de desempleo del 16%, mientras que el paro para los que se han titulado en estudios superiores (ya sea la universidad o la FP Superior) es de un 9%

Respecto a la reducción de la desigualdad socioeconómica, la ampliación de la escolarización obligatoria ayuda a reducir la brecha educativa entre jóvenes de diferentes orígenes socioeconómicos. Según Hofmarcher (2021), un año adicional de escolarización obligatoria puede disminuir en un 29% el riesgo de pobreza y en un 17% las dificultades económicas. Esta medida facilita a los jóvenes de entornos desfavorecidos mayores oportunidades educativas y, por ende, laborales.

Tabla 1. Resumen de estudios sobre el impacto de la extensión de la educación obligatoria

Autores	Datos Utilizados	Principales conclusiones
Angrist y Krueger (1991)	Reformas educativas en EE. UU.	Incremento del 10% en ingresos laborales anuales por cada año adicional de educación obligatoria.
Oreopoulos (2004)	Reformas educativas e Canadá	Mejora en ingresos laborales y reducción de pobreza, con una disminución del 7% en la probabilidad de desempleo a largo plazo.
Heckman <i>et al.</i> (2006)	Habilidades cognitivas y no cognitivas	La educación mejora habilidades no cognitivas, con efectos positivos en salud, bienestar y empleabilidad.
Hofmarcher (2021)	Base de datos de 32 países europeos	Un año adicional de educación reduce en un 29% el riesgo de pobreza y en un 17% las dificultades económicas.
Oreopoulos y Salvanes (2011)	Reformas educativas en Canadá y Reino Unido	Disminución del 10% en el uso de prestaciones sociales y reducción de la pobreza en un 8%.
Gehrsitz y Williams (2024)	Reformas educativas de 1972 en Escocia	Reducción en hospitalizaciones por condiciones relacionadas con el estilo de vida en hombres de mediana edad, con un impacto del 0,37 en las desviaciones estándar.
Shidiqi y Choi (2024)	Reformas educativas en Indonesia	Aumento en la finalización de secundaria, especialmente en áreas urbanas y en familias de bajos ingresos, con un incremento del 8% en la probabilidad de completar la educación secundaria.

En relación con los impactos en salud y bienestar, un mayor nivel educativo no solo se asocia con mejores ingresos, sino también con mejores



resultados en términos de salud y bienestar a lo largo de la vida. Gehrsitz y Williams (2024) encuentran que la extensión de la educación reduce las hospitalizaciones por enfermedades crónicas y las conductas de riesgo, como el consumo de tabaco y alcohol. Además, los estudios de Oreopoulos y Salvanes (2011) sugieren que la prolongación de la educación también reduce el uso de prestaciones sociales en un 10% y disminuye la pobreza en un 8%.

3. El caso de España

En el análisis del impacto de extender la obligatoriedad del sistema educativo desde los 16 hasta los 18 años, utilizamos una metodología microeconómica basada en el modelo de capital humano (Harmon *et al.*, 2003). Este marco teórico considera la educación como una inversión en capital humano, donde los individuos deciden invertir en educación en función de los retornos financieros futuros derivados de una mayor cualificación y el costo asociado a la inversión educativa, tanto en términos de tiempo como de ingresos perdidos durante el periodo de formación.

El enfoque metodológico se centra en la especificación del modelo de Mincer (1974), el cual estima la relación entre la educación y los ingresos futuros. El modelo adopta una ecuación logarítmica de ingresos, donde el nivel de educación, la experiencia laboral y otros factores se incluyen como variables explicativas. Este modelo ha sido ampliamente aplicado para estimar los retornos a la educación, y su simplicidad permite el uso de datos de microencuestas, como los censos, para obtener una estimación robusta del retorno privado a la educación. En este enfoque, la educación se interpreta como una inversión en capital humano en la que los individuos sacrifican ingresos presentes a cambio de mayores ingresos futuros.

La ecuación fundamental del modelo minceriano (Mincer, 1974) estima los retornos a la educación a través de una regresión logarítmica de los ingresos, en función de los años de escolarización y la experiencia laboral. La forma general de la ecuación es:

$$\log w_i = b_0 + b_1 s_i + b_2 x_i + b_3 x_i^2 + e_i$$

Donde:

- w_i es el ingreso del individuo i ,

- s_i es el nivel de escolaridad (en años) del individuo i ,
- x_i es la experiencia laboral (usualmente medida como la edad menos los años de escolaridad),
- x^2_i captura el efecto no lineal de la experiencia, considerando la disminución en el crecimiento salarial con el tiempo,
- e_i es el término de error que recoge otros factores no observados.

En este contexto, b_1 representa el retorno promedio de un año adicional de escolaridad en términos de un incremento proporcional en los ingresos, mientras que los coeficientes b_2 y b_3 controlan por los efectos de la experiencia en el mercado laboral.

Para analizar el impacto de extender la educación obligatoria de los 16 a los 18 años, se evalúa el incremento en los ingresos causado por dos años adicionales de educación. Esto se puede aproximar observando cómo varía el salario entre individuos con 16 años de educación (es decir, aquellos que dejaron la escuela a los 16 años) y aquellos con 18 años de educación (que completaron dos años más de estudios obligatorios). El retorno marginal de esos dos años adicionales de educación ($r_{18}-r_{16}$) puede aproximarse como la diferencia en los logaritmos de los salarios de los individuos que completaron la educación a los 16 años y los que la completaron a los 18 años:

$$r_{18}-r_{16} \approx \log w_{18} - \log w_{16}$$

En este contexto, suponemos que los ingresos de los individuos con diferentes niveles de escolarización pueden ser explicados principalmente por la educación y la experiencia laboral, controlando por otras variables como el género, la región y el estado civil, entre otras.

Dentro del marco del capital humano, la decisión de prolongar la educación se basa en maximizar el valor presente neto (VPN) de los ingresos futuros, descontados por los costos actuales de prolongar la educación (costes directos e ingresos perdidos). El retorno interno (r_s) se define como la tasa de descuento que iguala los beneficios futuros con los costes actuales:

$$\sum_{t=s+1}^T \frac{W_t - W_{t-1}}{(1+r_s)^t} = C_s$$

Donde:

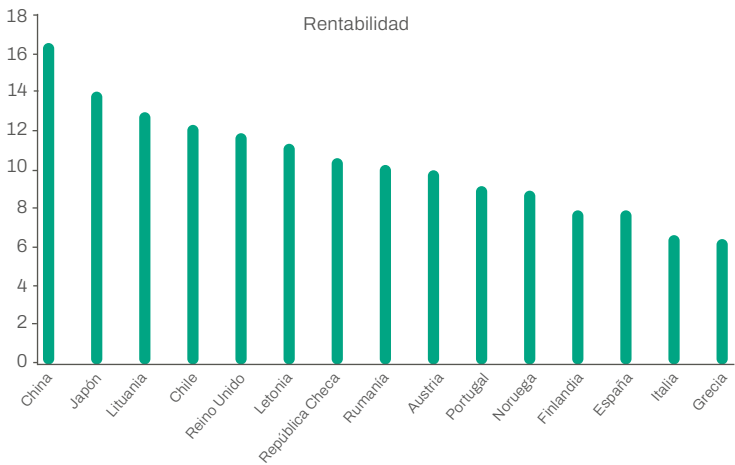


- w_t es el salario en el año t ,
- w_{t-1} es el salario en el año $t-1$,
- cs representa los costes directos e indirectos de un año adicional de escolarización,
- r_s es la tasa de retorno interno de la inversión educativa,
- T es el momento de la jubilación.

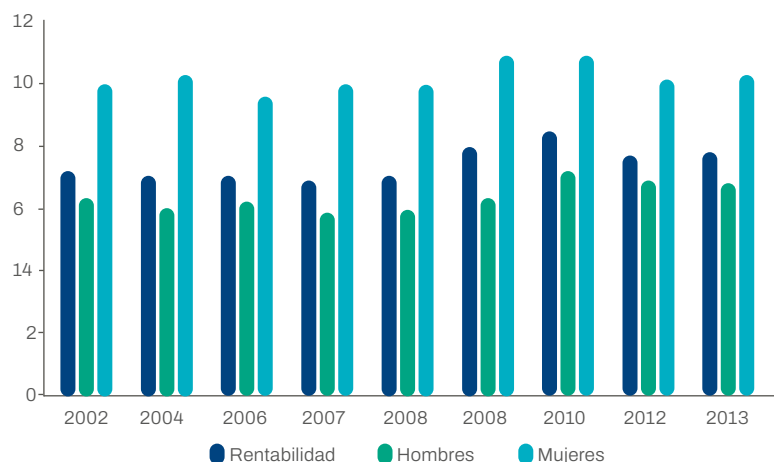
Si la tasa de retorno interna (r_s) es mayor que la tasa de interés de mercado, la inversión educativa es rentable. Para la extensión de la educación obligatoria, la clave es calcular si el retorno adicional de los dos años obligatorios supera la tasa de interés de mercado, lo que justificaría su implementación desde un punto de vista económico.

Una preocupación metodológica clave en este tipo de análisis es el sesgo de habilidad: individuos más capaces tienden a recibir más educación, lo que podría inflar la estimación de los retornos a la educación. Para abordar este sesgo, el modelo puede incorporar medidas de habilidad observadas o utilizar técnicas como las variables instrumentales (VI) que permiten corregir la endogeneidad en la elección educativa.

Gráfico 6. Retornos mincerianos OCDE



Fuente: Patrinos & Psacharopoulos (2020).

Gráfico 7. Retornos mincerianos España

Fuente: Patrinos & Psacharopoulos (2020).

Esta estimación implica asumir que la decisión educativa es óptima desde el punto de vista de los individuos, quienes maximizan el valor presente de sus ingresos futuros descontados por el costo de oportunidad de prolongar la educación. En este sentido, la extensión de la obligatoriedad educativa se analiza como un aumento en la inversión en capital humano, cuyo retorno debe superar la tasa de descuento para ser social y económicamente viable (Harmon *et al.*, 2003).

4. Otros beneficios

Como recogen Farquharson *et al.* (2024), la educación tiene numerosos impactos adicionales que benefician tanto a los individuos como a la sociedad en su conjunto. Entre la evidencia que citan de la literatura se mencionan investigaciones que demuestran que las personas con niveles educativos más bajos tienen una mayor prevalencia de condiciones de salud mental, y esta ha aumentado a un ritmo más acelerado en comparación con aquellos con mayor nivel educativo (Barr, 2015). Especialmente interesante son para nosotros las referencias que realizan a la ampliación de la edad mínima para abandonar la escuela en relación al incremento de la satisfacción con la vida, más allá de los cambios en los ingresos que genera (Oreopoulos y Salvanes, 2011).



También existe evidencia científica sobre los mecanismos a través de los cuales la educación puede reducir el comportamiento delictivo. Estos incluyen el aumento de las habilidades y la capacidad para obtener un empleo legítimo; el incremento de los ingresos; la mejora de las «habilidades blandas», como la toma de decisiones y la paciencia. Por ejemplo, Feinstein (2022) estima que si el 1% de la población en edad laboral sin cualificación obtuviera nunca un nivel educativo equivalente al bachillerato, el ahorro por la reducción de delitos sería de más de 700 millones de euros anuales.

Un mayor nivel educativo también está vinculado a una mayor esperanza de vida y a una reducción de las comorbilidades. La educación juega un papel clave en el desarrollo del conocimiento sobre salud, la implementación de comportamientos saludables, el uso de servicios preventivos (Feinstein *et al.*, 2004) y la evitación de conductas de riesgo. En general, se ha encontrado que la educación reduce el tabaquismo, el uso de sustancias, la depresión, la obesidad y los malos resultados de salud, a la vez que fomenta el ejercicio regular (Conti *et al.*, 2010).

Farquharson *et al.* (2024) también recogen que el nivel educativo es capaz de predecir la confianza social e institucional, así como la propensión a participar en la política (Hall, 1999; Green *et al.*, 2003). La educación genera capital social y puede contribuir al buen funcionamiento de las democracias, al aumentar los beneficios de la participación cívica y el apoyo a regímenes inclusivos y basados en amplios consensos (Glaeser *et al.*, 2007).

Finalmente, Farquharson *et al.* (2024) presentan múltiples estudios que demuestran que las madres con mayores niveles educativos tienen hijos con un mejor rendimiento académico y menos problemas de comportamiento. La educación de los padres puede beneficiar a los hijos a través de efectos en los ingresos, al obtener trabajos mejor remunerados y cambios en la oferta laboral materna, así como mediante la postergación de la maternidad y el emparejamiento selectivo (Carneiro *et al.*, 2013). Los padres con niveles educativos más altos también pueden tener un mejor conocimiento sobre el sistema educativo y una mayor capacidad para apoyar el aprendizaje de sus hijos en casa.



5. Costes de la ampliación

- Estimación de los costes directos de la medida

La estimación del coste en términos de gasto corriente por la extensión de la escolarización obligatoria hasta los 18 años considera dos fuentes principales de incremento de gasto, a saber, la escolarización gratuita de alumnos de 16 y 17 años actualmente no escolarizados y la extensión de la gratuidad en las enseñanzas de educación secundaria superior (bachillerato y formación profesional de grado medio en España). Ambos cálculos se basan en datos del curso 2022-2023, último con cifras consolidadas.

A. Escolarización gratuita de alumnos no escolarizados

Hablamos de la estimación de los costos derivados de esta medida a partir de la identificación de las cohortes de alumnos de 16 y 17 años actualmente fuera del sistema educativo reglado y la aplicación de una implantación progresiva para asegurar viabilidad económica y organizativa. Según nuestras estimaciones a partir de datos de Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Educación, en el curso 2022-2023, 11.103 jóvenes de 16 años y 44.027 de 17 años estaban desescolarizados, un total de 55.130 personas. A efectos de cálculo, se asume la implantación progresiva, escolarizando gradualmente estas cohortes.

El coste se calcula utilizando el gasto público promedio por estudiante, que estimamos para el año 2022 en 7.543 euros anuales para la educación secundaria y Formación Profesional.

Primer ejercicio económico:

Se escolariza una fracción de los jóvenes no escolarizados de 16 años durante el tercer cuatrimestre del año, lo que implica un coste de:

$1/3$ del total de 11.103 alumnos $\times$ 7.543 euros/alumno = 27.915.610 euros.

Segundo ejercicio económico:

Se incluye la escolarización de los alumnos de 16 años durante todo el año y el tercer cuatrimestre de los de 17 años:

$2/3$ del total de 11.103 alumnos $\times$ 7.543 euros/alumno = 55.831.220 euros.



$1/3$ del total de 44.027 alumnos de 17 años $\times$ 7.543 euros/alumno = 110.694.457 euros.

Total: 166.525.677 euros.

Tercer ejercicio económico:

Este ejercicio incluye la escolarización completa de los jóvenes de 16 y 17 años, con un coste estimado de:

11.103 alumnos $\times$ 7.543 euros/alumno = 83.46.830 euros.

44.027 alumnos de 17 años $\times$ 7.543 euros/alumno = 332.083.371 euros.

Total: 415.830.201 euros.

B. Extensión de la gratuidad en las enseñanzas de educación secundaria

Este cálculo considera los alumnos de centros privados no financiados con fondos públicos en el curso 2022-2023. De los 137.659 alumnos matriculados en bachillerato y FP media, se asume que se distribuyen equitativamente entre el primer y segundo curso.

Primer ejercicio económico:

Se incluye la escolarización gratuita durante el tercer cuatrimestre del primer curso de educación secundaria superior en centros privados, con un coste de:

$1/3$ de 68.830 alumnos $\times$ 7.543 euros/alumno = 173.053.902 euros.

Segundo ejercicio económico:

Incluye la escolarización completa de los alumnos del primer curso y el tercer cuatrimestre del segundo curso:

Total: 692.215.608 euros.

Tercer ejercicio económico:

Se contempla la escolarización completa de ambos cursos, con un coste total estimado de:

1.038.323.411 euros.

Este incremento en el gasto equivale a un 1,64% adicional del gasto público en educación en el año 2022, que es para el conjunto de las Administraciones públicas de 63.380,5 millones de euros, cantidad similar al 1,61% estimado por Ruperez para el año 2014.

- Otros costes

Existen una serie de factores que pueden generar desviaciones al alza en los presupuestos educativos: aumento de los costes administrativos, necesidades de infraestructuras y equipamiento, heterogeneidad de los costes por alumno, costes de la formación profesional dual, impacto de la repetición, evolución demográfica y social, impacto de la enseñanza privada y otras modalidades de financiación. La gestión de un sistema educativo más amplio requerirá mayores recursos administrativos para tareas como la matriculación, la evaluación, la orientación y la gestión del personal docente y no docente. Además, será necesario invertir en sistemas de información más robustos para dar soporte a las nuevas demandas.

La ampliación de la escolarización obligatoria puede generar una mayor demanda de espacios educativos, especialmente en zonas con alta densidad de población. Asimismo, la actualización del equipamiento tecnológico y la adaptación de las instalaciones a las nuevas necesidades pedagógicas representarán un coste adicional. El costo de educar a un alumno varía significativamente según la etapa educativa, la modalidad (bachillerato, formación profesional, etc.) y las necesidades educativas especiales. La promoción de la formación profesional dual, que combina la formación en el centro educativo con la práctica en empresas, puede generar nuevos costos relacionados con la coordinación entre ambos ámbitos y la supervisión de los estudiantes en las empresas.

La repetición de curso aumenta el costo por alumno y reduce la eficiencia del sistema educativo. Es necesario considerar el impacto de las medidas para reducir la repetición en los costos totales. La disminución de la natalidad y el envejecimiento de la población pueden generar una disminución de la matrícula a largo plazo, pero también pueden requerir ajustes en la oferta educativa para atender las necesidades de una población más diversa. La existencia de la enseñanza privada puede limitar el crecimiento de la matrícula en la enseñanza pública, pero también puede generar una demanda de servicios complementarios por parte de las familias



6. Conclusiones

La extensión de la escolarización obligatoria hasta los 18 años en España representa una inversión estratégica en capital humano con amplias implicaciones económicas, sociales y educativas. La evidencia empírica revisada en este estudio muestra que prolongar la educación obligatoria tiene efectos positivos tanto en el desarrollo de habilidades cognitivas y no cognitivas como en la empleabilidad y los ingresos futuros de los individuos. Asimismo, contribuye a la reducción de la desigualdad socioeconómica, aumentando las oportunidades educativas para los jóvenes de entornos más desfavorecidos.

Desde una perspectiva económica, los estudios analizados indican que cada año adicional de educación obligatoria puede traducirse en un incremento significativo en los ingresos laborales futuros y una menor probabilidad de desempleo. Además, la ampliación de la escolarización obligatoria ha demostrado ser una estrategia efectiva en otros países, donde se han observado beneficios en términos de reducción del abandono escolar, mayor estabilidad laboral y disminución de la pobreza intergeneracional.

A nivel social, la educación prolongada también se asocia con mejoras en la salud y el bienestar, así como con una mayor participación cívica y confianza en las instituciones. Las personas con niveles educativos más altos tienden a adoptar comportamientos más saludables, presentar menores tasas de delincuencia y contribuir de manera más activa al desarrollo de una sociedad cohesionada y equitativa.

No obstante, la implementación de esta reforma no está exenta de desafíos. Los costes asociados a la ampliación de la escolarización obligatoria, tanto en términos de gasto público como de adaptación del sistema educativo, requieren una planificación cuidadosa. La experiencia internacional sugiere que el éxito de esta medida depende no solo del incremento en los años de escolarización, sino también de la mejora en la calidad educativa. Es fundamental garantizar que la educación ofrecida a los jóvenes en estos años adicionales sea relevante y esté alineada con las demandas del mercado laboral y las necesidades del siglo XXI.



REFERENCIAS

- Angrist, J. D. y Krueger, A. B. (1991). Does Compulsory School Attendance Affect Schooling and Earnings? *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 979-1014. <https://doi.org/10.2307/2937954>.
- Barr, N. (2012). The Higher Education White Paper: The Good, the Bad, the Unspeakable—and the Next White Paper 1. *Social Policy & Administration*, 46(5), 483-508.
- Deming, D. J. (2022). Four Facts about Human Capital. *Journal of Economic Perspectives*, 36(3), 75–102. <https://doi.org/10.1257/jep.36.3.75>.
- Carneiro, P., Meghir, C. y Parey, M. (2013). Maternal education, home environments, and the development of children and adolescents. *Journal of the European Economic Association*, 11(suppl_1), 123-160.
- Conti, G., Heckman, J. y Urzua, S. (2010). The education-health gradient. *American economic review*, 100(2), 234-238.
- Feinstein, L. (2022). Estimating the Social Cost Savings of Increased Educational Attainment: Evidence from the UK. *Education Economics*, 30(2), 118-134. <https://doi.org/10.1080/09645292.2021.1914332>.
- Gehrsitz, M. y Williams, M. C. (2024). The Effects of Compulsory Schooling on Health and Hospitalization over the Life Cycle. *IZA Discussion Paper Series*, No. 17050. <https://docs.iza.org/dp17050.pdf>.
- Glaeser, E. L., Ponzetto, G. A. M. y Shleifer, A. (2007). Why Does Democracy Need Education? *Journal of Economic Growth*, 12, 77-99.
- Green, D. A. y Riddell, W. C. (2003). Literacy and Earnings: An Investigation of the Interaction of Cognitive and Unobserved Skills in Earnings Generation. *Labour Economics*, 10(2), 165-184.
- Hall, R. E. y Jones, C. I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1), 83-116.
- Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2020). The Economics of International Differences in Educational Achievement. En *Handbook of the Economics of Education*, vol. 5 (pp. 1-136). <https://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%2BWoessmann%202011%20HandEconE-duc.pdf>.
- Harmon, C., Oosterbeek, H. y Walker, I. (2003). The returns to education: Micro-economics. *Journal of economic surveys*, 17(2), 115-156.
- Hofmarcher, P. (2021). The effect of education on poverty: a european perspective. *Economics of Education Review*, 83, 102-130. <https://www.sciencedirect.com/journal/economics-of-education-review/vol/83/suppl/C>.



- Mincer, J. A. (1974). Schooling and earnings. En *Schooling, experience, and earnings* (pp. 41-63). NBER.
- Oreopoulos, P. (2004). Estimating Average and Local Average Treatment Effects of Education When Compulsory Schooling Laws Really Matter. *American Economic Review*, 96(1), 152-175. <https://doi.org/10.1257/000282804322970914>.
- Oreopoulos, P. y Salvanes, K. G. (2011). Priceless: The Nonpecuniary Benefits of Schooling. *Journal of Economic Perspectives*, 25(1), 159-184. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.25.1.159>.
- Patrinos, H. A. y Psacharopoulos, G. (2020). Returns to education in developing countries. En S. Bradley & C. Green (eds.), *The Economics of Education*, Cambridge, MA: Academic Press (pp. 53-64). <https://hpatrinos.com/wp-content/uploads/2020/01/returns-to-education-in-developing-countries-eco-of-ed-2020-elsevier.pdf>.

12. CONSTRUYENDO PUENTES PARA LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE CAMBIO

Luis María Scasso¹

El papa Francisco, en el marco de su magisterio, encomendó a la Pontificia Comisión para América Latina el desarrollo de una iniciativa denominada «Construyendo puentes» que abarca diversas dimensiones, entre ellas la educación y el trabajo. La imagen de puentes que deben ser construidos entre orillas que parecen alejarse es particularmente sugerente para abordar los desafíos que presentan la educación y las condiciones de acceso al trabajo de los jóvenes y adultos en la región.

La escuela, los sistemas educativos, el aula, el libro de texto, el currículo y la clase fueron innovaciones desarrolladas paulatinamente en un contexto histórico determinado que iba demandando por diferentes razones (reformas religiosas, extensión de las ciudades, proliferación de leyes, consolidación de estados nacionales y otras) nuevas competencias como la lectura y la escritura (Fernández Enguita, 2019).

Este desarrollo paulatino y acompasado del instrumental educativo requiere comprender que esta noción de «frontera» entre aquello que es educación y aquello que no lo es resulta de un artificio analítico y de gestión propio de las instituciones de la modernidad. La educación forma parte de un proceso social más complejo, en el cual se multiplican las interacciones y se hibridan las lógicas sectoriales.

Como señalara la Primera Conferencia Iberoamericana de Educación realizada en Cuba en 1989 «es preciso ratificar que la educación no constituye

1 Director de la Oficina de la OEI en Argentina y coordinador del Programa Iberoamericano de Apoyo a la Integración Regional. Politólogo con maestría en Innovación y Tecnología Educativa, posee amplia formación en políticas educativas y cooperación internacional. Ha trabajado en la UNESCO y la OEI, ocupando cargos en Argentina y Paraguay. Es miembro del CARI y la Fundación Augusto Roa Bastos, y ha participado en importantes congresos y grupos de expertos. Ha recibido varias distinciones, como la Orden Nacional al Mérito de Paraguay, por su destacada trayectoria en relaciones internacionales y educación.



un fenómeno aislado, sino que se inscribe, determina y actúa en un marco social, económico, político, productivo y tecnológico concreto».

Esta reflexión de los ministros de Educación iberoamericanos correspondía a la percepción de una sociedad en cambio acelerado. En este sentido, desde finales de los años ochenta e inicios de los noventa diversos autores² han coincidido desde diferentes perspectivas en señalar que asistimos a un periodo particular de transición global.

Desde diversos enfoques, estos trabajos daban cuenta de un mundo en profunda transformación por cuenta –entre otros aspectos– de la aceleración del cambio tecnológico y la revolución de las comunicaciones; un mundo en cambio para el cual las categorías interpretativas de la modernidad no eran –ni son– suficientes.

Lo antedicho constituye el contexto que permea el conjunto de cambios que los principales foros internacionales dedicados a la educación vienen enunciando como necesarios para adecuar la educación a un mundo en transformación.

Aquí se inscriben las mencionadas conclusiones de la Primera Conferencia Iberoamericana de Educación de 1989 así como la «Declaración mundial sobre educación para todos» de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de 1990, o los informes de la UNESCO *Aprender a ser: El mundo de la educación hoy y mañana* publicado en 1972 y su actualización el *Informe Delors* de 1996.

En el nivel general, tanto los abordajes teóricos como las declaraciones intergubernamentales señalaban de uno u otro modo que este proceso de transformación civilizatoria estaba caracterizado por la expansión sin precedentes de la información, la tecnología y las comunicaciones, ubicando el conocimiento como factor de la producción cada vez más determinante. Ello suponía, a su vez, que la preparación de las nuevas generaciones para la gestión del conocimiento comenzó a ser considerada como un factor estratégico en el proceso de desarrollo (Tedesco, 2001; Carneiro, 2011).

Un aspecto distintivo respecto a situaciones precedentes en la historia de la humanidad es la velocidad de estas transformaciones. En sus diálogos

2 Latour (1990), Fukuyama (1992), Touraine (1994), Drucker (1993), Minc (1994), Castel (1995), Thurow (1996), Gorz (1997), Fitoussi y Rosanvallon (1997), Bauman (2000), Tedesco (2001), Virilio (2004) y Fernández Enguita (2016), entre otros.



con Sylvere Lotringer, Paul Virilo (2003) enfatiza la velocidad de las comunicaciones como el elemento central de la nueva sociedad y catalizador del cambio tecnológico, como el factor que *contrae el espacio*. Por primera vez la comunicación se vuelve instantánea.

Mariano Fernández Enguita (2016) enfatiza este aspecto cuando señala que lo distintivo del cambio es «su alcance cualitativo y cuantitativo para una misma generación». La velocidad da forma a un cambio que por primera vez se vuelve intrageneracional y que implica vivir «en un mundo distinto para el cual se recibió una formación», en un mundo nuevo que Fernández Enguita llama «época transformacional neomoderna». Podemos decir que estamos equipados para una sociedad que ya no existe (Horn y Staker, 2015).

Estas circunstancias colocan a la educación entre dos fuegos. como señala Carneiro (2006): en el límite entre preservar e innovar, en la tensión entre la vieja sociedad –estable, simple y repetitiva– y la nueva sociedad –inestable, inventiva e innovadora.

Por sus características particulares, la educación técnico-profesional (ETP) es clave en la gestión de esta tensión, en tanto refiere intrínsecamente a la intersección entre la educación y el mundo del trabajo y la producción. Es, en esa intersección, donde se encuentran de manera más fluida las particularidades propias de esta época transformacional con el proceso formativo regular.

Por estas mismas razones, la ETP se vuelve central para el impulso de los procesos de desarrollo con inclusión social, ya que democratiza el acceso al mercado de trabajo y mejora las condiciones para la creación de valor agregado.

En nuestra región, este aspecto es reconocido por los dos organismos multilaterales que impulsan la ETP como factor de desarrollo en contextos de desigualdad social y abandono escolar temprano: la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Para ambas instituciones la ETP ocupa el centro de este enfoque porque es el nexo entre las políticas de desarrollo, las políticas laborales y las aspiraciones para el trabajo decente. En particular, la OIT señala la necesidad de una colaboración público-privada efectiva, que responda con rapidez y flexibilidad a la demanda de calificaciones del sector productivo y que pueda complementar otras formas de educación académica.



Para la OEI la educación de jóvenes y adultos en correspondencia con la formación para el trabajo ha sido una preocupación constante desde las conclusiones de la mencionada Conferencia Iberoamericana de 1989, seguidas de los diversos programas y proyectos implementados en la región, así como la puesta en marcha del Instituto Iberoamericano para Educación y la Productividad.

Es que, para la OEI, la educación de adultos y la ETP disponen de un instrumental en la región que tiene mucho para aportar a la educación en general (Jabonero, 1997).

En las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2008, se indica claramente que la formación profesional es parte de un círculo virtuoso que genera mejores condiciones para trabajo decente, el aumento de la productividad y sostenibilidad de las empresas, y mejora las condiciones de trabajo y la empleabilidad de los trabajadores.

Ello debe comprenderse en particular en el contexto latinoamericano, donde la pandemia de COVID-19 produjo un impacto negativo comparativamente mayor en los aprendizajes de los estudiantes y en el empleo juvenil (Shady *et al.*, 2023). Para el año 2023, la tasa de desocupación de los jóvenes entre 15 y 24 años fue tres veces superior a la de los adultos, mientras que su tasa de ocupación fue 21 puntos porcentuales menor. El 60% de los jóvenes empleados trabaja en el sector informal, con bajos salarios, malas condiciones de trabajo y baja productividad (Velasco, 2024).

El 50% de las empresas latinoamericanas declara tener dificultades en conseguir personal formado para cubrir sus vacantes, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). A pesar de que la ETP permite operar precisamente en esa brecha, todavía está subutilizada por la población más joven: apenas el 25,5% de los jóvenes latinoamericanos acuden a la ETP y/o formación profesional (FP), en contraste con el 40,6% de países de la OCDE.

En un contexto de cambio global acelerado que tensiona los sistemas educativos constituidos para sociedades cuyas características han mutado dramáticamente, la ETP se encuentra en una posición privilegiada para mediar entre las demandas de calificaciones del sector productivo y la realidad formativa de los jóvenes.



Los reclamos de adecuación y flexibilidad que pesan recurrentemente sobre los sistemas educativos encuentran en la modalidad de la ETP posibles formas para resolver esta tensión en el límite entre preservar e innovar, constituyendo un punto de encuentro entre educación, producción, trabajo y desarrollo.

Como sugiere Emilce Cuda (2023), en las urgencias de la pobreza y la marginación para construir puentes puede ser más sencillo conectar aquello que ya existe y utilizar el instrumental del cual ya disponemos.

REFERENCIAS

- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castells, M. (2000). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen I. La sociedad en red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Carneiro, R. (2011). Discovering the treasure of learning. En J. Yang y R. Valdés-Cotera, *Conceptual evolution and policy developments in lifelong learning* (pp- 3-23). UNESCO.
- Delors, J. (1996). La educación o la utopía necesaria. En *La Educación encierra un tesoro, informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI* (pp. 7-39). Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_spa.
- Drucker, P. F. (1993). *La sociedad postcapitalista*. Barcelona: Apóstrofe.
- Faure, E., Herrera, F.; Kaddoura, A., Lopes, H., Petrovski, A., Rahnema, M. y Champion Ward, F. (1973). *Aprender a ser: La educación del futuro*. Alianza/ UNESCO.
- Fernández Enguita, M. (2016). *La educación en la encrucijada*. Fundación Santillana.
- Fitoussi, J. P. y Rosanvallon, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- Gorz, A. (1998). *Miseria del presente. Riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós.
- Jabonero, M. (2001). *La renovación en la educación de adultos*. Madrid: OEI.
- Latour, B. (2007). *Nunca fuimos modernos, ensayos sobre antropología simétrica*. Buenos Aires: Siglo XXI.



- Cuda, E. (2023). Citada por José Manuel Vidal en «Emilce Cuda: “Para construir puentes en la periferia, no hay que crear nuevos espacios, solamente hay que conectarlos”», *Religión Digital*. https://www.religiondigital.org/luis_miguel_modino-_misionero_en_brasil/Emilce-Cuda-construir-periferia-conectarlos_7_2619708021.html.
- Minc, A. (1994). *La nueva edad media: el gran vacío ideológico*. Barcelona: Temas de Hoy.
- OCDE. (2020). *Back to the Future of Education: Four OECD Scenarios for Schooling, Educational Research and Innovation*. OECD Publishing.
- Ohmae, K. (1997). *El fin del Estado Nación*. Barcelona: Andrés Bello.
- Schady, N., Holla, A., Sabarwal, S., Silva, S. y Yi Chan, A. (2023). *Colapso y recuperación. Cómo la pandemia de COVID-19 erosionó el capital humano y qué hacer para recuperarlo*. Washington D. C.: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/662668b5-54f9-451f-9e63-8af625f26775/content>.
- Tedesco, J. C. (2000). *Educación en la sociedad del conocimiento*. Ciudad de México: FCE.
- Thurrow, L. C. (1996). *El futuro del capitalismo*. Buenos Aires: Vergara.
- UNESCO. (1990). *World Declaration on Education for All (Adopted by the World Conference on Education for All, Jomtien, Thailand, 5- 9 March 1990)*. UNESCO.
- Velasco, J. (2024). *Retos y oportunidades: El futuro del trabajo juvenil en América Latina*. OIT.
- Virilio, P. (2004). *Amanecer crepuscular*. Ciudad de México: FCE.





V.
SOBRE ENSEÑANZA,
APRENDIZAJE
E INTELIGENCIA
ARTIFICIAL (IA)



13. LAS LENGUAS EN LA EDUCACIÓN Y EN LA INVESTIGACIÓN

Jasone Cenoz¹

La diversidad lingüística

El multilingüismo es una realidad cada vez más común y existe un mayor número de multilingües que de monolingües en el mundo. Esta situación no resulta sorprendente si consideramos que existen alrededor de 7.000 lenguas en el planeta, mientras que el número de Estados reconocidos por Naciones Unidas no llega a los doscientos.

La diversidad lingüística de las aulas refleja la diversidad de la sociedad y está relacionada con distintas circunstancias, pero es frecuente que la lengua o las lenguas de instrucción no sean la primera lengua del alumnado. En algunos casos se trata de hablantes de lenguas indígenas que tienen la lengua mayoritaria como lengua vehicular. Hoy en día en Iberoamérica existen cerca de seiscientas lenguas indígenas que son habladas por unos 50 millones de personas (Organización de Estados Iberoamericanos, 2024). Algunas de estas lenguas, como el quechua o el guaraní, cuentan con un número considerable de hablantes, mientras que otras se encuentran en grave peligro de extinción. Ante esta situación, las Naciones Unidas han proclamado el periodo comprendido entre 2022 y 2032 como el Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas (IDIL) «a fin de llamar la atención sobre la grave pérdida de lenguas indígenas y la necesidad apremiante de conservarlas, revitalizarlas y promoverlas y de adoptar medidas urgentes a nivel nacional e internacional» (Naciones Unidas 2022, p. 8). La protección y promoción de las lenguas indígenas no solo contribuye a la diversidad cultural del mundo, sino también al desarrollo sostenible y justo.

1 Catedrática de Ciencias de la Educación en la Universidad del País Vasco. Realiza investigaciones sobre educación multilingüe, lenguas minoritarias y la adquisición de lenguas. Ha sido presidenta del Comité de Educación de la Agencia Estatal de Investigación de España y colabora con agencias de investigación de varios países. Ha publicado numerosos artículos y libros, ha obtenido varios premios de investigación y está en el top 2% de los científicos más citados del mundo en los últimos años.



Aparte de la diversidad lingüística vinculada a las lenguas indígenas, otros factores contribuyen al multilingüismo, como es el caso de la inmigración, en la que la lengua de origen del alumnado no coincide con la lengua vehicular del país de acogida (Toledo Vega, Cerda-Oñate y Lizasoain, 2022). Además, la globalización ha impulsado el uso del inglés por todo el mundo a una escala nunca vista antes, y el mismo se utiliza cada vez más no solo como materia escolar sino también como lengua vehicular. Por ejemplo, los programas CLIL (*Content and Language Integrated Learning*) o AICLE (Aprendizaje Integrado de Contenidos y Lenguas Extranjeras) incluyen en el currículo disciplinas académicas con el inglés como lengua vehicular (Ruiz de Zarobe y Banegas, 2024). Otra situación es la de la utilización de la lengua vehicular en el caso de lenguas minoritarias cuando se aprenden como segundas lenguas (Cenoz y Gorter, 2024).

Esta pieza de reflexión aborda en primer lugar, la relevancia de las competencias lingüísticas en la educación no solo en las materias lingüísticas sino en todo el currículo. También se describen brevemente algunos programas bilingües y multilingües, destacando la necesidad de adoptar enfoques multilingües. A continuación, se examina la situación de las lenguas en el ámbito científico y finalmente se abordan algunos aspectos de la tecnología y la Inteligencia Artificial (IA) relacionados con las lenguas.

Las competencias lingüísticas en el contexto escolar

Las lenguas constituyen el principal medio para el aprendizaje de contenido académico de las materias escolares. Sin embargo, muchos estudiantes tienen un nivel de comprensión y producción bajo en la lengua o lenguas curriculares. Según la estimación de la UNESCO (2022) «el 40% de la población mundial no tiene acceso a una educación en una lengua que hable o entienda». Si el alumnado tiene problemas para entender la(s) lengua(s) de la escuela no se garantiza «una educación inclusiva, equitativa y de calidad», como se señala en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS4) de Naciones Unidas.

La lengua es fundamental en el proceso de aprendizaje, ya que permite transmitir y comprender los contenidos de las materias escolares, que incluyen conceptos, análisis, observaciones e inferencias, todos los cuales se comunican mediante el lenguaje. Los textos escolares y otros materiales educativos, así como las explicaciones de los docentes, presentan características lingüísticas específicas, como estructuras y conceptos que no suelen ser comunes en la comunicación cotidiana no especializada.



Desde la década de 1980, Cummins propuso la distinción entre BICS (*Basic Interpersonal Communicative Skills*) y las CALP (*Cognitive Academic Language Proficiency*), distinción que ha sido revisada recientemente (Cummins, 2021). BICS se refiere a las habilidades necesarias para mantener conversaciones en situaciones informales y familiares, mientras que CALP está relacionada con la capacidad para comprender y utilizar el lenguaje oral y escrito en contextos académicos. En el caso de BICS, los enunciados son transparentes y emplean un vocabulario y estructuras gramaticales de alta frecuencia. Además, cuando la interacción es presencial, los gestos, el contacto visual y la entonación contribuyen a la fluidez de la comunicación. Por el contrario, CALP implica un uso más complejo del lenguaje, tanto en términos de vocabulario como de estructuras sintácticas y discursivas, que aparecen con menor frecuencia en la comunicación diaria. Los textos orales y escritos en el ámbito académico tienden a ser más densos y requieren una comprensión profunda para que los estudiantes puedan progresar adecuadamente en sus estudios. La distinción entre BICS y CALP explica por qué algunos estudiantes pueden desenvolverse con soltura en conversaciones informales, pero encuentran dificultades para comprender y utilizar el lenguaje en el contexto académico.

Siguiendo esta línea de investigación, Meneses, Uccelli y Ruiz (2022) definen el lenguaje académico como «un conjunto de habilidades de lenguaje utilizadas a través de las disciplinas escolares que abarca recursos léxico-gramaticales y discursivos recurrentes en géneros académicos escolares y poco frecuentes en situaciones coloquiales» (p. 84). En las investigaciones realizadas en los últimos años, estas investigadoras han observado que el desarrollo del lenguaje académico se da de manera progresiva a lo largo de la escolaridad, y que existen importantes diferencias individuales en este proceso. Existen más dificultades en el caso de los estudiantes más vulnerables, pero, en general, el desarrollo del lenguaje académico representa un desafío para todos los estudiantes.

Una de las contribuciones más relevantes en este ámbito ha sido la creación del concepto de «Habilidades Clave de Lenguaje Académico» (HCLA), conocido en inglés como *Core Academic Language Skills* (CALS). Este instrumento se basa en elementos léxicos, sintácticos y discursivos que pueden enseñarse de forma explícita para mejorar tanto el lenguaje académico como la comprensión lectora. Meneses *et al.* (2018) validaron psicométricamente la versión en español de este instrumento, con una muestra de 810 estudiantes chilenos de los cursos de 4.º a 8.º de básico. La operacionalización del lenguaje académico se refleja en distintas habilidades, que se ilustran en los siguientes ejemplos (Meneses *et al.*, 2018, pp. 22-23):



Ejemplo 1. Nominalizaciones: *Obtener. La ___ de energía es importante para vivir.*

En este ejemplo se trabaja a nivel léxico con nominalizaciones como «obtención», que son frecuentes en textos académicos

Ejemplo 2. Selección de términos metalingüísticos adecuados: *Susana dice: «Un estudio reportó que el 92% de los estudiantes hizo nuevos amigos durante el recreo». La respuesta de Susana presenta...*

- a) una hipótesis
- b) una opinión
- c) una definición
- d) una evidencia

Este ejemplo trabaja la competencia pragmática-discursiva, al identificar el tipo de afirmación que se realiza.

Ejemplo 3. Conexión lógica entre ideas: *Una araña tiene ocho patas; ___ una mariposa posee seis patas.*

- a) de tal modo que
- b) entonces
- c) en cambio
- d) por consiguiente

En este caso, se trata de unir ideas de manera lógica utilizando la expresión más adecuada.

El trabajo en estas habilidades permite a los estudiantes desarrollar su competencia lingüística y mejorar su comprensión lectora. Además de las clases de lengua(s) centradas en el uso académico del lenguaje, es fundamental promover la conciencia lingüística entre el profesorado, de modo que todos los docentes, independientemente de la materia que impartan, reconozcan la importancia de la lengua.

Programas bilingües y multilingües

En el contexto de las lenguas indígenas, la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) es el programa oficial de educación bilingüe en la mayoría de los Estados

de América Central y América del Sur. Desarrollado desde la década de 1970, la EIB no es un programa homogéneo, sino que se adapta a las distintas lenguas indígenas y sistemas educativos de cada Estado. Su objetivo principal es promover y valorar las lenguas, culturas e identidades de los pueblos indígenas. En la mayoría de los programas EIB, tanto la lengua indígena como el español se emplean como lenguas vehiculares, y el aprendizaje del inglés como tercera lengua también es cada vez más común en estos programas (Sullón, 2022).

Hoy en día, la población indígena mantiene un contacto más estrecho con el español o el portugués, y en muchos casos vive en contextos urbanos. Además, cada vez es más frecuente que las lenguas indígenas sean aprendidas como segundas lenguas (Huerta Córdova *et al.*, 2024; Sullón y Arocena, 2024). López (2021, p. 965) analiza los retos a los que se enfrentan los programas EIB actualmente y ve la necesidad de:

- (i) Romper con las perspectivas monolingües y centrarse en la interacción entre lenguas.
- (ii) Revisar las definiciones de lengua materna, considerando el creciente número de bilingües tempranos.
- (iii) Desarrollar metodologías de enseñanza específicas para lenguas que han sido predominantemente orales, y reconocer que, cuando los estudiantes indígenas aprenden la lengua indígena como segunda lengua o lengua de herencia, es necesario que exista una conexión con la comunidad durante el proceso de aprendizaje.
- (iv) Fomentar la participación de las comunidades indígenas en el diseño curricular de los programas EIB.
- (v) Formar a profesionales, especialmente a los docentes.

Otra experiencia interesante es el proyecto «Cruzando fronteras», una iniciativa impulsada por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) en 2022 entre Brasil y los países limítrofes: Colombia, Perú, Bolivia y Paraguay. Su objetivo es promover el multilingüismo y la multiculturalidad (Cabral *et al.*, 2022). El proyecto abarca diversas acciones destinadas a reconocer e identificar experiencias didácticas que favorezcan la interacción entre las lenguas y las culturas.

Tallei, Pasini y Lobo (2023) informan sobre un proyecto de educación básica llevado a cabo en la ciudad brasileña de Foz de Iguazú, situada en la frontera trinacional de Brasil con Argentina y Paraguay. Este proyecto inclu-



yó formación específica para los docentes de educación primaria, colaboración con las autoridades educativas, elaboración de material didáctico e implementación del español y el inglés en las escuelas. En Foz de Iguazú, además del portugués y el español, se utiliza el guaraní, lengua oficial junto con el español en Paraguay. Además, en este contexto, es habitual la utilización de elementos de las distintas lenguas en la comunicación en los llamados portuñol (portugués y español) y yopará (español y guaraní).

Además de las fronteras entre Estados, es necesario adoptar perspectivas multilingües que crucen fronteras entre lenguas. Esto es lo que explican Cenoz, Leonet y Saragueta (2019) en la implementación de un proyecto en euskera, español e inglés. El desarrollo de los usos académicos en varias lenguas en el contexto escolar exige la adopción de un enfoque multilingüe, que facilite al estudiante relacionar su conocimiento previo con el nuevo aprendizaje y refuerce su conciencia metalingüística, de manera que las lenguas se fortalezcan mutuamente (Cenoz, 2021 y 2022).

Las lenguas en la investigación y la difusión de la ciencia

A pesar de la relevancia del multilingüismo y la diversidad lingüística, la investigación científica no se caracteriza por ser multilingüe. Se estima que más del 90% de los artículos científicos se publican en inglés, y la mayoría de los eventos científicos también se celebran en este idioma.

El uso del inglés como lengua de la ciencia ofrece diversas ventajas. En un mundo globalizado, el inglés facilita el acceso a la información científica y promueve su circulación, estimulando la colaboración entre científicos de diferentes países. Además, publicar en inglés puede incrementar el reconocimiento académico de los investigadores, quienes, al recibir más citas internacionales, pueden alcanzar un mayor éxito en sus carreras académicas.

No obstante, el predominio del inglés también presenta inconvenientes. Para los científicos de países no anglófonos puede suponer una desventaja competitiva frente a sus colegas de países de habla inglesa. Además, esta situación puede limitar la difusión y el impacto del conocimiento científico generado. La publicación de productos de conocimiento en ciencia exclusivamente en inglés puede suponer una distancia respecto a las comunidades que podrían beneficiarse del conocimiento científico y las personas responsables de políticas públicas.



Otro problema relevante se refiere al propio contenido científico, como se ilustra en el artículo de Angulo *et al.* (2021), que analiza los resultados globales sobre el gasto destinado al control de especies exóticas invasoras. Los autores realizaron una comparación entre el uso del repositorio más actualizado de costos de invasión a nivel mundial, que se encuentra en inglés (InvaCost), y los datos obtenidos de otras quince lenguas de gran difusión: español, portugués, chino, árabe, francés, alemán, japonés, ucraniano, hindi, griego, tamil, telugu, bengalí, ruso y holandés. Los resultados demuestran que al incluir más lenguas se obtienen más datos, además de incorporar 249 especies invasoras y quince países adicionales a los resultados obtenidos únicamente con la base de datos en inglés. Esto también repercute en el cálculo del gasto global destinado al control de especies exóticas invasoras, cuya estimación resulta diferente al incluir más lenguas. Angulo *et al.* (2021) concluyen que es crucial que la investigación científica recurra a datos en diversas lenguas, especialmente en áreas como el control de especies invasoras, que son fundamentales para informar a expertos e influir en políticas públicas.

La necesidad de fomentar el multilingüismo en la ciencia también se refleja en la Recomendación de la UNESCO sobre Ciencia Abierta (UNESCO, 2021), que aboga por «alentar el multilingüismo en la práctica de la ciencia, en las publicaciones científicas y en las comunicaciones académicas». Asimismo, la Iniciativa Helsinki sobre Multilingüismo en la Comunicación Científica (2019), apoyada por investigadores, universidades y otras instituciones de todo el mundo, incluye la diversidad lingüística entre sus principales objetivos. Uno de estos objetivos es «promover la diversidad lingüística en la evaluación de la investigación y en los sistemas de financiación», lo que se desglosa en las siguientes recomendaciones: «(i) Asegurar que, en los procesos de evaluación basados en expertos, la investigación de alta calidad es valorada independientemente del idioma de publicación o del canal de publicación. (ii) Asegurar que cuando se utilicen sistemas basados en métricas, se consideran adecuadamente las revistas y libros en los distintos idiomas».

La OEI también promueve la diversidad lingüística, en particular el uso del español y el portugués en la ciencia (OEI, 2024). Esta iniciativa se refleja en las diversas ediciones de la Conferencia Internacional de las Lenguas Portuguesa y Española (CILPE) y en la recientemente creada Comisión Experta en Multilingüismo. En su informe *El portugués y el español en la ciencia: apuntes para un conocimiento diverso y accesible* (Badillo, 2021), se analiza la situación de estas dos lenguas en comparación con el inglés, y se recomienda impulsar la diversidad lingüística para garantizar el acceso



al conocimiento científico a todos los ciudadanos, así como la inclusión de los investigadores que no publican en inglés. Además, el informe subraya que la diversidad lingüística puede contribuir a aumentar la influencia del pensamiento científico de Iberoamérica a nivel mundial.

La tecnología IAG y las lenguas en educación y en ciencia

En la actualidad, los avances tecnológicos tienen un impacto significativo en la diversidad lingüística y el multilingüismo. La Inteligencia Artificial (IA) abarca áreas como la traducción automática y la Inteligencia Artificial Generativa (IAG), las cuales están influyendo profundamente en la educación y la investigación. La calidad de las traducciones automáticas ha mejorado sustancialmente en los últimos años, tanto en el ámbito escrito como en el oral. En este sentido, la traducción automática ofrece amplias oportunidades en el ámbito educativo y científico, al facilitar la comprensión de las lenguas vehiculares en las que se imparten las materias académicas, especialmente cuando estas no coinciden con las lenguas familiares del alumnado. Además, las nuevas tecnologías pueden ser de gran ayuda en el aprendizaje de lenguas, a través de aplicaciones, traducciones, chatbots o IAG.

Si bien los recursos digitales presentan numerosas ventajas, podemos preguntarnos si los mismos fomentarán el multilingüismo y la diversidad lingüística o, por el contrario, favorecerán el monolingüismo. Si la tecnología nos permite traducir cualquier texto a diferentes lenguas, ¿realmente es necesario el esfuerzo de aprender nuevas lenguas? El aprendizaje de lenguas ha sido tradicionalmente parte de la enseñanza formal en Iberoamérica, ya sea en programas multilingües que incluyen lenguas indígenas, minoritarias o fronterizas, o en la enseñanza del inglés. Sin embargo, cabe preguntarnos si el esfuerzo educativo sigue siendo relevante si algoritmos avanzados pueden realizar estas tareas de manera automática.

Es importante subrayar que las traducciones automáticas tienen limitaciones porque la lengua es más que un código. La comunicación incluye la dimensión pragmática y discursiva del lenguaje y la interacción se basa en recursos como los gestos, la entonación, la competencia intercultural y los recursos multilingües. Además, las lenguas están vinculadas a sus culturas, que es una relación que trasciende lo que hoy en día nos puede ofrecer la tecnología. Si bien la IA permite una comprensión básica e incluso la producción de mensajes en otras lenguas sin necesidad de haber estudiado esas lenguas, aún no es capaz de abarcar la riqueza y complejidad de la interacción humana.



La formación del profesorado en el uso de tecnologías digitales es esencial para que los docentes puedan adaptar su enseñanza al nuevo contexto digital y mejorar así el aprendizaje. La IAG ofrece recursos útiles para la planificación de clases, el diseño de estrategias didácticas y la evaluación educativa. Además, puede promover la equidad en la enseñanza de idiomas, al permitir la realización de tutorizaciones personalizadas.

En el ámbito de la investigación y la difusión del conocimiento científico, las traducciones automáticas pueden facilitar el acceso al conocimiento para personas que no dominan el inglés. También pueden beneficiar a los investigadores interesados en publicar en otras lenguas o en comprender conferencias y presentaciones en lenguas extranjeras. Teóricamente, las traducciones automáticas podrían permitir la creación de publicaciones científicas multilingües, utilizando resúmenes o textos completos en varias lenguas. No obstante, también existe el riesgo de que se refuerce aún más el uso del inglés como lengua predominante de la ciencia, dado que muchos investigadores seguirán publicando en inglés. Por esta razón, es necesario fortalecer las iniciativas que promuevan el multilingüismo en la ciencia (Iniciativa de Helsinki, 2019; Badillo, 2021; OEI, 2024).

El impacto de las nuevas tecnologías en el uso y aprendizaje de lenguas indígenas y minoritarias es aún incierto. Estas lenguas enfrentan un desafío significativo debido a las notorias diferencias en la disponibilidad de recursos digitales, en comparación con lenguas como el inglés, el español o el portugués.

Un informe de la OEI (Prado, 2024) analizó los recursos digitales disponibles en lenguas indígenas en Iberoamérica. De un total de 5.500 recursos digitales en cuatrocientas lenguas, se observó que «la mayoría de las lenguas indígenas iberoamericanas tienen una presencia digital escasa o nula» (p. 26). Algunas lenguas, como el quechua, el guaraní, el zapoteco, el mixteco y el náhuatl, son consideradas «digitalmente activas», ya que cuentan con diversos recursos y aplicaciones digitales. Prado (2024) destaca que estas lenguas cuentan con recursos digitales más escasos que algunas lenguas europeas con un número similar o menor de hablantes, como el islandés, el euskera o el estonio. El informe también identifica alrededor de cien lenguas «digitalmente poco activas», que tienen algunos recursos, y una mayoría de lenguas «digitalmente pasivas», que carecen de los recursos necesarios para integrarse a la digitalización. Prado (2024) hace una serie de recomendaciones que parten de la más básica, que es el acceso a internet y a la telefonía móvil. También es necesaria la formación



en recursos digitales de la población en general y la formación específica de algunos expertos para que puedan crear herramientas digitales en sus lenguas. En los casos de lenguas «digitalmente pasivas» es necesario en muchos casos partir de la elaboración de los recursos lingüísticos necesarios para poder desarrollar herramientas digitales.

El análisis de la situación de la digitalización en lenguas indígenas nos demuestra que existe una importante brecha entre las lenguas. Aunque algunas lenguas indígenas y minoritarias tienen recursos digitales disponibles, la brecha digital sigue siendo considerable, especialmente en relación con la IAG. Sarasola *et al.* (2023) explican que, aunque la tecnología lingüística digital para el euskera parece adecuada, aún existen importantes lagunas debido a la falta de datos en el corpus, lo que reduce la eficacia de la IAG en lenguas minoritarias o indígenas en comparación con idiomas como el inglés, el español o el portugués. También es importante señalar la gran brecha digital que existe entre el inglés y el resto de las lenguas. Giagkou *et al.* (2023) señalan que la desigualdad digital continúa creciendo, incluso en lenguas como el español, que cuenta con cientos de millones de hablantes.

Conclusión

Los cambios sociales que afectan a las lenguas en la educación y la investigación son sustanciales. La sociedad actual es más urbana, diversa y tecnológica. En este contexto, es crucial que la educación reconozca la importancia de las competencias lingüísticas y la comprensión lectora en todas las materias, tanto en relación con el español y portugués, lenguas indígenas, las lenguas fronterizas, así como con el inglés. El multilingüismo es un desafío en el ámbito escolar y científico. Los avances tecnológicos, especialmente en la IAG, deben ser aprovechados como herramientas para fomentar un desarrollo más amplio y equitativo del multilingüismo y la multiculturalidad.

REFERENCIAS

- Angulo, *et al.* (2021). Non-English languages enrich scientific knowledge: The example of economic costs of biological invasions. *Science of the Total Environment*, 775, 144441. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.144441>.
- Badillo, A. (2021). *El portugués y el español en la ciencia: apuntes para un conocimiento diverso y accesible*. Madrid: OEI. <https://oei.int/wp-content/uploads/2022/02/informe-oei-castellano.pdf>.

- Cabral, A. B., Mendes, E., Sturza, E., Müller de Oliveira, G., Callou, R. y Morello, R. (2022). *Cruzando fronteiras*. OEI. <https://oei.int/oficinas/brasil/publicaciones/cruzando-fronteiras/>.
- Cenoz, J. (2021). La enseñanza del español desde una perspectiva multilingüe. En M. Saracho Arnáiz y H. Otero-Doval (eds.), *Internacionalización y enseñanza de español como LE/L2: plurilingüismo y comunicación intercultural* (pp. 21-31). Oporto: Asele.
- . (2022) Hacia una perspectiva holística en el aprendizaje del inglés en contextos educativos: el enfoque plurilingüe y «translanguaging». *Revista Iberoamericana de Educación*, 90(1), 191-203.
- Cenoz, J.; Leonet, O. y Saragueta, E. (2019). Cruzando fronteras entre lenguas. *Textos de didáctica de la lengua y de la literatura*, 84, 33-39.
- Cenoz, J. y Gorter, D. (2024). *The minority language as a second language: challenges and achievements*. Londres: Routledge.
- Cummins, J. (2021). *Rethinking the education of multilingual learners*. Multilingual Matters.
- Giagkou, M., Lynn, T., Dunne, J., Piperidis, S. y Rehm, G. (2023). European Language Technology in 2022/2023. En G. Rehm y A. Way (eds.) *European Language Equality: A strategic agenda for digital language equality* (pp. 75-93). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-28819-7_4.
- Huerta Cordova, V., López-Gopar, M. E., Ríos Ríos, K., Lartigue Mendoza, A. T. y López Cruz, A. E. (2024). Learning of Indigenous languages in university settings: A decolonizing practice. En J. Cenoz y D. Gorter (eds.), *The Minority Language as a Second Language* (pp. 89-109). Londres: Routledge.
- Iniciativa Helsinki sobre Multilingüismo en la Comunicación Científica (2019). <https://www.helsinki-initiative.org/es/read>.
- López, L. E. (2021). What is *educación intercultural bilingüe* in Latin America nowadays: results and challenges. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 42(10), 955-968. <https://doi.org/10.1080/01434632.2020.1827646>.
- Meneses, A., Uccelli, P., Santelices, M. V., Ruiz, M., Acevedo, D. y Figueroa, J. (2018). Academic language as a predictor of reading comprehension in monolingual Spanish-speaking readers: Evidence from Chilean early adolescents. *Reading Research Quarterly*, 53(2), 223-247. <https://doi.org/10.1002/rq.192>.
- Meneses, A., Uccelli, P. y Ruiz, M. (2022). El lenguaje académico como catalizador de la equidad en la educación escolar. En N. Ávila Reyes (ed.), *Multilingual contributions to writing research/Contribuciones multilingües a la investigación en escritura: Hacia un intercambio académico igualitario* (pp. 79-101). The WAC Clearinghouse/University of Colorado.



- Naciones Unidas (2022) Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2019. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n19/426/30/pdf/n1942630.pdf?OpenElement>.
- OEI. (2024). Programa presupuesto 2025-2026. Madrid: OEI.
- Prado, D. (2024). *Lenguas indígenas en el mundo digital. Inventario de recursos y carencias*. Madrid: OEI.
- Ruiz de Zarobe, R. y Banegas, D.L. (2024). *Content and language integrated learning in South America*. Cham: Springer.
- Sarasola, K., Aldabe, I., Ilarraz, A. D. d., Estarrona, A., Farwell, A. Hernáez, I. y Navas, E. (2023). Language Report Basque. En G. Rehm y A. Way (eds.), *European Language Equality: A strategic agenda for digital language equality* (pp. 95-98). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-28819-7_5.
- Sullón, K. (2022) *Aprendizaje de inglés como tercera lengua en Instituciones Educativas Interculturales Bilingües del Perú: Un estudio exploratorio en escuelas quechua, ashaninka y shipibo-konibo*. Tesis doctoral. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. <https://addi.ehu.es/handle/10810/59531>.
- Sullón, K., y Arocena, E. (2024). Learning Indigenous languages as a second language in bilingual intercultural programs in Peru. En J. Cenoz y D. Gorter (eds.), *The Minority Language as a Second Language* (pp. 110-133). Londres: Routledge.
- Tallei, J. I., Pasini, J. F. S. y Lobo, V. (2023). Pedagogia de fronteira: uma proposta de internacionalização desde casa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 93(1), 83-97.
- Toledo Vega, G., Cerda-Oñate, K. y Lizasoain, A. (2022). Formación Inicial Docente, currículum y sistema escolar: ¿cuál es el lugar de los niños y adolescentes inmigrantes no hispanohablantes en el sistema educativo chileno? *Boletín de Filología*, 57(1), 449-473.
- Uccelli, P. y Meneses, A. (2015). Habilidades de lenguaje académico y su asociación con la comprensión de lectura en la escuela primaria y media: Un nuevo constructo operacional. *Miríada Hispánica*, 10, 179-206.
- UNESCO. (2021). Recomendación de la UNESCO sobre la Ciencia Abierta. Document SC-PCB-SPP/2021/OS/UROS. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379949_spa.
- . (2022) ¿Qué necesita saber sobre las lenguas en la educación? <https://www.unesco.org/es/languages-education/need-know>.

LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Francesc Pedró¹

¿Por qué, a pesar de su importancia fundamental para la misión universitaria, la calidad de la enseñanza sigue siendo menos valorada y recompensada en la universidad que la investigación? Aunque la evidencia demuestra de forma contundente el impacto crítico de la enseñanza en el aprendizaje y el éxito de los estudiantes, las estructuras institucionales y la configuración de la carrera docente continúan favoreciendo la investigación. La presente contribución analiza de manera exhaustiva la paradójica situación de la docencia universitaria, examina las barreras históricas, estructurales y culturales que han relegado la calidad de la enseñanza, y propone cambios sustanciales en las políticas institucionales que permitan reequilibrar este desequilibrio en beneficio tanto de los estudiantes como de los propios docentes.

1. Introducción

En 1949, el decano de posgrado de la Universidad de Minnesota se imaginó que se dormía y al despertarse en 1984 leía titulares de prensa que proclamaban: «La enseñanza universitaria alcanza nuevas cotas» y «La importancia de la enseñanza universitaria ahora es reconocida por todo el mundo» (Zimmerman, 2024). A pesar de haber transcurrido casi tres cuartos de siglo desde

1 Desde mayo de 2019 es director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO IESALC). Lideró el servicio de asesoramiento en políticas educativas, incluyendo las revisiones de las políticas nacionales, así como estudios comparativos internacionales en el sector de educación de la UNESCO en París (Francia). Trabajó en el Centro de Investigación e Innovación Educativas (CERI) de la OCDE, siendo responsable de proyectos como «Teaching and Learning International Survey (TALIS)» y «New Millennium Learners Project». Dirigió las revisiones de la investigación educativa en los países de la OCDE y el proyecto sobre Innovación Sistémica en Educación. Se licenció en educación en la Universitat Autònoma de Barcelona y obtuvo un doctorado con una tesis sobre educación comparada en la UNED (Madrid). Realizó estudios posdoctorales en Políticas Públicas Comparadas en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres (Reino Unido).



aquella visión utópica, la aspiración de equiparar el valor de la enseñanza con el de la investigación continúa siendo, en gran medida, una quimera.

La configuración tradicional de la carrera académica se sustenta en la premisa de que un buen desempeño investigador garantiza la calidad docente, lo cual ha condicionado la asignación de recursos, las políticas de promoción en la carrera académica y, en definitiva, la cultura institucional de las universidades. Este desequilibrio se hace especialmente relevante en un contexto en el que se estima que casi el 40% de los estudiantes universitarios no completan sus títulos (UNESCO IESALC, 2020a), a pesar de contar con una evidencia robusta que vincula la calidad de la enseñanza con mejores resultados de aprendizaje y mayores tasas de retención (Arum y Roksa, 2011).

Esta contribución se propone analizar críticamente esta paradoja. Se aborda el historial de desvalorización de la docencia, se examinan las barreras que impiden un reconocimiento pleno de la actividad educativa y se discuten propuestas de cambio que buscan transformar la cultura académica. La reflexión parte de la inquietud expresada por William James (1903) hace más de un siglo, cuando se preguntó si un doctorado realmente garantizaba la capacidad de enseñar efectivamente, y se extiende hasta los debates contemporáneos sobre la relevancia de invertir en la calidad pedagógica en un entorno marcado por la presión de la investigación.

La relevancia de este análisis es doble: por un lado, se trata de comprender por qué, pese a la existencia de un cuerpo de evidencia creciente, las instituciones siguen minimizando la enseñanza; y, por otro, de identificar estrategias que permitan una transformación real y sistémica, capaz de impulsar la calidad educativa en un momento en que la confianza en la educación superior se encuentra en declive (Gallup, 2023). En las siguientes páginas se presenta el marco teórico y contextual que orienta el análisis de las evidencias empíricas, las barreras institucionales y las propuestas de cambio.

2. Las evidencias

El cuerpo de investigación sobre la calidad de la enseñanza en la educación superior es amplio y diverso, y ha evolucionado significativamente desde los estudios pioneros hasta las investigaciones contemporáneas que incorporan nuevas variables y metodologías. Esta sección presenta un recorrido por los principales aportes empíricos y teóricos que han permitido dilucidar el impacto de diversas prácticas docentes en los resultados de aprendizaje, la retención estudiantil y la reducción de brechas de rendimiento entre diferentes grupos.

2.1 El impacto de una enseñanza universitaria efectiva

Uno de los estudios más emblemáticos en el campo de la evaluación de la calidad docente es el realizado por Benjamin Bloom en 1950, a partir del análisis de veinticinco seminarios grabados en la Universidad de Chicago. Bloom descubrió que, en la mayoría de las sesiones, los profesores monopolizaban la discusión, lo que se traducía en una participación mínima por parte de los estudiantes. Al ser consultados una semana después sobre sus procesos de pensamiento durante las clases, menos de la mitad de los estudiantes podía recordar haber experimentado algún «pensamiento activo relevante sobre el tema» (Bloom, 1950). Este hallazgo, aunque histórico, continúa siendo alarmante y resulta revelador de las dificultades para fomentar el aprendizaje activo.

Posterioros estudios han corroborado la importancia de una enseñanza interactiva y basada en estrategias de aprendizaje activo. La investigación longitudinal de Campbell (2023), que incluyó la observación directa de 732 docentes en nueve campus diferentes en los Estados Unidos, ofrece evidencias contundentes sobre los beneficios de tales estrategias. Según este estudio, cuando los profesores incorporaban actividades que promovían la participación activa, se observaba un incremento del 23% en las medidas de pensamiento crítico y un 31% en la retención de conceptos clave. Además, se constató que en clases en las que se empleaban técnicas basadas en evidencia, la brecha de rendimiento entre estudiantes de diferentes orígenes socioeconómicos se reducía en hasta un 45%. Estos resultados resaltan no solo la eficacia de las metodologías activas, sino también su potencial para democratizar el acceso al aprendizaje, beneficiando especialmente a estudiantes de primera generación y a aquellos pertenecientes a minorías subrepresentadas.

La relevancia de la enseñanza activa se ha constatado también en áreas específicas como las ciencias, la ingeniería y las matemáticas. Una revisión de la literatura en estos campos ha demostrado que, en comparación con las clases magistrales tradicionales, los enfoques que combinan métodos activos con elementos de la enseñanza tradicional generan mejoras significativas en el rendimiento estudiantil (Freeman *et al.*, 2014; Prince, 2004). Este corpus de estudios enfatiza que la calidad de la docencia no es una variable homogénea, sino que depende en gran medida de las prácticas específicas adoptadas por el profesorado, lo cual implica que aquellas estrategias menos eficaces deberían ser cuestionadas en aras de promover una educación de mayor calidad.

En síntesis, las evidencias empíricas apuntan a que la implementación de metodologías de enseñanza basadas en el aprendizaje activo y otras estrategias



innovadoras tiene un impacto positivo en la formación de los estudiantes. La convergencia de múltiples estudios proporciona un argumento sólido en favor de una reforma en las prácticas docentes, orientada a maximizar el potencial de aprendizaje y a reducir las desigualdades en los resultados académicos.

2.2 La evolución de las teorías del aprendizaje en educación superior

El desarrollo de nuevas teorías del aprendizaje ha sido fundamental para entender y mejorar la práctica docente en el ámbito universitario. El constructivismo, por ejemplo, ha ofrecido un paradigma que pone énfasis en la construcción activa del conocimiento por parte del estudiante, en lugar de enfatizar la mera transmisión de información por parte del profesor. Este enfoque, que se consolidó a lo largo del siglo XX, ha dado lugar a diversas metodologías pedagógicas innovadoras, entre las que destaca el aprendizaje basado en problemas, orientado a desarrollar habilidades de pensamiento crítico y autonomía en el alumno (O'Connor, 2022) there has been a strong focus on moving university teaching away from a so-called 'instructivist', lecture-centred mode, in which the focus is on what teachers are doing, towards a more student-centred 'constructivist' approach, centred on active learning and students' own constructions of knowledge. This paper considers the tensions and challenges raised by the ways in which constructivist ideas are being taken up in higher education, highlighting two particular issues (1.

La teoría del constructivismo ha sido complementada por otros marcos conceptuales que responden a los desafíos propios de la educación superior. El conectivismo, por ejemplo, se ha propuesto como una respuesta a las necesidades derivadas de la digitalización y la interconexión global, subrayando la importancia de las redes de información y la colaboración en entornos digitales, tal y como la pandemia puso aún más de manifiesto (Pandya, Cho, Patterson y Abaker, 2024). Paralelamente, la andragogía se ha centrado en las características específicas del aprendizaje adulto (El-Amin, 2020), resaltando la importancia de la experiencia previa y la autodirección en el proceso educativo.

Estas teorías han permitido replantear el papel del docente no como un mero transmisor de conocimiento, sino como un facilitador que guía al estudiante en la construcción de saberes significativos. La evolución conceptual ha contribuido a comprender que la calidad de la enseñanza radica en la capacidad de adaptar las estrategias pedagógicas a las necesidades y estilos de aprendizaje de cada estudiante, lo cual resulta esencial para lograr una educación inclusiva y de alto impacto.



La integración de estos marcos teóricos en la práctica educativa ha propiciado el desarrollo de modelos pedagógicos que combinan lo mejor de la teoría y la práctica. La transformación de la enseñanza a partir de estos enfoques no solo ha enriquecido el repertorio metodológico de los docentes, sino que ha evidenciado la necesidad de una formación continua y especializada en pedagogía universitaria, capaz de responder a las demandas de un entorno educativo en constante cambio.

2.3 La complejidad añadida de la transformación digital y el impacto de la inteligencia artificial

En las últimas décadas, la agenda digital ha emergido como un elemento clave en la transformación de la educación superior. La implementación de tecnologías digitales y, más recientemente, la irrupción de la Inteligencia Artificial (IA) han planteado tanto desafíos como oportunidades para la docencia. Iniciativas como el Plan de Acción de Educación Digital (2021-2027) de la Comisión Europea han impulsado la idea de que la digitalización puede facilitar una enseñanza más personalizada, flexible y centrada en el estudiante (European Commission, 2021).

Sin embargo, la adopción de estas tecnologías ha evidenciado limitaciones importantes. La presión por integrar herramientas digitales en el aula ha generado, en muchos casos, una sobrecarga de exigencias para los docentes, quienes a menudo se encuentran con barreras en términos de competencias digitales. Estudios recientes indican que la preparación tecnológica del profesorado sigue siendo uno de los principales obstáculos para la transformación digital en la educación superior (Børte, Nesje y Lillejord, 2023).

La pandemia de COVID-19 representó un momento de ruptura, forzando a millones de profesores a migrar de manera abrupta hacia modalidades de enseñanza en línea para atender a más de 1.500 millones de estudiantes en todo el mundo (UNESCO IESALC, 2020b). A pesar de esta «curva de aprendizaje» tecnológica, la adaptación no siempre condujo a una innovación pedagógica profunda. Encuestas realizadas en la educación superior en el Reino Unido revelaron que muchos docentes se sintieron obligados a limitarse a funciones técnicas rudimentarias, sin lograr, en definitiva, una transformación significativa de su práctica docente (Watermeyer, Crick, Knight y Goodall, 2021). De manera similar, investigaciones en Noruega destacan que el uso de la tecnología en las aulas universitarias ha tendido a apoyar de forma limitada la enseñanza tradicional, sin propiciar un cambio en la forma de aprender de los estudiantes (Børte *et al.*, 2023).



La irrupción de la Inteligencia Artificial Generativa (IAG) añade una nueva dimensión a esta compleja ecuación. Si bien esta tecnología ofrece potenciales aplicaciones que podrían revolucionar la personalización y eficacia de la enseñanza, también plantea inquietudes sobre la dependencia tecnológica, la ética en el uso de datos y la necesidad de redefinir las competencias pedagógicas en el siglo XXI (Escotet, 2024). La integración efectiva de estas herramientas requiere no solo una actualización tecnológica, sino una reestructuración profunda en la forma en que se concibe y se practica la enseñanza en la educación superior.

En definitiva, la transformación digital y la incorporación de la IA constituyen desafíos que demandan una respuesta sistémica. Es imperativo que las instituciones reconozcan estas dinámicas y doten a sus docentes de las herramientas y la formación necesaria para aprovechar las oportunidades que ofrecen estas tecnologías, sin relegar los principios fundamentales de la enseñanza de calidad.

3. Las barreras institucionales para el reconocimiento de la docencia

La hegemonía de la investigación en el ámbito universitario ha generado, a lo largo de décadas, una serie de barreras estructurales, culturales y sistémicas que limitan el reconocimiento pleno de la docencia. En esta sección se examinan críticamente tres ejes fundamentales: los sistemas de incentivos y promoción académica, el impacto de los *rankings* y las métricas institucionales, y las barreras culturales y estructurales que perpetúan una visión tradicional de la enseñanza universitaria.

3.1 Sistemas de incentivos, preparación y promoción académica

La configuración actual de los criterios de contratación y promoción académica en las universidades evidencia una profunda desconexión entre la retórica institucional y la realidad de los incentivos académicos. Durante décadas, se ha asumido tácitamente que el éxito en la investigación es sinónimo de calidad en la docencia. Este paradigma, que se remonta a planteamientos históricos como el expuesto por Clark Kerr en *The Uses of the University* (1963), se traduce en que los logros en investigación tienen un peso decisivo en la carrera académica, dejando en un segundo plano la excelencia en la enseñanza. El estudio de Campbell (2023) resalta esta paradoja al mostrar

que, en varias ocasiones, las universidades de menor prestigio en términos de investigación presentan prácticas pedagógicas significativamente más efectivas que aquellas instituciones tradicionalmente consideradas élite. Se trata de un hallazgo que desafía la concepción tradicional de que el prestigio institucional se correlaciona directamente con la calidad educativa.

Asimismo, la formación pedagógica de futuros docentes suele ser insuficiente. En muchos programas de doctorado, los estudiantes que actúan como asistentes de cátedra apenas reciben una capacitación mínima en técnicas docentes –en ocasiones, no más de tres días de formación– mientras que su entrenamiento como investigadores es intensivo y prolongado (Wong y Chapman, 2023). Esta disparidad en la preparación se refleja en la calidad de la instrucción y en la percepción que tienen tanto los estudiantes como los pares académicos acerca del valor de la docencia.

La consecuencia es una cultura en la que la mejora pedagógica es relegada a un segundo plano, y donde la evaluación de la enseñanza se realiza de manera esporádica o superficial. El resultado es que, aun cuando existan evidencias que demuestran el impacto de prácticas docentes innovadoras, la carrera académica continúa estando definida primordialmente por la producción investigadora, lo cual perpetúa la desigualdad en el reconocimiento de los esfuerzos y logros en la docencia.

3.2 El impacto de los rankings y las métricas institucionales

Otro factor que contribuye a la desvalorización de la docencia es la influencia de los *rankings* universitarios y las métricas institucionales. Los *rankings*, que han cobrado gran relevancia en la evaluación de la calidad y el prestigio de las instituciones, se basan en indicadores que, en muchos casos, no capturan adecuadamente la dimensión docente. Los estudios que analizan los criterios de los *rankings* más conocidos (Dill y Soo, 2005; Gonzales y Núñez, 2021; Hazelkorn, 2015; Hazelkorn y Mihut, 2021) evidencian que indicadores como los salarios de los profesores, las ratios de estudiantes por docente o incluso la producción de investigación se utilizan como sustitutos de la calidad educativa, dejando de lado parámetros directamente relacionados con la efectividad docente.

La reciente actualización de la Clasificación Carnegie en los Estados Unidos, por ejemplo, ha simplificado los requisitos para obtener el estatus de «Research 1», eliminando límites que antes condicionaban la elegibilidad de las instituciones. Esta modificación crea incentivos para que las universida-



des prioricen la producción científica, en detrimento de la inversión en prácticas y recursos que favorezcan la calidad docente (Campbell, 2024). Aunque algunas iniciativas han incorporado de forma incipiente indicadores de movilidad social y satisfacción estudiantil, como en el Observatorio Europeo de la Educación Superior, la ausencia de métricas robustas que valoren la enseñanza sigue siendo un elemento central en la perpetuación del desequilibrio.

3.3 Barreras culturales y estructurales

Más allá de los sistemas formales de evaluación y promoción, persisten barreras culturales profundamente arraigadas que dificultan la transformación de la docencia. En muchos ámbitos académicos se sostiene la creencia de que la enseñanza es una habilidad innata, un «arte» que no puede ni debe ser sometido a evaluación sistemática (Zimmerman, 2020). Esta opinión, presente tanto en conversaciones informales como en decisiones formales, genera resistencia frente a la implementación de mecanismos de evaluación que puedan ofrecer retroalimentación constructiva y fomentar la mejora continua (Gelber, 2024).

La tradición académica ha establecido una jerarquía implícita en la que la docencia se percibe como una tarea menos exigente y, por ende, menos relevante. Esta concepción se refleja en las decisiones de asignación de recursos, en el diseño de programas de desarrollo profesional y en las estrategias de contratación. La taxonomía propuesta por Falkenheim y Hale (2015) resulta particularmente esclarecedora al identificar distintos niveles de resistencia institucional que interactúan para consolidar una cultura en la que la innovación pedagógica es escasamente promovida.

El legado de evaluaciones poco rigurosas, sumado a la falta de incentivos tangibles para la mejora, se traduce en una situación en la que la docencia se ve relegada a una función secundaria. Distintos estudios han demostrado que incluso en contextos donde se han implementado evaluaciones formales de la calidad docente, la reacción del profesorado es de resistencia, fundamentada en la percepción de que dichas evaluaciones no capturan la complejidad y la riqueza del quehacer educativo (Antunes, Armellini y Howe, 2023).

En conjunto, estos tres ejes –sistemas de incentivos, impacto de los *rankings* y barreras culturales– configuran un entramado que dificulta la consolidación de una cultura institucional en la que la docencia reciba el reconocimiento y los recursos que le corresponden. Identificar estas barreras



resulta indispensable para poder delinear propuestas de cambio que apunten a una transformación sistémica en la educación superior.

4. Propuestas para un cambio sistémico

La mejora de la calidad docente en la educación superior no puede ser producto de iniciativas aisladas o de esfuerzos individuales; requiere un cambio sistémico que involucre a las instituciones, a las agencias de financiamiento, a las agencias de aseguramiento de la calidad y, por supuesto, a la comunidad académica en su conjunto. En la siguiente sección se presentan tres líneas de acción fundamentales que se consideran esenciales para revertir la tendencia histórica de desvalorización de la docencia.

4.1 Reforma integral de la formación docente universitaria

La transformación de la docencia comienza, necesariamente, con una reforma en la formación de los futuros profesores. Los programas de doctorado, que tradicionalmente se han orientado casi exclusivamente hacia la formación para la investigación, deben incorporar de manera plena y rigurosa un componente pedagógico que afronte los desafíos de la docencia en el siglo XXI (Saroyan y Amundsen, 2023).

Esta reforma implica varias dimensiones. En primer lugar, es necesario introducir desde etapas tempranas de la formación doctoral cursos y talleres intensivos en pedagogía universitaria, donde se aborden tanto los fundamentos teóricos del aprendizaje como la aplicación práctica de metodologías activas. La experiencia ha demostrado que los futuros docentes se benefician enormemente de las mentorías y de las prácticas supervisadas en contextos reales, lo que les permite experimentar de primera mano las dinámicas del aula y reflexionar sobre su práctica (O'Connor, 2022) there has been a strong focus on moving university teaching away from a so-called 'instructivist', lecture-centred mode, in which the focus is on what teachers are doing, towards a more student-centred 'constructivist' approach, centred on active learning and students' own constructions of knowledge. This paper considers the tensions and challenges raised by the ways in which constructivist ideas are being taken up in higher education, highlighting two particular issues (1.

Además, se debe fomentar el desarrollo de competencias en diseño instruccional, es decir, la capacidad de estructurar experiencias de aprendizaje coherentes que integren objetivos, actividades y evaluaciones de



manera sinérgica. La integración de tecnologías educativas y la incorporación de metodologías emergentes, como el aprendizaje basado en problemas y el uso de recursos digitales interactivos, son elementos esenciales en esta formación. Iniciativas de alcance amplio, como el programa de certificación *online* de la Association of College and University Educators, que ya ha alcanzado a 26.000 profesores en 450 campus, constituyen ejemplos exitosos de cómo la formación continua puede tener un impacto positivo en la calidad docente (Association of College and University Educators, 2024).

Para que esta reforma sea efectiva, es fundamental que las instituciones adopten una visión a largo plazo y asignen los recursos necesarios para la implementación de programas integrados de formación pedagógica. Esto no solo implica la revisión curricular, sino también la creación de espacios y estructuras –como centros de enseñanza y aprendizaje– que actúen como núcleos de innovación y que faciliten la transferencia de conocimientos y experiencias entre docentes.

4.2 Apoyo institucional y recursos

La transformación de la enseñanza requiere un compromiso institucional que se traduzca en inversiones sostenidas en infraestructura pedagógica y en la creación de entornos de apoyo que incentiven la innovación. Los centros de enseñanza y aprendizaje, por ejemplo, deben evolucionar de ser simples proveedores de talleres hacia convertirse en espacios dinámicos de investigación y experimentación pedagógica (Wright, 2023).

Estos centros pueden desempeñar múltiples roles: desde ofrecer asesorías personalizadas que ayuden a los docentes a identificar y aplicar estrategias pedagógicas efectivas hasta facilitar la creación de comunidades de práctica en las que se comparta el conocimiento y se fomente la colaboración interdisciplinaria.

Además, es necesario que se reconozca de manera explícita la importancia del desarrollo profesional continuo. La creación de comunidades de práctica, que permiten el intercambio regular de experiencias y la mentoría entre pares, ha demostrado ser un mecanismo eficaz para sostener la innovación pedagógica a lo largo del tiempo (Mihai, Dailey-Hebert y Beausaert, 2025). Estas comunidades, cuando cuentan con la coordinación adecuada y con recursos suficientes, pueden transformar la cultura departamental, fomentando un clima en el que la excelencia en la docencia sea reconocida y celebrada.

El apoyo institucional también debe materializarse en políticas de asignación de carga docente que reconozcan y valoren el tiempo invertido en la mejora de la enseñanza. La experiencia demuestra que cuando las instituciones asignan tiempo protegido para el desarrollo profesional –incluyendo, por ejemplo, sabáticos de enseñanza– se produce una mejora sustancial en la calidad educativa (Shaw, 2024).

4.3 Nuevos sistemas de evaluación e incentivos

El tercer eje de acción para lograr un cambio sistémico en la educación superior se centra en la revisión y rediseño de los sistemas de evaluación e incentivos. La transformación de la cultura académica requiere que se reconozca la complejidad del quehacer docente y se valoren de manera equitativa los logros en la enseñanza junto a los aportes en investigación.

En este sentido, la evaluación de la docencia debe partir de un modelo multinivel que integre tanto los procesos como los resultados del aprendizaje. La implementación de instrumentos de evaluación sofisticados –como portafolios docentes, observaciones estructuradas y ciclos de retroalimentación continua– permite capturar la riqueza de la práctica pedagógica y proporciona a los docentes información valiosa para su desarrollo profesional (Campbell, 2024; Stigmar, 2016).

Por ejemplo, la observación directa del aula, realizada de manera sistemática por pares cualificados, puede ofrecer una perspectiva crítica y constructiva sobre la práctica docente. Este enfoque, complementado con evaluaciones formativas realizadas a mitad del curso, posibilita la realización de ajustes significativos en tiempo real, beneficiando tanto a profesores como a estudiantes (Morris, Perry y Wardle, 2021). La incorporación de portafolios que documenten tanto innovaciones pedagógicas como resultados de impacto en el aprendizaje añade una dimensión reflexiva que enriquece el proceso evaluativo (Akleh y Wahab, 2020).

Paralelamente, los sistemas de reconocimiento y recompensa deben reestructurarse para que la excelencia en la docencia se traduzca en beneficios concretos, tales como consideraciones salariales, promociones y asignación de recursos. La creación de trayectorias profesionales específicas para el desempeño docente, equiparables a las trayectorias tradicionales basadas en la investigación, es una medida que podría incentivar a los pro-



fesores a invertir en el desarrollo de competencias pedagógicas y en la innovación en sus métodos de enseñanza.

El rediseño de estos sistemas de evaluación debe realizarse en coordinación con las agencias de aseguramiento de la calidad y los organismos de financiación, de modo que se establezcan criterios claros y mensurables que permitan valorar de manera integral la contribución de la docencia al éxito académico y al desarrollo de la institución.

5. Conclusión: Un llamado urgente a la acción

La mejora de la enseñanza universitaria se erige como una necesidad imperiosa para la relevancia de la educación superior. Los hallazgos presentados en este capítulo, que abarcan desde estudios pioneros hasta investigaciones contemporáneas, confirman de forma innegable que la calidad docente tiene un impacto directo y sustancial en el aprendizaje, la retención y la equidad en los resultados académicos.

La investigación sobre metodologías docentes pone de manifiesto que la implementación de estrategias pedagógicas basadas en evidencia no solo potencia el pensamiento crítico y la retención de conceptos, sino que actúa como un nivelador en el rendimiento académico. Esta perspectiva contrasta radicalmente con la estructura vigente de la carrera académica, en la que la investigación continúa siendo el principal motor para la promoción y el reconocimiento profesional.

Las barreras institucionales, que incluyen sistemas de incentivos desalineados, la influencia de *rankings* y métricas que no capturan la complejidad de la enseñanza, y profundas resistencias culturales, configuran un escenario que requiere una transformación profunda. Las propuestas aquí expuestas –la reforma integral de la formación docente, el fortalecimiento del apoyo institucional y la revisión de los sistemas de evaluación e incentivos– se presentan como estrategias complementarias y necesarias para revertir la desvalorización histórica de la docencia.

El momento actual, marcado por desafíos como la transformación digital y la irrupción de la inteligencia artificial, exige que las instituciones de educación superior adopten una visión renovada de la docencia. Esta visión debe integrar la innovación pedagógica con una formación robusta y un reconocimiento tangible de los logros en la enseñanza. La crisis de confianza en la educación superior no solo representa un desafío, sino también una oportu-



tunidad para reconstruir la relación entre universidades y sociedad, a partir de una base sólida en la excelencia educativa.

En última instancia, el futuro de la educación superior depende en gran medida de la capacidad de las instituciones para reconocer y valorar la enseñanza como pilar fundamental de su misión. La inversión en calidad docente, la implementación de sistemas de evaluación integrados y el fomento de una cultura de innovación pedagógica son pasos esenciales para garantizar que la formación de las nuevas generaciones se realice en entornos educativos verdaderamente inclusivos, equitativos y transformadores.

El llamado a la acción es urgente y colectivo: docentes, gestores, responsables de políticas y agencias de aseguramiento de la calidad y de financiación deben converger en la adopción de estrategias que sitúen la excelencia en la enseñanza como uno de los ejes centrales del quehacer universitario. Solo de esta manera se podrá asegurar que la educación superior cumpla su doble función de generar conocimiento y formar ciudadanos críticos y comprometidos con el futuro de la sociedad.

REFERENCIAS

- Akleh, A. y Wahab, R. A. (2020). Effectiveness of Course Portfolio in Improving Course Quality at Higher Education. *International Journal of Higher Education*, 9(3), 39-48. <https://eric.ed.gov/?id=EJ1248526>.
- Antunes, V. T., Armellini, A. y Howe, R. (2023). Beliefs and engagement in an institution-wide pedagogic shift. *Teaching in Higher Education*, 28(6), 1328-1348. <https://doi.org/10.1080/13562517.2021.1881773>.
- Arum, R. y Roksa, J. (2011). *Academically adrift: Limited learning on college campuses*. Chicago: University of Chicago Press.
- Association of College and University Educators. (2024). *Teaching certification program outcomes: A comprehensive analysis of impact on student success*. Nueva York: ACUE Press.
- Bloom, B. S. (1950). *Problem solving processes of college students: An exploratory investigation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Børte, K., Nesje, K. y Lillejord, S. (2023). Barriers to student active learning in higher education. *Teaching in Higher Education*, 28(3), 597-615. <https://doi.org/10.1080/13562517.2020.1839746>.
- Campbell, C. (2023). *Great college teaching: Where it happens and how to foster it everywhere*. Cambridge, MA: Harvard University Press.



- Campbell, C. (2024). A Rally Call for Teaching Excellence Colleges and Universities: Your Role in the Movement. *Change: The Magazine of Higher Learning*, 56(5), 13-21. <https://doi.org/10.1080/00091383.2024.2385251>.
- Dill, D. D. y Soo, M. (2005). Academic quality, league tables, and public policy: A cross-national analysis of university ranking systems. *Higher Education*, 49(4), 495-533. <https://doi.org/10.1007/s10734-004-1746-8>.
- El-Amin, A. (2020). Andragogy: A Theory in Practice in Higher Education. *Journal of Research in Higher Education*, 4(2). <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=922589>.
- Escotet, M. Á. (2024). The optimistic future of Artificial Intelligence in higher education. *PROSPECTS*, 54(3-4), 531-540. <https://doi.org/10.1007/s11125-023-09642-z>.
- European Commission. (2021). Digital Education Action Plan (2021-2027)-European Education Area. <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan>. <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan>.
- Falkenheim, J. C. y Hale, K. (2015). Research on faculty development and teaching practices in higher education: Trends and implications. *Journal of Higher Education*, 86(2), 235-263.
- Freeman, S., Eddy, S. L., McDonough, M., Smith, M. K., Okoroafor, N., Jordt, H. y Wenderoth, M. P. (2014). Active learning increases student performance in science, engineering, and mathematics. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(23), 8410-8415. <https://doi.org/10.1073/pnas.1319030111>.
- Gallup. (2023). *Public confidence in higher education institutions: Annual survey results*. Washington, D. C.: Gallup.
- Gelber, S. (2024). Does Academic Freedom Protect Pedagogical Autonomy? *The Review of Higher Education*, 48(1), 1-27. <https://muse.jhu.edu/pub/1/article/937142>.
- Gonzales, L. D. y Núñez, A.-M. (2021). The Ranking Regime and the Production of Knowledge: Implications for Academia. En A. Welch y J. Li (eds.), *Measuring Up in Higher Education: How University Rankings and League Tables are Re-shaping Knowledge Production in the Global Era* (pp. 75-101). Singapur: Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-15-7921-9_4.
- Hazelkorn, E. (2015). *Rankings and the Reshaping of Higher Education*. Londres: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9781137446671>.
- Hazelkorn, E. y Mihut, G. (eds.). (2021). *Research handbook on University rankings: Theory, methodology, influence and impact*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://wrap.warwick.ac.uk/id/eprint/161250/>.

- James, W. (1903). The PhD octopus. *Harvard Monthly*, 36, 1-9.
- Kerr, C. (1963). *The uses of the university*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mihai, A. I., Dailey-Hebert, A. L. y Beusaert, S. (2025). Understanding the complexity of centers for teaching and learning: Introducing a four-dimensional model. *Higher Education*. <https://doi.org/10.1007/s10734-025-01399-y>.
- Morris, R., Perry, T. y Wardle, L. (2021). Formative assessment and feedback for learning in higher education: A systematic review. *Review of Education*, 9(3), e3292. <https://doi.org/10.1002/rev3.3292>.
- O'Connor, K. (2022). Constructivism, curriculum and the knowledge question: Tensions and challenges for higher education. *Studies in Higher Education*, 47(2), 412-422. <https://doi.org/10.1080/03075079.2020.1750585>.
- Pandya, B., Cho, B., Patterson, L. y Abaker, M. (2024). Impact of Connectivism on Knowledge and Willingness of Students in Higher Education. *Journal of Management Education*, 48(5), 887-914. <https://doi.org/10.1177/10525629241256317>.
- Prince, M. (2004). Does Active Learning Work? A Review of the Research. *Journal of Engineering Education*, 93(3), 223-231. <https://doi.org/10.1002/j.2168-9830.2004.tb00809.x>.
- Saroyan, A. y Amundsen, C. (2023). *Rethinking Teaching in Higher Education: From a Course Design Workshop to a Faculty Development Framework*. Taylor & Francis.
- Shaw, A. (2024). Cultivating an institutional culture that values teaching: Evidence from successful transformations in higher education. *Journal of Educational Change*, 25(1), 45-67.
- Stigmar, M. (2016). Peer-to-peer Teaching in Higher Education: A Critical Literature Review. *Mentoring & Tutoring: Partnership in Learning*, 24(2), 124-136. <https://doi.org/10.1080/13611267.2016.1178963>.
- UNESCO IESALC. (2020a). *COVID-19 and higher education: Today and tomorrow. Impact analysis, policy responses and recommendations*. Caracas: UNESCO International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean.
- UNESCO IESALC. (2020b). *Towards universal access to higher education: International trends*. Caracas: UNESCO International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean.
- Watermeyer, R., Crick, T., Knight, C. y Goodall, J. (2021). COVID-19 and digital disruption in UK universities: Afflictions and affordances of emergency online migration. *Higher Education*, 81(3), 623-641. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-020-00561-y>.



- Wong, W. H. y Chapman, E. (2023). Student satisfaction and interaction in higher education. *Higher Education*, 85(5), 957-978. <https://doi.org/10.1007/s10734-022-00874-0>.
- Wright, M. C. (2023). *Centers for Teaching and Learning: The New Landscape in Higher Education*. Baltimor: Johns Hopkins U Press.
- Zimmerman, J. (2020). *The Amateur Hour. A History of College Teaching in America*. Baltimor: Johns Hopkins University Press. <https://doi.org/10.1353/book.77834>.
- Zimmerman, J. (2024, agosto 25). Why Professors Can't Teach. *Washington Monthly*.



15.

INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA) Y LOS DESAFÍOS PARA EL TRABAJO DEL FUTURO

Gustavo Gándara¹

Introducción

La Inteligencia Artificial (IA) es parte de una agenda central para el campo de la educación y el trabajo, sobre todo en la búsqueda de poder garantizar mediante la acción pública y el diálogo social institucionalizado procesos transicionales hacia todos los sectores productivos y del empleo. Esto implica considerar la diversidad de trayectorias formativas y laborales que requieren acciones diferenciales para garantizar transformaciones virtuosas en lo productivo, lo tecnológico y en las condiciones de trabajo. En otros términos, que la IA sea parte de la construcción en cada comunidad de una cultura tecnológica, productiva y laboral como factor central de un modelo de desarrollo.

Es indiscutible que su incorporación ha obligado a reconfigurar los procesos de trabajo, ofreciendo ventajas tales como: automatización de tareas repetitivas potenciando actividades más creativas y estratégicas; optimización de procesos a través del análisis de datos en tiempo real para la mejora la toma de decisiones y la reducción de costos operativos; análisis predictivos para anticipar problemas y gestionar soluciones; facilitación de nuevas estrategias de formación en línea permitiendo a los trabajadores adquirir nuevas habilidades de manera flexible y acorde a sus necesidades profesionales, entre otras.

Como se observa, la IA está revolucionando el mundo del trabajo de manera significativa, pero su integración también plantea una serie de debili-

1 Director ejecutivo de la Fundación UOCRA y del Observatorio. Magíster en Administración de la Educación. Miembro de las secretarías de Formación y de RRHH de la CGT. Integra la Comisión de Planificación y Presupuesto del CINTERFOR/OIT. Miembro del Consejo Asesor de la OEI. Titular de la cátedra de Formación Profesional de la carrera de Relaciones del Trabajo/UBA. Director del Centro Integral de Formación para la Industria de la Construcción. Vicerrector del Instituto UOCRA/Educación Superior. Editor de Aulas y Andamios Editora.



dades y desafíos. Estos problemas son diversos y afectan tanto a los trabajadores individuales como a las organizaciones y la sociedad en general, a saber:

- (i) Desplazamiento de empleos: la automatización impulsada por la IA puede llevar a la sustitución de trabajos realizados por humanos, especialmente en sectores donde se pueden automatizar tareas repetitivas o rutinarias.
- (ii) Desigualdades en el acceso y en la formación: la IA puede exacerbar las desigualdades laborales existentes al crear una brecha entre aquellos con habilidades tecnológicas avanzadas y aquellos sin acceso a formación o recursos.
- (iii) Prejuicios y sesgos en los algoritmos: estos pueden perpetuar o incluso amplificar prejuicios humanos si los datos con los que son entrenados son sesgados.
- (iv) Seguridad y privacidad de los datos: la implementación de IA en el trabajo plantea preocupaciones sobre la seguridad de los datos y la privacidad, especialmente en lo que respecta al uso y almacenamiento de información sensible.
- (v) Impacto en la salud mental: el uso intensivo de tecnologías de IA en el trabajo puede contribuir al estrés, la ansiedad y la sobrecarga laboral.
- (vi) Dilemas éticos en la toma de decisiones: la implementación de IA en la toma de decisiones laborales presenta dilemas éticos, especialmente en cuanto a cómo se programan las decisiones y el impacto de esas decisiones en los seres humanos.

Podría afirmarse que más allá de estos desafíos, hay una dimensión muy positiva desde el punto de la vista de la sociedad, ya que se observa una creciente confianza por las transacciones que se realizan en el ciberespacio (plataformas tales como Mercado Libre, Amazon, etc.) así como también en las imágenes y contenido que presentan los algoritmos mediante las redes sociales (Instagram, TikTok,). Esa confianza en el ámbito de internet pone en jaque a los sistemas tradicionales tales como la política, la educación, la salud, etc.

De allí la importancia de lograr espacios de debate y análisis reflexivo por parte de los Estados, las organizaciones gremiales, las empresas y todos los actores de la sociedad que permitan arribar a un «tecnohumanismo an-



tropocéntrico» que propicie la mirada sobre el trabajo centrado en la persona humana, al igual que construir nuevos formatos de gobernanza para el ciberespacio, complementarios con los de la territorialidad, logrando que convivan y evitando su reemplazo.

La principal estrategia para ello es la formación. El desarrollo de sistemas de formación continua que potencien estas nuevas calificaciones basadas en las tecnologías emergentes, desde una perspectiva reflexiva y humanística, permitirá una transición tecnológica justa donde, mediante la acción estatal en lo normativo y en la fiscalidad –con apoyo e impulso a la educación formal, a la formación profesional y en los procesos de formación continua de los trabajadores–; ayudará a sostener dispositivos de protección social que acompañen los cambios y aseguren la dignidad de los trabajadores.

El trabajo y la formación frente a la IA

En primer lugar, es importante matizar algunos efectos sobre el trabajo y las calificaciones por parte de la IA. Es importante relativizar –no negar– el carácter disruptivo de estos elementos sobre el trabajo y la formación. En primer lugar, las funciones de gestión de información, diseño, programación y la reparación y mantenimiento de dispositivos estarán a cargo de trabajadoras y trabajadores.

En segundo lugar, la IA avanza de manera muy heterogénea en las distintas empresas, sectores y ramas (no es igual en todos los sectores ni en todos los países).

En tercer lugar, cuanto más avanza la IA, el trabajo no es que desaparezca, sino que se vuelve más intelectual (por lo general, el trabajo cognitivo desplaza gradualmente al manual, así como el trabajo no rutinario desplaza al rutinario que es más sencillo de ser codificado en algún tipo de algoritmo).

Por ello, la clave es plantear una integración sinérgica con la IA gestionando una transición tecnológica virtuosa hacia formas de trabajos de mayor calificación, contenido tecnológico y protección (trabajo decente).

Se trata de movilizar saberes, de tener vínculos con la IA que potencien capacidades de los trabajadores en materia de gestión, operación y representación potenciando sus habilidades cognitivas y mentales (la capacidad de representarse circuitos, de anticipar desperfectos, un trabajo cognitivo que requiere mayor involucramiento en el trabajo).



En cuarto lugar, el uso de la IA implica reactualizar la agenda de las relaciones laborales y de la calificación de los trabajadores respecto de las tensiones con la idea del papel del trabajo como factor de integración social y de ordenamiento comunitario en las sociedades contemporáneas.

La IA y las políticas públicas

La perspectiva que se presenta en este documento plantea la necesidad de abordar los desafíos que presenta la IA en forma articulada con las políticas públicas, así como con las regulaciones correspondientes.

En este sentido, para el mundo del trabajo será necesario diseñar e instrumentar herramientas donde la IA sea una oportunidad de desarrollo, basada en el diálogo social y en una agenda articulada para garantizar transiciones tecnológicas en la que la incorporación de la IA se haga de forma que los derechos laborales estén garantizados.

Las tecnologías en general y los sistemas de IA en particular deben ser puestos al servicio de los trabajadores, a partir de procesos virtuosos de transferencia de tecnología que permitan mejorar la calidad de las condiciones y del medio ambiente de trabajo, donde el eje sea el sujeto trabajador y no la tecnología (mirada antropocéntrica vs. tecnocéntrica).

El impacto de estas tecnologías en el empleo es un tema ineludible. Una mejora en la productividad debería tener un correlato directo en una mejora en las condiciones de trabajo y en la calidad del empleo, considerándola como parte de la acción pública destinada a superar los problemas de precarización laboral con medidas proactivas y efectivas.

La diversidad en materia de calificaciones debe ser tomada en cuenta en los procesos de diseño y formación vinculados con los sistemas de IA ya que las trayectorias de los trabajadores están afectadas por contextos diversos. De lo contrario, existe el riesgo de que se excluya y minimice el acervo cultural propio de cada organización productiva y de trabajo incrementando las brechas educativas, sociales, productivas, etc.

Por ello, se plantea una agenda que pautar criterios y estándares para el uso y tratamiento de la IA considerando sus potencialidades, pero también sus riesgos, a efectos de desarrollar políticas públicas a través de las cuales se fortalezca una transferencia tecnológica pertinente con el desarrollo de los distintos sectores productivos de acuerdo a sus diversas trayectorias



y posiciones específicas dentro de la estructura socio-ocupacional y productiva.

Una mirada optimista sobre la IA y sus usos

Los usos de la IA pueden ser el procesamiento de grandes cantidades de datos para ayudar a entender las tendencias sociales y económicas. También para automatizar tareas administrativas y de gestión.

La IA puede ayudar a recopilar y analizar datos para apoyar las estrategias, negociación y decisión de los actores en el marco del diálogo social institucionalizado.

La IA puede ser utilizada para potenciar las acciones de aprendizaje ampliando la cobertura de cursos y carreras, facilitando el acompañamiento de trayectorias más individuales con retroalimentación inmediata, haciendo adaptaciones al nivel de aprendizaje de cada estudiante, aportando datos precisos sobre grupos numerosos y brindando herramientas útiles para una gestión eficaz de los datos en las instituciones educativas que alerten preventivamente sobre dificultades de aprendizaje o deserción.

Conclusión

No caben dudas de que la IA podría favorecer las acciones que se llevan adelante en cualquier organización. Sus principales ventajas radican en:

- Automatización de tareas repetitivas, lo que permite a los humanos centrarse en tareas más creativas y de mayor valor.
- Predicción precisa de datos merced a la capacidad de analizar grandes cantidades.
- Velocidad en el procesamiento de grandes volúmenes de datos que es imposible de realizar por humanos.
- Eficiencia en los procesos de gestión en muchas industrias, incluyendo la salud, la manufactura y la logística.
- Personalización: la IA puede personalizar la experiencia del usuario y brindar recomendaciones personalizadas basadas en los datos recopilados.



Sin embargo, también es importante tener en cuenta que la IA no emula en su totalidad las características y habilidades humanas. Por lo tanto, su uso puede ocasionar algunas desventajas, a saber:

- Falta de empatía al carecer de emociones humanas, lo que puede dificultar la toma de decisiones en situaciones entre sujetos.
- Falta de creatividad: la IA puede realizar tareas repetitivas con precisión, pero carece de la creatividad y la intuición humana.
- Sesgo, ya que puede perpetuar sesgos existentes en los datos utilizados para entrenar los modelos.
- Privacidad: la IA puede recopilar grandes cantidades de datos personales, lo que puede plantear preocupaciones sobre la privacidad y la seguridad de los datos.

Por ello, la IA debe ser utilizada de manera ética y responsable, respetando la privacidad de los consumos digitales para garantizar que esta tecnología sea beneficiosa para la sociedad y no cause daño.

Algunas pautas a tener en cuenta para asegurar el uso ético de la IA:

- (i) Las empresas y organizaciones que utilizan la IA deben ser transparentes sobre cómo se utiliza esta tecnología y qué datos se utilizan.
- (ii) La IA no debe ser utilizada para excluir o marginar a grupos específicos de personas.
- (iii) La información personal no debe ser utilizada de manera ilegal o inapropiada, y los datos deben ser almacenados y protegidos adecuadamente.
- (iv) Las organizaciones que utilizan la IA deben ser responsables de los resultados y consecuencias de su uso, y utilizarla para beneficio social y no solo para generar beneficios económicos. Los efectos sociales y éticos de la IA deben ser considerados en todas las etapas de su desarrollo y aplicación.

En resumen, la dimensión ética del uso de la IA debe ser una consideración clave en el desarrollo y su aplicación, para garantizar que esta tecnología beneficie a la sociedad de manera justa y equitativa.



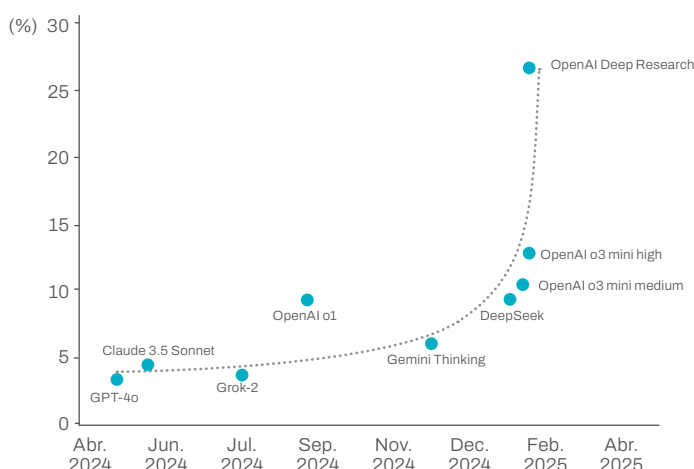
16.

EL ATERRIZAJE: ¿QUÉ HACER CON LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA) EN LA EDUCACIÓN?

Axel Rivas¹

El Humanity's Last Exam (HLE)² es la prueba más avanzada que mide la capacidad de la Inteligencia Artificial (IA) para razonar al más alto nivel humano en múltiples disciplinas. Está compuesto por 3.000 preguntas, abarca campos que exigen fuerzas cognitivas completamente diferentes: la precisión de las matemáticas, la abstracción de la filosofía, la profundidad estratégica del derecho, la creatividad de las humanidades y la resolución de problemas de las ciencias naturales.

Gráfico 1. Puntuación IA en el *Human Last Exam*



Fuente: Adaptado de Tomas Pueyo de Uncharted Territories con datos de Dan Hendrycks, del *Humanity's last Exam*.

1 Director de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés, donde además es profesor e investigador. Director académico del Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (CIAESA). Ha sido presidente del Consejo Nacional de Calidad de la Educación en Argentina. Es autor de dieciocho libros sobre temas de educación, entre ellos: *The New Digital Education Policy Landscape* (Routledge, 2023), *Examining Educational Policy in Latin America* (Routledge, 2022) o *Las llaves de la educación* (Santillana, 2020).

2 Desarrollado por Scale AI y el Centro para la Seguridad de la IA (CAIS). <https://lastexam.ai/>.



Al momento de escribir este texto (13 de febrero de 2025) el motor OpenAI Deep Research alcanzó una puntuación de 26%. Hace apenas dos semanas su puntaje era menos de la mitad. Para el momento de la publicación de este libro es probable que ya esté muy cerca o haya alcanzado la meta de llegar al 100%.

Esta es la velocidad del cambio. Una velocidad que desafía todo nuestro sistema de pensamiento, organización académica, política y legal. Una velocidad que nos hace sentir fuera de control, como si alienígenas con una mente superior estuviesen a punto de llegar al planeta tierra. Sabemos que llegarán, están aterrizando, no sabemos qué implicará, ni qué podemos hacer.

Estos «alienígenas» tienen su base entre los humanos, no llegan de otro planeta. Se trata de los dueños de la industria que la empujan noche y día en una competencia desenfrenada entre las grandes empresas de desarrollo tecnológico y a escala geopolítica entre países superpoderosos. Del otro lado están aquellos especialistas y algunos Gobiernos que proponen límites y regulaciones para no caer en un punto sin retorno fuera de control. En la reciente cumbre de la IA en París estos dos grupos se distanciaron más que nunca: no se logró ningún acuerdo de control de la IA, que parece seguir su evolución a toda velocidad sin ningún tipo de cortapisa.

Nos preguntamos entonces: ¿qué implicancias tiene este proceso acelerado de avance de la IA para el mundo de la educación? ¿Cuáles son los riesgos, las oportunidades y los desafíos? ¿Qué podría ocurrir en América Latina, nuestra región atravesada por la desigualdad y la pobreza (social y de aprendizajes)?

Este breve capítulo propone primero una introducción a la IA en la educación.³ Luego plantea dos hipótesis, una referida al impacto de las transformaciones en el aprendizaje y la otra centrada en las posibilidades de la política educativa.

Un tiempo de riesgos y oportunidades

Según indica la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2024), la IA se define como «un sistema basado en máquinas que, por objetivos explícitos o implícitos, infiere, a partir de la información

³ Una versión más amplia de esta breve introducción puede encontrarse en el documento de la OEI y Profuturo (en prensa) titulado *En construcción: La llegada de la IA a la educación en América Latina*.



que recibe, cómo generar salidas como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones que pueden influir en entornos físicos o virtuales». Otra definición indica que la IA es un «conjunto de ciencias, teorías y técnicas cuya finalidad es reproducir mediante una máquina las capacidades cognitivas de un ser humano» (Council of Europe, 2024).

Desde la llegada del ChatGPT en noviembre de 2022 la aceleración de la Inteligencia Artificial Generativa (IAG) ha sido exponencial. La IA se ha tornado creativa en múltiples lenguajes: texto, imagen, video, programación. Cada vez se potencian más los diálogos de los humanos con las máquinas para amplificar la cognición y el flujo de información. Esta interacción es apenas la punta del iceberg de un mundo nuevo en el cual se augura que la IA General podrá superar al pensamiento humano en muy poco tiempo.⁴

Para el mundo de la educación el avance de la IA abre nuevos riesgos y oportunidades. Comencemos por las segundas, para no caer en el fatalismo de lo nuevo y pensar proactivamente.

Un primer campo de posibilidades es la expansión de los contenidos educativos a bajo costo. La digitalización de contenidos educativos es un proceso que ha permitido multiplicar y diversificar los recursos educativos durante las últimas tres décadas. La IAG tiene el potencial de acelerar exponencialmente este proceso. La capacidad creativa de las nuevas técnicas basadas en *machine learning* y procesamiento del lenguaje natural abren nuevas puertas para generar recursos personalizados y/o enriquecidos para favorecer la motivación y el sentido del aprendizaje.

Hoy es posible traducir textos en tiempo real o resumir textos con gran precisión. Las aplicaciones basadas en IA permiten transformar los contenidos en distintos formatos. La realidad aumentada y la realidad virtual utilizan dispositivos diseñados para experiencias inmersivas en mundos completamente virtuales (RV) o dispositivos de realidad mixta (MR), utilizan también la IA para producir mundos inmersivos que abren posibilidades para el aprendizaje experiencial. El desarrollo de nuevos ambientes de aprendizaje e incluso la creación de metaversos educativos pueden ser una nueva oportunidad para atraer a los alumnos en versiones más vivenciales de los contenidos educativos.

⁴ Véase la discusión sobre la Inteligencia Artificial General en esta nota: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/mckinsey-explainers/what-is-artificial-general-intelligence-agi>.



La segunda dimensión de las oportunidades es la referida a la planificación didáctica de los docentes. Con el avance de la IAG el panorama empieza a abrir nuevas puertas para asistir a los docentes en su trabajo de diseñadores didácticos de experiencias de aprendizaje. Nuevas plataformas buscan adaptarse a las necesidades de los docentes para brindar servicios potenciados por la IA: ayudan a planificar clases alineadas con contenidos curriculares, crear rúbricas y evaluaciones, y brindan ideas para asistir en distintas tareas de la gestión pedagógica. Un ejemplo muy conocido en Estados Unidos es el de una de las plataformas con IA más usada por los docentes: Magic School. Plataformas como Teachy, Ummia y RDV.IA son pioneras en América Latina de este nuevo horizonte.

La aparición de estas nuevas herramientas muestra tendencias incipientes potenciales que permiten albergar esperanzas. La reducción del tiempo de diseño didáctico puede brindar a los docentes más tiempo para otras tareas (o para su vida personal), como indican estudios previos (Bryant *et al.*, 2020). La creatividad asociada con la aplicación del currículo que ofrecen las herramientas basadas en IAG puede ayudar a los docentes a traducir contenidos complejos en situaciones diversas (edades, intereses y contexto de sus estudiantes). Esto podría enriquecer la enseñanza con mejores recursos didácticos.

La tercera oportunidad está centrada en las tutorías para personalizar el aprendizaje. Uno de los grandes problemas que enfrenta el sistema educativo tradicional es la ratio de estudiantes por docente, que no permite asignar un tiempo individual de trabajo constante con cada alumno. Los distintos modelos de tutorías humanas han sido estudiados como una contribución clave para mejorar los aprendizajes (Nickow *et al.*, 2020; Hevia *et al.*, 2022). Sin embargo, estas intervenciones son muy costosas y difíciles de escalar. Por eso la emergencia de la IA generativa se ha transformado en una promesa que permite expandir significativamente el uso de tutores digitales para personalizar el aprendizaje.

Los sistemas inteligentes de tutoría utilizan algoritmos para adaptar de manera individual la propuesta de recorridos de aprendizaje para los estudiantes (Mousavinasab *et al.*, 2021). Los nuevos modelos de procesamiento del lenguaje natural permiten entablar un diálogo en cada área específica de aprendizaje brindando retroalimentación instantánea para el desarrollo del pensamiento de manera cada vez más compleja (Labadze *et al.*, 2023). Las posibilidades que abren estos modelos son vistas por algunos de los impulsores como una revolución única en la historia de la educación (Khan, 2024).



La cuarta oportunidad se encuentra a partir de las nuevas evaluaciones automáticas y la gestión de datos a escala sistémica. La evaluación de los aprendizajes es una dimensión que atraviesa las fronteras del adentro y el afuera de las aulas: puede ser vista como parte de las nuevas oportunidades que la tecnología les ofrece a los docentes para diseñar y corregir pruebas o como un rediseño de las evaluaciones estandarizadas de los sistemas educativos. En ambos campos, la automatización de las evaluaciones es una de las áreas con mayor potencial de impacto de la IAG (Minn, 2022).

Las herramientas de evaluación automatizada de IA pueden detectar patrones en el rendimiento de los estudiantes, identificando áreas específicas en las que necesitan ayuda, en tareas cada vez más complejas. Estos modelos pueden asistir a los docentes para tomar decisiones basadas en datos y desarrollar intervenciones personalizadas que se adapten a las necesidades individuales de aprendizaje, ofreciendo información en tiempo real y una visión profunda de los puntos fuertes y débiles de los alumnos.

Estas oportunidades son contrastadas por los riesgos. El primero de ellos es el más evidente a los ojos de los docentes (especialmente en el nivel secundario y universitario). Se trata del incremento de las posibilidades de copia y plagio académico al alcance de la mano de todos los alumnos.

La velocidad de la IAG para aprender a responder preguntas como si fuese un humano creció exponencialmente. Diversos estudios muestran que las herramientas más avanzadas de IA pueden aprobar los exámenes de cursos típicos de una MBA (Terwiesch, 2023) o responder de manera efectiva preguntas abiertas que requieren procesos cognitivos complejos (Dwivedi *et al.*, 2023).

El segundo riesgo es la deshumanización de la educación. Las interacciones adictivas con las pantallas y las máquinas están presentes en la sociedad digital actual y pueden ser potenciadas por la IA. La pérdida de la sensibilidad humana y de valores como la empatía, la ética y la solidaridad aparecen en el horizonte de la crítica a la digitalización educativa sin control (Selwyn, 2023).

Las plataformas digitales también plantean el riesgo de una cierta forma de educación que prioriza el aprendizaje individual por sobre las relaciones humanas, la socialización entre pares y el propio proceso de aprendizaje social y colectivo. Las formas de relación con las pantallas y los robots pueden normalizar una lejanía de lo real que acentúe la falta de solidaridad con



el otro, la ausencia de un proyecto común o la posibilidad de interactuar en las propias comunidades, haciendo de la educación una práctica social en servicio. (Chetouani *et al.*, 2023).

Un tercer riesgo es la invasión de la privacidad del aprendizaje y de la vida de los alumnos. La digitalización del aprendizaje conlleva el riesgo de acceder a información personal de los alumnos que puede dañar su privacidad. Los sistemas basados en IA requieren una gran cantidad de datos personales para brindar una asistencia individualizada. La aparición de los chatbots es un claro ejemplo de un modelo que se basa en dialogar de manera privada con los alumnos, incluso para hablar de la vida personal, que puede ser una de las claves de entrada a su relación emocional con el aprendizaje. El potencial uso de esa información presenta grandes riesgos en el presente y proyectados en distintos escenarios futuros de expansión de los robots con IA (Timan y Mann, 2021).

Según Human Rights Watch (2022), muchos productos de tecnología educativa utilizan prácticas de datos que comprometen los derechos de los niños. Estos productos recopilan información personal detallada, como la ubicación, las actividades, la información familiar y la situación socioeconómica. Los niños, los padres y los profesores no suelen ser conscientes de estas prácticas.

El cuarto riesgo es la expansión de las desigualdades sociales. El cierre de la brecha digital continúa siendo un desafío central de política pública en América Latina (Agudelo *et al.*, 2024). Incluso en un contexto en el que la expansión de las tecnologías móviles ha favorecido una mayor democratización del acceso, la pandemia de COVID-19 ha puesto en evidencia las deudas no saldadas en la materia (Soletic y Kelly, 2022). La conectividad en las escuelas para un uso pedagógico de los alumnos es un proceso lento que solo Uruguay, a través del Plan Ceibal, ha logrado concretar a escala sistémica (UNESCO, 2016).

La IA tiene el riesgo de potenciar esas desigualdades en el acceso y en las posibilidades de uso adecuado según factores sociales como el nivel socioeconómico, género, edad y contexto cultural. Los factores técnicos, como la disponibilidad de tecnología, la velocidad de banda ancha y los datos computacionales, son cruciales para el uso eficaz de las herramientas de IA (Carter *et al.*, 2020). Las posibilidades que abre la IA pueden ser quizás más cercanas para aquellos que cuentan con recursos previos, más tiempo, mejor conectividad en los hogares y condiciones favorables para introducir la tecnología en la educación.



Una primera hipótesis: el principal cambio está ocurriendo en la cognición humana

Todos los terrenos del aprendizaje están siendo transformados en forma simultánea, descontrolada, acelerada e incierta. Este es el diagnóstico de la situación actual con el avance de la IA. La cognición humana, definida como «la acción mental o el proceso de adquirir conocimiento y comprensión a través del pensamiento, la experiencia y los sentidos»,⁵ es lo que está en juego. Esto tiene diversas implicancias para el mundo de la educación.

Comencemos por el futuro. La pregunta sobre qué vale la pena aprender está siendo transformada sin destino fijo. Un ejemplo concreto es una muestra de los cambios de rumbo en la definición de los saberes fundamentales para el mundo que viene. El aprendizaje de habilidades de programación era hace muy poco tiempo (un par de años apenas) definida por algunos como un nuevo eje de incorporación obligada en el currículo. Hoy el tema es un gran interrogante porque muchas de las funciones de la programación están siendo reemplazadas por la IA y es muy difícil prever qué conocimientos en esta área serán fundamentales para el futuro.

En cada área disciplinar hay preguntas abiertas sobre cómo será alterada la tarea humana en los años porvenir. Otro ejemplo decisivo: el aprendizaje de la escritura está siendo bombardeado por procesadores de lenguaje natural. Parece estar claro que todos querríamos que nuestros alumnos aprendan a escribir de manera autónoma y no deleguen esta tarea en las máquinas. Después de todo la escritura tiene un enorme impacto en la cognición humana: permite tomar distancia, elaborar las ideas y amplificar el pensamiento. No es una tarea técnico-instrumental neutra; su reemplazo sufre consecuencias sobre la manera en la cual usamos el conocimiento.

Sin embargo, aparecen grandes preguntas cuando buscamos el límite preciso (y esto se multiplica en cada edad y ciclo de aprendizaje). ¿Deben los alumnos usar o no el corrector automático? ¿Pueden pedirle al chat que los ayude a mejorar su escritura? Un tesista en el nivel universitario ¿puede pedir que el chat revise un texto y sugiera cambios sutiles?

Algunos especialistas hablan del fin del derecho de autor intelectual (Wattinnakorn *et al.*, 2023). La frontera ya no existirá más y toda escritura será

5 Véase <https://cambridgecognition.com/what-is-cognition/>.



un flujo humano-máquina. Así como nos ocurrió a medida que comenzaron a aparecer los correctores automáticos, lo mismo pasará con todas nuestras ideas: serán corregidas, sugeridas, aumentadas y dialogadas con la IA.

Si ese fuese el escenario, ¿qué deberíamos enseñar a nuestros alumnos? ¿Debería ser parte del currículo aprender a dialogar con la IA para mejorar la propia escritura (y la propia cognición aplicada a cada materia)?

Esta reflexión en modo de pregunta abierta es un ejemplo de los nuevos debates que la IA nos obliga a tener en el plano del currículo y la enseñanza. Ninguna respuesta es sencilla ni fija. Solo podemos tener una certeza en estos momentos: es necesario contestar todas estas preguntas, no dejarlas flotando, no barrerlas debajo de la alfombra.

Es imperioso crear espacios de discusión (y definición) de prioridades, sugerencias e ideas para la enseñanza en tiempos de IA. En América Latina existen grandes falencias en la conformación de áreas técnicas especializadas en currículo en los ministerios de Educación, y en los ámbitos académicos la producción de conocimiento es, en general, lenta y fragmentaria.

Las lecciones aprendidas de estudios sobre la alineación y la coherencia curricular son ahora más importantes que nunca (Schmidt *et al.*, 2005). Lograr crear o potenciar áreas de diseño curricular requiere competencias técnicas profesionales, continuidad en el tiempo, diálogo constante con los docentes para escuchar sus necesidades y adaptar el saber especializado a la vida real de las aulas. Todo esto genera lo que algunos investigadores llaman un «ambiente curricular» en el cual hay espacio para redefinir metas y estrategias de manera continua y realista, sin que se requiera, cada vez, una reforma curricular completa, que es muy costosa, compleja y lenta (Valverde, 2009).

Esto también abre la pregunta sobre las dificultades que tienen muchos países de la región para desarrollar estas áreas curriculares tan sofisticadas en lo técnico y tan costosas en lo presupuestario. ¿No es esta una oportunidad para crear un espacio de investigación, discusión y análisis pedagógico-curricular para toda la región? Quizás el desafío inédito de la IA sea una puerta abierta a pensar estrategias innovadoras que permitan dar respuesta a las urgencias de las aulas.



Una segunda hipótesis: la política educativa regional tiene una oportunidad decisiva

La segunda hipótesis está conectada con la primera en el plano de las posibilidades que se abren para la política educativa. ¿Cómo aprovechar las oportunidades planteadas en este texto muy brevemente al principio? Si tendremos contenidos enriquecidos, tutores digitales y docentes con asistencia de la IA para planificar, enseñar y evaluar, ¿cómo gestionar y aprovechar estas nuevas fuerzas que pueden ampliar el horizonte de aprendizaje de todos los alumnos? ¿Cómo evitar que se refuercen las desigualdades y que solo saquen provecho aquellos que tienen más recursos y capital cultural?

Estas preguntas desafían a la política educativa en América Latina. En una investigación reciente nos propusimos analizar qué iniciativas con IA habían surgido en la región en estos últimos años para ver las señales emergentes de este fenómeno. Encontramos muy pocas acciones, aunque algunas de ellas interesantes y prometedoras. La gran mayoría son iniciativas del sector privado que tienen un fin de lucro en su comercialización. Las acciones con IA en educación lideradas por el Estado como bien común escasean en América Latina.⁶

Algunas luces siempre resaltan con particular fuerza. En América Latina el caso de Ceibal ha sido un faro desde hace ya casi dos décadas y sigue siendo un referente. Ceibal ha mostrado un camino ejemplar: la construcción de un área del sector público que trabaja a la par del cambio tecnológico para traducir las nuevas oportunidades en derechos para todo un país. De una primera etapa centrada en la entrega de computadoras a cada alumno, Ceibal pasó a convertirse en un espacio de curaduría de aplicaciones y software educativo con la posibilidad de crear, comprar o distribuir recursos digitales de calidad adaptados al sistema educativo uruguayo.

Esta misma lógica puede ser potenciada con las posibilidades que abre la IA. Ceibal ha sido pionero en crear una plataforma adaptativa de matemática que brinda a los alumnos respuestas inmediatas a sus ejercicios, compartiendo ese espacio con los docentes que diseñan los ítems de evaluación. Esa dinámica de uso apropiado de la tecnología, cercana a las necesidades docentes y con una lógica universal a partir de la conectividad de las escuelas, puede ser vitalizada en esta nueva etapa.

6 De nuevo remitimos al documento de la OEI y Profuturo (en prensa) titulado *En construcción: La llegada de la IA a la educación en América Latina*



La oportunidad concreta que brinda la IA para generar tutorías personalizadas de los alumnos tiene un potencial enorme. La IA ha logrado (y lo hará mucho mejor en los próximos años) llegar a un punto de quiebre en el cual dialoga de manera natural con los alumnos y puede asistirlos en sus procesos de aprendizaje en tiempo real. Esta oportunidad de personalizar la enseñanza debe ser diseñada en toda su complejidad para que no se convierta en otra promesa tecnológica que cae al vacío o que solo genera más ganancia en las empresas privadas.

Para evitar los riesgos y tentaciones, el diseño de estrategias integrales requiere comprender la arquitectura del sistema educativo y generar espacios de aprovechamiento de la IA que se ensamblen con las necesidades de los alumnos y de los docentes. Nuevamente esto necesita de equipos técnicos profesionales y una visión del sector público como un espacio donde construir capacidades con financiamiento apropiado y continuidad en el tiempo.

Esta apuesta puede ser potenciada, al igual que en la hipótesis anterior, por una visión regional. América Latina tiene enormes desigualdades en el acceso a la tecnología, en los recursos humanos que tengan los saberes en ingeniería de la IA de frontera y en la dinámica de la gestión pública. Para los organismos internacionales de cooperación existe un gran desafío de aprovechar el cambio tecnológico para construir una plataforma regional de educación de calidad potenciada por la IA en diálogo con los recursos, proyectos y contextos de cada sistema educativo nacional.

La economía de escala es fundamental para acortar la brecha entre las potencias tecnológicas y los países en vías de desarrollo. La educación puede ser un campo en el cual la IA ayude a mejorar las vidas de los que más lo necesitan. Pero esto no se logrará por arte de magia ni por las fuerzas del mercado. Solo una planificación distinta, tan nueva y dinámica como el propio modelo de desarrollo de la IA, podrá acercar soluciones que funcionen y no promesas que alimentan la desesperanza.

REFERENCIAS

- Agudelo, M., Chomali, E. y Torres, L. (2024). *Hacia el cierre de la brecha digital*. Caracas: Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2272>.

- Bryant *et al.* (2020, enero 14). How artificial intelligence will impact K-12 teachers. McKinsey & Co. <https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/how-artificial-intelligence-will-impact-k-12-teachers>.
- Chetouani, M., Dignum, V., Lukowicz, P. y Sierra, C. (eds.) (2023). *Human-Centered Artificial Intelligence: Advanced Lectures*. Berlín: Springer Nature.
- Council of Europe (2024). Artificial Intelligence: Glossary. <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/glossary>.
- Dwivedi, Y. K., Kshetri, N., Hughes, L., Slade, E. L. *et al.* (2023) «So what if Chat-GPT wrote it?» Multidisciplinary perspectives on opportunities, challenges and implications of generative conversational AI for research, practice and policy. *International Journal of Information Management*, 71. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2023.102642>.
- Hevia, J. F., Székely, M., Vinacur, T. y Zoido, P. (2022). Tutorías remotas: revisión de la literatura. Documento N.º IDB-DP-00944. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004304>.
- Human Rights Watch. (2022). «How Dare They Peep into My Private Life?». Children's Rights Violations by Governments that Endorsed Online Learning During the Covid-19 Pandemic. <https://www.hrw.org/report/2022/05/25/how-dare-they-peep-my-private-life/childrens-rights-violations-governments>.
- Khan, S. (2024). *Brave New Words: How AI Will Revolutionize Education (and Why That's a Good Thing)*. Nueva York: Viking.
- Labadze, L., Grigolia, M. y Machaidze, L. (2023). Role of AI chatbots in education: systematic literature review. *International Journal of Educational Technology in Higher Education*, 20. <https://doi.org/10.1186/s41239-023-00426-1>.
- Minn, S. (2022). AI-assisted knowledge assessment techniques for adaptive learning environments. *Computers and Educacion: Artificial Intelligence*, 3, 100050. <https://doi.org/10.1016/j.caeai.2022.100050>.
- Mousavinasab, E., Zarifasanaiey, N., Niakan, R., Kalhori, S., Rakhshan, M., Keikha, L. y Ghazi, S. M. (2021). Intelligent tutoring systems: A systematic review of characteristics, applications, and evaluation methods. *Interactive Learning Environments*, 29(1), 142-163. <https://doi.org/10.1080/10494820.2018.1558257>.
- Nickow, A., Oreopoulos, P. y Quan, V. (2020). The impressive effects of tutoring on prek-12 learning: A systematic review and meta-analysis of the experimental evidence. Working Paper, 27476. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w27476/w27476.pdf.



- OECD. (2024). The potential impact of Artificial Intelligence on equity and inclusion in education. OECD Artificial Intelligence Papers. https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/the-potential-impact-of-artificial-intelligence-on-equity-and-inclusion-in-education_15df715b-en.
- Selwyn, N. (2023). Resisting and reimagining Artificial Intelligence, Education International. *Worlds of Education*. <https://www.ei-ie.org/en/item/27927:resisting-and-reimagining-artificial-intelligence>.
- Schmidt, W. H., Wang, H. C. y McKnight, C. C. (2005). Curriculum coherence: An examination of US mathematics and science content standards from an international perspective. *Journal of Curriculum Studies*, 37(5), 525-559. <https://doi.org/10.1080/0022027042000294682>.
- Soletic, Á. y Kelly, V. (2022). *Políticas digitales en educación en América Latina: tendencias emergentes y perspectivas de futuro*. Buenos Aires: ILPE-UNESCO.
- Terwiesch, C. (2023). Would Chat GPT Get a Wharton MBA? [White Paper]. Wharton School of Business. <https://mackinstitute.wharton.upenn.edu/wp-content/uploads/2023/01/Christian-Terwiesch-Chat-GTP-1.24.pdf>.
- Timan, T. y Mann, Z. (2021). Data protection in the era of artificial intelligence: Trends, existing solutions and recommendations for privacy-preserving technologies. En E. Curry, A. Metzger, S. Zillner, J.-C. Pazzaglia y A. García Robles, *The Elements of Big Data Value: Foundations of the Research and Innovation Ecosystem* (pp. 153–175). Cham: Springer.
- UNESCO. (2016). *Revisión comparativa de iniciativas nacionales de aprendizaje móvil en América Latina. El caso del plan Ceibal de Uruguay*. Buenos Aires: IIPe-UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371268>.
- Valverde, G. (2009). Estándares y evaluación. En S. Schwartzmann y C. Cox (eds.), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Watikinnakorn, C., Seesai, J. y Kerdvibulvech, C. (2023). Blurring the lines: how AI is redefining artistic ownership and copyright. *Discover Artificial Intelligence*, 3. <https://doi.org/10.1007/s44163-023-00088-y>.

17.

LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA), UNA HERRAMIENTA CLAVE EN LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (EDS)

Claudia Limón Luna¹

La meta de equilibrar el crecimiento económico, la protección ambiental y el bienestar social ha hecho que el desarrollo sostenible se convierta en un objetivo prioritario a nivel mundial, posicionando la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS) como la estrategia clave para promover en las personas los conocimientos, habilidades y valores necesarios para alcanzarlo. Pero ¿cuál es el papel que la inteligencia artificial puede o debe ocupar en esta prioridad mundial?

El objetivo de este artículo es ofrecer una propuesta para articular la EDS y la Inteligencia Artificial (IA), realizando un análisis de la relación que existe entre ellas y definiendo estrategias para que las instituciones educativas no solo apoyen el desarrollo sostenible, sino que también fortalezcan su papel como promotoras de agentes de cambio

Iniciemos contextualizando y enfatizando los elementos clave de cada herramienta.

Educación para el Desarrollo Sostenible

El concepto de Educación para el Desarrollo Sostenible surgió a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 en Río de Janeiro. Con la adopción de los Objetivos de Desarrollo

1 Consultora internacional y directora general de CONCIUS consultores, con más de 35 años de experiencia en la incorporación de la tecnología en la educación. Consultora para la definición de políticas públicas, marcos de referencia y evaluación de habilidades en diferentes ministerios de Educación y organismos internacionales como el BID y la UNESCO. Miembro del Consejo Asesor de la OEI y presidente ejecutiva de CONCIUS consultores. Diseñadora de diversas plataformas, simuladores y contenidos en línea para promover las habilidades del siglo XXI. Coautora de diferentes libros y artículos de investigación.



lo Sostenible (ODS) en 2015, la EDS se consolidó como un componente esencial para alcanzar estas metas y garantizar que todos los estudiantes adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible

La EDS abarca lo que aprendemos, cómo lo aprendemos y el entorno en el que aprendemos. Se considera un facilitador para todos los ODS, y una estrategia para transformar la educación.

Sus principales enfoques son:

- Fomentar en los estudiantes la toma de decisiones y la acción transformadora para la sostenibilidad.
- Utilizar pedagogías interactivas y basadas en proyectos que permitan a los estudiantes participar en la solución de problemas reales.
- Involucrar a toda la comunidad educativa, desde docentes hasta actores gubernamentales y del sector privado.
- Centrarse en el estudiante y en el aprendizaje activo promoviendo la reflexión crítica y el compromiso con su entorno.

Transformar la educación para la sostenibilidad requiere disrupción, persistencia, valentía y determinación para desafiar las prácticas convencionales.

Por eso las instituciones educativas deben transformarse e implementar la EDS para alentar a los estudiantes a convertirse en agentes de cambio con los conocimientos, los medios, la voluntad y el coraje necesarios para emprender acciones transformadoras a favor de un desarrollo sostenible. Toda institución educativa debe estar alineada con los principios del desarrollo sostenible, y ofrecer entornos de aprendizaje en los que los estudiantes aprendan lo que viven y vivan lo que aprenden.

En la implementación de la EDS es esencial la participación de diversos actores:

- Dirigentes de instituciones educativas: directores de escuelas y rectores de universidades.
- Educadores, estudiantes y personal administrativo de las instituciones educativas.



- Líderes de la comunidad local, familias y organizaciones del sector comprometidas con la sostenibilidad.

Para lograr una sociedad sostenible, es necesario que docentes y estudiantes adquieran competencias fundamentales, entre ellas:

- Pensamiento crítico.
- Capacidad para planificar con anticipación para un escenario futuro.
- Pensamiento multidimensional e integrador.
- Habilidades de comunicación.
- Capacidad de cooperar con otros.
- Respeto por las relaciones y conexiones socioemocionales.
- Participación proactiva en iniciativas de sostenibilidad.

Además, la EDS promueve un aprendizaje integral que considera tres dimensiones clave:

- Cognitiva: Desarrollar la comprensión crítica y analítica de los problemas globales.
- Socioemocional: Fomentar habilidades sociales, empatía e inteligencia emocional.
- Conductual: Promover acciones y comportamientos positivos a favor del desarrollo sostenible.

Los docentes tienen un rol fundamental en este proceso, no solo transmitiendo información sino inspirando cambios, promoviendo la conciencia ambiental y guiando a los estudiantes en la toma de decisiones éticas y responsables. Su labor es formar a las generaciones del presente y del futuro, ampliando sus horizontes y potenciando su desarrollo.

De acuerdo con la UNESCO en la publicación *Education for Sustainable Development*, la implementación de la EDS requiere de un análisis y reflexión de ciertos aspectos clave, a saber:

- La EDS demanda *una acción transformadora*: los cambios que se necesitan para un futuro sostenible deben comenzar con las personas. La educación debe centrarse en la manera en que cada estudiante puede generar cambios reales en su comunidad y en la sociedad



- Se requieren *cambios estructurales*: es necesario cuestionar y redefinir los modelos actuales de crecimiento económico y consumo, explorando alternativas sostenibles.
- Es importante considerar el *potencial de la tecnología*: la implementación de la EDS debe responder a las oportunidades y los desafíos que traen los avances tecnológicos. La educación debe prepararse para los avances tecnológicos, garantizando que estos se utilicen para resolver problemas ambientales y sociales en lugar de agravarlos.

Estas reflexiones no solo confirman que la educación debe estar en constante evolución para innovar, adaptarse y responder a los desafíos que se presenten en un futuro, sino que también nos llevan a reflexionar sobre el papel que juega la tecnología, su potencial y limitaciones en el proceso.

Con esto damos inicio al análisis y contexto de la siguiente herramienta, la Inteligencia Artificial.

Inteligencia Artificial

Es un hecho que a medida que avanzamos hacia un mundo más digital, la tecnología y la innovación están redefiniendo la forma en que enseñamos y aprendemos. A lo largo de la historia, muchas tecnologías han sido presentadas como revolucionarias para la educación, pero solo unas pocas han logrado un impacto sostenido.

En el documento *The Education Revolution through Artificial Intelligence: Enhancing Skills, Safeguarding Rights, and Facilitating Human-Machine Collaboration*, se menciona que la educación ha sido testigo de múltiples «modas tecnológicas» que prometieron cambiar la enseñanza y el aprendizaje:

- Televisión educativa en los años setenta.
- CD-ROM interactivos en los noventa.
- MOOCs (Massive Open Online Courses) en la década de 2010.

Muchas de estas innovaciones no lograron transformar la educación a gran escala debido a la falta de adaptación pedagógica, brechas de acceso a la tecnología y la falta de formación docente para su implementación efectiva.

Tomando como base este contexto, podemos preguntarnos: ¿la IA sí representa una revolución real o también se considerará una moda pasajera?

La IA es una tecnología en crecimiento exponencial, se considera una herramienta poderosa para ayudar a los estudiantes en su proceso y necesidades de aprendizaje y tiene el potencial de transformar la educación, guiándola hacia un desarrollo sostenible. Según la UNESCO (2023) puede enfrentar diversos desafíos educativos y fomentar prácticas de enseñanza innovadoras.

Desde 2018 hasta la actualidad, la IA sigue evolucionando en el campo de la educación. Con su capacidad de aprendizaje por refuerzo, tutoría personalizada, procesamiento del lenguaje natural y robótica, puede convertir la educación en un modelo más equitativo y adaptativo.

La IA como uno de los sostenes de la transformación de la educación requiere de nuevos esquemas de pedagogía, donde se ponga un mayor énfasis en el aprendizaje colaborativo y autorregulado.

Para aprovechar el potencial de la IA en la educación es fundamental:

- Reducir la brecha digital mediante la alfabetización en IA desde la educación básica, permitiendo a los estudiantes evaluar críticamente su potencial y limitaciones en el desarrollo sostenible y su vida diaria.
- Promover la alfabetización en IA no solo para su consumo, sino para formar creadores de tecnología. Aunque estudiantes interactúan con IA en su vida cotidiana (Alexa, Siri, YouTube), rara vez comprenden su funcionamiento e impacto, como ya ha sucedido con otras tecnologías como internet.
- Integrar la IA en todas las áreas del conocimiento, en lugar de tratarla como un tema aislado. Al igual que la EDS, la educación en IA no debe limitarse a un curso aislado, sino integrarse en todas las áreas del conocimiento (*transdisciplinary AI education*). El enfoque transdisciplinario conecta la IA con otras materias y su impacto en la sociedad, más allá de la enseñanza de conceptos técnicos (Aliabadi *et al.*, 2023).
- Fomentar la evaluación crítica de la información generada por IA.
- Considerar la ética en IA, reflexionando sobre sus implicaciones sociales y morales.

La educación en IA debe enfatizar los contenidos de aprendizaje en actividades prácticas en lugar de solo teoría. Se necesita un currículo que no solo enseñe qué es la IA, sino que ayude a los estudiantes a comprender su



impacto en la sociedad, la ética y su papel en la resolución de problemas. Por lo tanto, debe considerarse un currículo flexible y transversal.

Las competencias clave en IA que deben promoverse, tanto en estudiantes como en los docentes, son:

- Reconocimiento de la IA: diferenciar qué es y qué no es IA.
- Comprender la inteligencia: relación entre inteligencia humana y artificial.
- Interdisciplinariedad: conectar la IA con diversas materias (ciencias, ética, humanidades).
- Pensamiento crítico sobre los resultados generados por IA: Aprender a comparar información con fuentes verificadas. Desarrollar habilidades para detectar desinformación y manipulación digital.
- Aprender de los datos: comprender el papel del *machine learning* y la calidad de los datos.
- Toma de decisiones en IA: evaluar cómo funcionan los algoritmos y sus sesgos.
- Ética en IA: reflexionar sobre el impacto social y los dilemas morales.

Ejemplo: en Singapur, se ha introducido un programa de alfabetización en IA para adolescentes que les enseña a evaluar críticamente el contenido generado por IA y a identificar posibles riesgos en su uso.

La enseñanza de la IA, al igual que la EDS, debe apoyarse con dos estrategias clave:

Aprendizaje basado en proyectos (ABP): los estudiantes aprenden IA a través de proyectos prácticos, resolviendo problemas del mundo real (Resnick, 2014). Aquí cabe mencionar el marco desarrollado por el MIT Media Lab, sobre el construccionismo en el aprendizaje.

El marco se basa en cuatro principios básicos (las «cuatro P del aprendizaje creativo»).

- «Proyecto». Los estudiantes aprenden mejor cuando participan activamente en las iniciativas significativas que les interesan.
- «Pasión». La flexibilidad para trabajar en proyectos significativos alienta a los estudiantes a invertir en su trabajo y perseverar frente a la adversi-



dad, lo que les permite aprender más en el proceso.

- «Pares». El aprendizaje se considera una actividad social y los estudiantes comparten ideas con frecuencia y colaboran en proyectos.
- «Play» (juego). El juego fomenta el aprendizaje a través de la experimentación divertida, probando cosas nuevas, jugando con herramientas y materiales, superando límites, asumiendo riesgos calculados e iterando proyectos repetidamente.

El aprendizaje basado en proyectos no solo fomenta el compromiso, sino que desarrolla conocimientos profundos y habilidades significativas. Al integrarlo con la EDS, la IA debe ser una herramienta de exploración que incentive el aprendizaje autónomo y la resolución de problemas sin dar respuestas directas, permitiendo a los estudiantes experimentar y probar diversas soluciones creativas en simulaciones

Ejemplo: en Neom Community School, los estudiantes desarrollaron un robot con IA para actuar como guía de museo, resolviendo problemas de accesibilidad y gestión de información en exposiciones.

Aprendizaje basado en problemas: al igual que debe plantearse un problema a resolver para utilizar la EDS, para enseñar IA se debe plantear un problema real que los estudiantes deben resolver con IA (Krista *et al.*, 2022). En el aprendizaje basado en problemas, los estudiantes aprenden a resolver problemas complejos y realistas o de un área determinada trabajando en grupos colaborativos bajo la supervisión de profesores.

Ejemplo: un reto de programación para que un robot de IA apague incendios simulados, ayudando a los estudiantes a visualizar el uso de IA en situaciones de emergencia.

Para garantizar que la IA se implemente correctamente en el aula, los docentes necesitan una capacitación específica que les permita integrarla de manera efectiva y ética:

- Uso de herramientas de IA para personalizar el aprendizaje.
- Métodos para evaluar el impacto de la IA en los estudiantes.
- Identificación y prevención de sesgos en modelos de IA.

La formación debe incluir casos de uso prácticos sobre cómo la IA puede mejorar la enseñanza sin sustituir al docente. Ejemplo: en el Reino Unido, el pro-



grama AI4Teachers capacita a profesores en el uso de IA en educación, enseñando cómo integrar la IA en el currículo sin comprometer la ética educativa.

Se deben desarrollar manuales de uso de IA en educación con lineamientos sobre:

- Qué herramientas de IA son seguras y apropiadas para diferentes niveles educativos.
- Cómo utilizar IA sin generar dependencia en los estudiantes.
- Cómo diseñar evaluaciones éticas que impidan el plagio con IA.

Ejemplo: EducAI es una plataforma en Francia que ofrece guías para docentes sobre cómo usar IA en el aula sin comprometer la autonomía del aprendizaje.

Es necesario que en el plan de alfabetización sobre la IA se fomente la experimentación en el aula. La IA puede usarse para crear entornos de aprendizaje interactivos, como:

- Simulaciones de laboratorio virtual con IA para estudiar experimentos científicos sin riesgos físicos.
- Plataformas de tutoría personalizadas, donde los estudiantes aprenden a su propio ritmo.
- Juegos educativos basados en IA, que adaptan los desafíos según el nivel del estudiante.

Ejemplo: en Canadá, la iniciativa AI for Kids enseña a niños a programar asistentes virtuales y chatbots como parte del desarrollo de su pensamiento computacional.

La IA puede apoyar el aprendizaje sin reemplazar el esfuerzo cognitivo de los estudiantes. El esfuerzo cognitivo tiene que ver con el trabajo mental que se necesita para comprender y aplicar conceptos nuevos. En el contexto educativo, se busca equilibrar el nivel de desafío para fomentar el aprendizaje sin generar frustración.

Existen tres niveles de esfuerzo:

1. Nivel bajo. Se refiere a las tareas repetitivas sin mucho procesamiento mental. Por ejemplo, el completar ejercicios de gramática sin un análisis.

2. Nivel moderado. Se refiere a la aplicación de conocimientos en nuevos contextos con la orientación de lineamientos o instrucciones y de un ejemplo concreto. Por ejemplo, analizar un artículo y escribir un resumen.
3. Nivel alto. Se refiere a la reflexión profunda y a la resolución de problemas sin instrucciones detalladas. Por ejemplo, redactar un ensayo desde cero.

La IA puede reducir el esfuerzo cognitivo en tareas mecánicas o con un nivel bajo de esfuerzo cognitivo, permitiendo que los estudiantes se concentren en el pensamiento crítico y aprendan a cuestionar, analizar y reflexionar sobre la información generada por IA.

Para promover un nivel alto de esfuerzo cognitivo es importante considerar retos que sean desafiantes para los estudiantes, pero alcanzables, que impliquen cometer errores y aprender de ellos y apoyarse en estrategias didácticas como la colaboración y preguntas de reflexión.

Ante este contexto, hagamos nuevamente la pregunta: ¿la IA representa una revolución real o también se considerará una moda pasajera?

El impacto de la IA en la educación dependerá de cómo se implemente. La IA tiene el potencial de transformar la educación, pero su impacto real dependerá de cómo se utilice. No es suficiente adoptar IA por ser una tendencia tecnológica; se necesita una implementación reflexiva y pedagógicamente sólida. Si se aborda con un enfoque centrado en el ser humano, inclusivo y ético, la IA puede ser una herramienta poderosa para mejorar la educación y no solo una moda pasajera. Es necesario crear un plan de alfabetización digital y de IA, tanto para los estudiantes como para los docentes.

Propuesta para la integración de la Inteligencia Artificial con la Educación para el Desarrollo Sostenible

En el documento *AI in Action: Accelerating Progress on the SDGs* (Brigitte Hoyer Gosselink, 2024), se menciona que solo el 15% de las metas de los ODS están en camino de cumplirse para 2030, mientras que más del 70% ha retrocedido o se ha estancado (ONU, 2023).

La IA es una tecnología con el potencial de acelerar estos avances, como lo hicieron las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Puede contribuir directamente a 134



de las 169 metas de los ODS, representando el 79% de las metas globales (Vinuesa *et al.*).

Algunos ejemplos de tecnologías de IA que están impulsando el desarrollo sostenible son:

- Visión por computadora: interpretación de imágenes y videos para detección de enfermedades, monitoreo ambiental y seguridad alimentaria.
- Procesamiento del lenguaje natural (NLP): traducción automática, análisis de sentimientos, asistentes virtuales educativos y sanitarios.
- Procesamiento de audio y voz: reconocimiento de voz para accesibilidad y comunicación multilingüe.
- Modelos multimodales: integración de datos de diversas fuentes (texto, imágenes, audio) para análisis complejos.
- Aprendizaje por refuerzo (RL): toma de decisiones autónoma para optimización energética, gestión del tráfico y predicción de desastres.
- Robótica: automatización de procesos en salud, educación y respuesta ante emergencias.

La implementación de la IA con la EDS demanda una transformación de la educación, la definición de políticas y estrategias que sirvan como base para la enseñanza. El objetivo de estas políticas debe ser el desarrollo de un modelo educativo flexible en el que se integre la IA en experiencias de aprendizaje desde una perspectiva innovadora y pedagógicamente sólida (Crompton y Song, 2020).

Para garantizar la implementación efectiva de la IA en la EDS, es necesario seguir estrategias bien definidas:

- Integrar a la IA en los planes de estudio, tomando como base estos principios:
 - a) Aplicabilidad: diseñar herramientas educativas que permitan comprender cómo funcionan los modelos de IA.
 - b) Interacción gradual: introducir conceptos de manera progresiva para evitar sobrecarga cognitiva.
 - c) Uso de proyectos y gamificación: aprendizaje basado en problemas y juegos educativos para motivar a los estudiantes.



- d) Inclusión y diversidad: adaptar los contenidos para diferentes niveles educativos y contextos socioculturales.
- Definir un plan de capacitación para docentes con casos prácticos y herramienta de IA.
- Promover un aprendizaje integral en sus tres dimensiones, cognitivo, socioemocional y conductual.
- Desarrollar habilidades para la innovación, la creatividad, el pensamiento y la solución de problemas y el desarrollo sostenible, bajo la ética en el uso e integración de la IA.
- Utilizar herramientas de IA para:
 - a) Analizar datos sostenibles, con herramientas como Google AI for Social Good.
 - b) Trabajar con plataformas de aprendizaje personalizado, como Century Tech en el Reino Unido.
 - c) Automatizar la evaluación educativa, con herramientas como Turnitin.
 - d) Utilizar herramientas de tutorías inteligentes: herramientas como Quill.org utilizan IA para proporcionar retroalimentación personalizada a estudiantes en escritura y comprensión lectora.
 - e) Implementar herramientas para la prevención de deserción escolar: modelos predictivos en universidades han aumentado las tasas de graduación del 54% al 86% en algunos casos.
- Fomentar la colaboración interdisciplinaria, con proyectos de IA y de desarrollo sostenible.
- Implementar espacios o entornos de aprendizaje para la experimentación y simulación con IA.
- Establecer alianzas con el sector tecnológico, como las iniciativas de Microsoft en América Latina.

Una vez definido el o los problemas que se van a abordar con la EDS es necesario analizar ocho componentes para diseñar e implementar soluciones de IA de manera responsable en el contexto de los ODS.



Estos ocho componentes se proponen en el documento *Gen AI for the global goals*, publicado por Accenture y United Nations Global Compact (2024):

- Adecuación del problema para IA. Es importante considerar que no todos los problemas pueden resolverse con IA. Antes de desarrollar una solución basada en IA, se debe evaluar:
 - a) ¿El problema tiene datos estructurados y patrones detectables por IA?
 - b) ¿La IA ofrece una ventaja significativa sobre métodos tradicionales?
 - c) ¿Los beneficios superan los riesgos potenciales?
- Acceso y calidad de los datos. La efectividad de la IA depende de la calidad de los datos con los que se entrena. Por eso es muy importante:
 - d) Recopilar datos de fuentes confiables y diversas.
 - e) Validar y limpiar los datos para evitar sesgos.
 - f) Garantizar el cumplimiento de regulaciones sobre privacidad y seguridad de datos.
- Participación de partes interesadas. El desarrollo de IA debe involucrar a todos los actores relevantes, incluyendo:
 - a) Investigadores y desarrolladores.
 - b) Gobiernos y reguladores.
 - c) Usuarios finales y comunidades afectadas.
- Sistemas de rendición de cuentas. Para una implementación ética de la IA, es necesario:
 - a) Definir responsabilidades en caso de errores o impactos negativos.
 - b) Implementar auditorías y monitoreos constantes del desempeño de la IA.
 - c) Crear mecanismos de transparencia y replicabilidad.
- Acceso y evaluación responsable del modelo. Es importante evaluar la seguridad y riesgos de la IA antes de su lanzamiento. Por eso se debe:



- i. Consultar a expertos en ética y seguridad.
 - ii. Implementar mecanismos de control de sesgos y discriminación.
 - iii. Asegurar que la IA no se utilice con fines no previstos.
- Diseño centrado en el usuario. Las soluciones de IA deben ser accesibles para diversos grupos de usuarios. Es por eso que se recomienda:
 - a) Realizar pruebas con usuarios finales antes del lanzamiento.
 - b) Considerar necesidades específicas (por ejemplo, accesibilidad para personas con discapacidad).
 - c) La IA debe ser fácil de usar, sin requerir conocimientos técnicos avanzados.
 - Escalabilidad y sostenibilidad. Para maximizar el impacto de la IA en los ODS, las soluciones deben:
 - a) Poder escalarse a nivel global sin perder efectividad.
 - b) Integrarse en diferentes contextos culturales y económicos.
 - c) Garantizar su sostenibilidad financiera y operativa a largo plazo.
 - Experimentación y aprendizaje continuo. La IA debe actualizarse constantemente para mejorar su precisión y relevancia. Por lo tanto, se recomienda:
 - a) Monitorear el desempeño del modelo en tiempo real.
 - b) Incorporar nuevas fuentes de datos y metodologías de ajuste.
 - c) Adaptar la IA a cambios en el entorno y necesidades emergentes.

Siguiendo estos ocho principios, la IA puede ser una herramienta poderosa para acelerar el desarrollo sostenible y garantizar su impacto positivo en la sociedad.

El éxito de la implementación de la IA depende de varios factores clave, entre ellos los datos, la informática y las habilidades técnicas. La eficacia de las herramientas de IA también requiere abordar consideraciones de IA responsable, incluidos los principios éticos, los riesgos y la privacidad de los datos.

Por tal motivo a continuación presento una lista de los desafíos y barreras existentes actualmente para lograr una integración exitosa de la EDS y la IA en la educación.



Desafíos de la educación en Inteligencia Artificial

- Falta de formación docente: la mayoría de los profesores no tienen conocimientos en IA ni herramientas adecuadas para enseñarla (Van Brummelen y Lin, 2021).
- Brecha digital: no todas las instituciones tienen acceso a infraestructura tecnológica adecuada (Rodríguez, 2021).
- Dificultades para medir el aprendizaje: Un currículo transdisciplinario no siempre tiene indicadores claros para evaluar el progreso de los estudiantes.
- Equilibrio entre enseñanza técnica y ética: la enseñanza de IA debe incluir habilidades técnicas, pero también consideraciones éticas y su impacto en la sociedad.
- Evidencia limitada sobre el impacto real de la IA en los aprendizajes a largo plazo (Sanabria-Navarro *et al.*, 2023).
- Modelos educativos tradicionales no integran IA: la enseñanza de IA suele estar aislada en cursos de programación, sin un enfoque interdisciplinario.
- Escasez de recursos pedagógicos adaptados a distintos niveles de desarrollo cognitivo en K-12.

Barreras para la implementación de Inteligencia Artificial en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

- Desigualdad en acceso a IA: el desarrollo de IA está concentrado en Norteamérica y Europa, dejando atrás a muchas regiones.
- Falta de talento especializado: se requiere inversión en educación y capacitación en IA en países en desarrollo.
- Preocupaciones éticas y de privacidad: es necesario garantizar transparencia, equidad y seguridad en el uso de datos de IA.



Recomendaciones

- Implementar currículos flexibles que permitan a los estudiantes experimentar con IA en diversas disciplinas y en la solución de problemas de desarrollo sostenible.
- Capacitar a los docentes en EDS y en el uso de la IA para que puedan aplicarla en la solución de problemas y en sus asignaturas.
- Promover un aprendizaje basado en la indagación, donde los estudiantes exploren aplicaciones de IA en su entorno.
- Desarrollar proyectos colaborativos que permitan a los estudiantes aplicar IA a problemas reales en su comunidad.
- Desarrollar políticas académicas para garantizar que la IA se use como un facilitador del aprendizaje y no como un control intrusivo.
- Fomentar una educación inclusiva mediante la IA, asegurando acceso a recursos digitales en diversas regiones.
- Ampliar la enseñanza de IA más allá de la programación, incorporando conceptos éticos y su impacto en la sociedad.
- Diseñar herramientas accesibles que permitan a los docentes enseñar IA sin necesidad de una formación avanzada en programación.
- Involucrar a las familias en la educación en IA, promoviendo una mayor conciencia sobre su impacto en la vida cotidiana.
- Crear experiencias de aprendizaje interdisciplinarias, donde la IA se use para resolver problemas en ciencias, arte, historia y otras áreas.

Consideraciones éticas y regulación de la Inteligencia Artificial en educación

- Protección de datos: la recopilación de información de los estudiantes puede vulnerar la privacidad si no se regula adecuadamente (Flores-Vivar y García-Peñalvo, 2023).
- Evitar sesgos algorítmicos: los sistemas de IA pueden reproducir discriminación si no están bien diseñados (Parra-Sánchez, 2022).



- No sustituir la enseñanza humana: la IA debe ser un complemento, no un reemplazo del docente (Castrillón *et al.*, 2020).
- Uso ético de la vigilancia con IA: tecnologías como el reconocimiento facial en aulas pueden vulnerar derechos de los estudiantes (Jiménez, 2021).

Conclusión

No permitamos que la respuesta a la pregunta «¿la IA representará una revolución real o será solo una moda pasajera?» sea que fue una moda que no logró transformar la educación, pero sí la revolucionó en la dirección equivocada. No dejemos que la IA se integre únicamente para formar generaciones enfocadas en el consumo y la inmediatez, en lugar de en la creación, el análisis y la resolución de problemas. Tampoco permitamos que sustituya el esfuerzo cognitivo de alto nivel o que la integración de la EDS termine promoviendo soluciones poco realistas, repitiendo patrones que no han logrado resolver los problemas que enfrentamos.

El desafío no es si la IA revolucionará la educación, sino cómo lo hará. No se trata de elegir entre la educación y la IA, sino de integrarlas con propósito, creatividad y ética. La verdadera revolución no ocurrirá cuando adoptemos la IA en las aulas, sino cuando logremos que potencie la inteligencia humana y fortalezca la EDS. La IA no debe ser un atajo ni una excusa para evitar el pensamiento crítico, sino una herramienta que impulse soluciones innovadoras y sostenibles, donde la educación no solo informe, sino que transforme.

Si queremos que la IA y la EDS sean aliadas en la construcción de un mejor futuro, debemos asegurarnos de que no repliquen los errores del pasado, sino que inspiren nuevas formas de aprender, crear y actuar.

REFERENCIAS

- Accenture y United Nations Global Compact. (2024). *Gen AI for the global goals: The private sector's guide to accelerating sustainable development with technology*. <https://info.unglobalcompact.org/gen-ai-for-global-goals>.
- AI for Education y Student Achievement Partners. (2024). *Guide to integrating generative AI for deeper literacy learning*. AI for Education. <https://www.aifo-reducation.io/ai-resources/guide-to-integrating-generative-ai-for-deeper-literacy-learning>.



- Aliabadi, R., Singh, A. y Wilson, E. (2023). *Transdisciplinary AI Education: The Confluence of Curricular and Community Needs in the Instruction of Artificial Intelligence*. Singapur: Springer Nature. https://doi.org/10.1007/978-981-99-7947-9_11.
- AlGhamdi, A. A. (2022). Artificial intelligence in education as a mean to achieve sustainable development in accordance with the pillars of the Kingdom's Vision 2030—A systematic review. *International Journal of Higher Education*, 11(4), 80-94. <https://doi.org/10.5430/ijhe.v11n4p80>.
- Callanan, L. y Rangelov, M. (2024). AI in Action: Accelerating Progress on the SDGs. *Teacher Learning Network*, 31(2).
- Educ.ar S.E. (2024). *Cómo incorporar IA generativa al aula: Una orientación en ChatGPT para docentes*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educ.ar S.E.
- Hervás-Gómez, C., Díaz-Noguera, M. D. y Sánchez-Vera, F. (coords.). (2024). *The education revolution through artificial intelligence: Enhancing skills, safeguarding rights, and facilitating human-machine collaboration*. Barcelona: Octaedro Editorial. <https://doi.org/10.36006/09651-1>.
- Hoyer Gosselink, B., Brandt, K., Croak, M., DeSalvo, K., Gomes, B., Ibrahim, L., Johnson, M., Matias, Y., Porat, R., Walker, K. y Manyika, J. (2024). AI in Action: Accelerating Progress Towards the Sustainable Development Goals. *ArXiv*. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2407.02711>.
- Molina, E., Cobo, C., Pineda, J. y Rovner, H. (2024). *La revolución de la IA en educación: Lo que hay que saber*. Banco Mundial. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/099355206192434920/idu18a4e03161fc3d14a691a4dc13642bc9e086a>.
- Pernas Ciudad, E. (2022). Inteligencia artificial y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Cooperación necesaria. *Revista de Derecho UNED*, (29), 495-520. <https://doi.org/10.5944/rduned.29.2022.34297>.
- UNESCO. (2023). *Guidance for generative AI in education and research*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <https://doi.org/10.54675/EWZM9535>.
- . (2023). *Currículos de IA para la enseñanza preescolar, primaria y secundaria: Un mapeo de los currículos de IA aprobados por los gobiernos*. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380602_spa
- . (2024). *AI competency framework for teachers*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <https://doi.org/10.54675/ZJTE2084>.
- . (2024). *AI competency framework for students*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <https://doi.org/10.54675/JKJB9835>.
- . (2024). *Six pillars for the digital transformation of education: A common framework*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.



REZAGO ESCOLAR: ALERTA ROJA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE E INCLUSIVO

Magaly Robalino Campos¹

Los informes mundiales de seguimiento de la educación en el mundo dan cuenta de avances importantes a nivel global y, al mismo tiempo, de los desafíos persistentes que ponen en riesgo el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4) hasta el 2030 en un importante número de países en el mundo, incluyendo varios de América Latina y el Caribe (ALC).

Entre los avances que anota el *Informe de seguimiento de la educación en el mundo* (GEM 2024/25) se destacan: incremento de la inserción educativa de niños menores de 3 años y, en general, aumento de la escolarización de niñas, niños y adolescentes,² incremento de las tasas de finalización de estudios,³ elevación de la matrícula en educación terciaria,⁴ paridad de género en la matrícula en primaria y secundaria, entre otros (UNESCO, 2024).

Pese a estos avances, las deudas de los Estados con el derecho a la educación no se han resuelto; hay una tendencia al estancamiento de los logros en la inclusión educativa en el mundo: la escolarización a los 5 años se

1 Ecuatoriana. Doctora en Educación, Políticas Públicas y Profesión Docente por la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil. Magíster en Liderazgo y Desarrollo Educativo por la Universidad Central del Ecuador. Especialista en Gestión y Evaluación de Proyectos por la Universidad San Francisco de Quito. Ha trabajado con organismos públicos y privados nacionales e internacionales vinculados con temas de educación, cultura y ambiente. Fue funcionaria internacional de la UNESCO del 2003 al 2019. Actualmente es miembro del Consejo Asesor de la OEI. Investigadora del Centro Nacional de Investigaciones Sociales y Educativas, CENAISE, Ecuador. Integrante de la Red de Estudios sobre Trabajo Docente, ESTRADO, y la Red de Formación Docente de América Latina y el Caribe, KIPUS.

2 Desde 2015, 110 millones más de niños, adolescentes y jóvenes han ingresado a la escuela.

3 Cuarenta millones de jóvenes más terminan hoy la educación secundaria que en 2015.

4 Desde 2010, la tasa bruta de matriculación en educación terciaria ha subido del 30 % al 43 %, en especial en algunas regiones, entre ellas, América Latina y el Caribe.



ha estancado en torno al 75 % durante el último decenio; 251 millones de niños y jóvenes en el mundo están fuera de la escuela.⁵ Es decir, la población sin escolarizar apenas se redujo en un 1% desde 2015, y una gran parte de quienes asisten a la escuela no aprenden lo que deberían aprender en los tiempos planificados, llegando incluso a concluir sus estudios sin haber alcanzado los logros académicos esperados. Según el Informe *El costo de la inacción*, producido por UNESCO, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Commonwealth (2024), «las niñas tienen más dificultades para acceder a la educación y tienen más probabilidades que los niños de no estar escolarizadas en la enseñanza primaria. Mientras tanto, los niños corren un mayor riesgo de repetir grado, de no progresar ni completar su educación y de no aprender mientras están en la escuela» (p. 11).

En algunos países de ALC la población en edad escolar que se encuentra fuera de la escuela no ha disminuido y tiene el riesgo de aumentar (CEPAL, 2022). Los sistemas educativos, que ya tenían déficits en la universalización del acceso y la calidad de la oferta antes de la pandemia del COVID-19, no han logrado revertir las cifras negativas, al contrario, la crisis educativa continúa agudizándose en contextos de violencia extrema, desplazamiento forzado, migración, etc.

En este escenario, emergen dos desafíos con carácter de urgencia: 1) la inserción y reinserción de niñas, niños y adolescentes en la escuela, y 2) el aseguramiento de un servicio educativo de calidad para todos quienes asisten a la escuela, cuya problemática compleja y diversa tiene al rezago escolar como una de sus más graves expresiones, tema que aborda, precisamente, este trabajo.

El rezago escolar: el rostro de la exclusión dentro y fuera de la escuela

Diversos análisis han abordado el rezago escolar como el desfase entre la edad cronológica y la edad normativa que corresponde a cada año o nivel de estudios, en algunos países conocido como «extraedad» o «sobreeedad». Una noción ampliada del rezago escolar va mucho más allá, lo ubica como un fenómeno que involucra no solo a estudiantes con extraedad sino

5 129 millones son niños y 122 millones, niñas.



a un conjunto mayor, en especial en contextos educativos que atienden a poblaciones en situación de vulnerabilidad. El rezago escolar o rezago educativo se entiende como el atraso en la adquisición de conocimientos y competencias de un estudiante o grupo de estudiantes de un nivel determinado en relación al nivel académico establecido como mínimo o suficiente para concluir satisfactoriamente un curso y avanzar al siguiente (Mendoza y Zúñiga, 2017). Es el déficit de aprendizajes entre el nivel esperado (objetivos y currículos educativos establecidos según el curso en el que están inscritos los estudiantes) y el nivel real alcanzado; es la diferencia entre lo que los estudiantes deben «saber» y «saber hacer» según el nivel que están cursando y lo que realmente saben y hacen.

El rezago escolar ha adquirido dimensiones tan graves que constituye hoy uno de los principales problemas de las políticas públicas. Es una condición de desigualdad y falta de justicia en términos de distribución de servicios y oportunidades educativas (Suárez 2001, citado en Mendoza y Zúñiga, 2017), que ha puesto en jaque el crecimiento de América Latina y el Caribe (Saavedra y Regalia, 2023).

El rezago escolar o déficit de aprendizajes es la negación del derecho humano a la educación de millones de niñas y niños, y es también la negación de oportunidades para su inclusión económica, así como para el crecimiento y desarrollo de los países. Según la UNESCO, la OCDE y la Commonwealth, (2024) «de aquí a 2030, los costos privados, fiscales y sociales de que las niñas y los niños abandonen prematuramente la escuela y no adquieran las competencias básicas serán enormes, y supondrán una pérdida de billones de dólares para las economías de todo el mundo [...]; a nivel mundial, los costos privados anuales de los porcentajes actuales de abandono escolar prematuro y de niños y niñas con competencias inferiores a las básicas ascenderán a 6,3 y 9,2 billones de dólares, es decir, el 11 por ciento y el 17 por ciento del PIB mundial, respectivamente» (p. 4).⁶

Pese a todas las repercusiones negativas del rezago escolar, las alertas lanzadas por organismos internacionales de cooperación multilateral y bilateral, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales por la educación no han tenido eco suficiente en los Gobiernos y los sistemas educativos. Las múltiples expresiones y aristas del rezago escolar siguen

6 La UNESCO, la OCDE y la Secretaría de la Commonwealth produjeron el primer informe mundial sobre los costos monetarios que supone para las economías de todo el mundo dejar que niñas, niños y jóvenes queden rezagados en la educación.



siendo ignoradas o minimizadas por los actores responsables. El rezago sigue siendo la exclusión latente, potencial o silenciosa (UNESCO/UIS y UNICEF, 2012).

Las evaluaciones internacionales y nacionales, estudios de caso y análisis especializados han aportado suficiente evidencia desde hace varios años sobre la gravedad del rezago escolar y los efectos nefastos sobre el desarrollo personal, social y económico. En este artículo se abordan cinco problemáticas del rezago escolar en el contexto educativo.

1. El déficit de aprendizajes, que incluye y supera ampliamente al grupo de estudiantes con sobreedad.
2. Los factores asociados al aprendizaje, intra y extraescolares, con una incidencia directa en los logros académicos, mismos que requieren atención sostenida de la política pública y, específicamente, de la política educativa para asegurar el aprendizaje y enfrentar el retraso.
3. La naturalización del rezago escolar en la cotidianeidad de las escuelas, al punto de ser ignorado o aceptado como un hecho inevitable debido a que su origen es atribuido a condiciones propias del estudiante y a factores externos al aula y a la escuela.
4. La falta de preparación y apoyos indispensables a las y los docentes para la atención a la diversidad y complejidad de las aulas.
5. La urgencia de que los Estados asuman la responsabilidad, construyan respuestas estratégicas y multisectoriales y tomen acciones para asegurar un aprendizaje integral de los estudiantes.

Niñas, niños y adolescentes que prosiguen sus trayectorias educativas con un déficit de aprendizajes acumulado tienen mayor riesgo de abandonar la escuela y se enfrentan a un futuro con serias dificultades para encontrar empleos decentes y adecuadamente remunerados. El rezago y el abandono escolar contribuyen al aumento de la violencia, la pobreza, la migración de adolescentes y jóvenes del campo a la ciudad, problemas de salud mental e inestabilidad emocional a largo plazo.

1. El rezago escolar afecta a toda la región

El déficit de competencias alcanza el 64% en América Latina y el Caribe (UNESCO, OCDE y Commonwealth, 2024) y afecta a todos los países



de la región en mayor o menor proporción, incluso a aquellos cuyos sistemas educativos cuentan con capacidades y condiciones para asegurar el aprendizaje de sus estudiantes en los tiempos y niveles adecuados.

Las luces rojas se encendieron mucho antes de la pandemia, período en el que se agudizó la crisis de aprendizajes debido al cierre de las escuelas, la brecha digital, la migración interna forzada de las familias en busca de medios de vida, la profundización de la pobreza, etc. El rezago se incrementó con la pandemia COVID-19, pero tiene una historia de larga data, en especial en zonas con población en situación de precariedad económica y social con una débil presencia del Estado, por tanto, sin acceso a políticas públicas que garanticen el acceso pleno al derecho a la educación. Según el informe conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) (2024) basado en los resultados de la prueba PISA 2022:⁷ «La pandemia del Covid 19 distorsionó los entornos de aprendizaje tradicionales y puso a prueba la capacidad de recuperación de los sistemas educativos de todo el mundo» (p. 5).

Antes de la pandemia, la evidencia proporcionada por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO (LLECE), con base en los resultados del Estudio Regional Comparativo ERCE 2019,⁸ coincidiendo con datos de los estudios anteriores,⁹ mostró la

7 El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE, o PISA, mide los conocimientos y las habilidades de los estudiantes de edades entre los 15 años y 3 meses y los 16 años y 2 meses que están matriculados en un centro educativo en séptimo grado o superior. En cada ronda de PISA se examina en profundidad una de las tres asignaturas consideradas básicas (matemáticas, lectura y ciencias). En PISA 2022, primera evaluación internacional aplicada en la pospandemia, la atención se centró en las matemáticas. En esta versión participaron aproximadamente 700 mil estudiantes de 81 países o sistemas educativos de todo el mundo, que representan alrededor de 29 millones de estudiantes, de los cuales alrededor de 100 mil estudiantes pertenecen a catorce países de ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y los países de la OCDE.

8 El ERCE 2019 es el cuarto estudio que realiza el LLECE de la UNESCO, fue efectuado antes de la pandemia; participaron más de 160 mil niños y niñas de 3.º y 6.º grado de primaria de dieciséis países: Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. El estudio evaluó su desempeño en las áreas de lenguaje (lectura y escritura), matemática y ciencias. Además, se aplicaron cuestionarios a los estudiantes, docentes, directores, madres y padres de familia, para recabar información sobre el contexto en que se desarrollaron los aprendizajes y, por primera vez, se incorporó un módulo sobre habilidades socioemocionales.

9 El LLECE, desde su creación en 1994, ha realizado cuatro estudios regionales de logros de aprendizaje incluyendo los estudios sobre factores asociados al aprendizaje: Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, PERCE 1997; Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, SERCE 2006; Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, TERCE 2013; Estudio Regional Comparativo, ERCE 2019.



persistencia del rezago escolar en las escuelas de ALC: «En promedio, en los 16 países de la región, el 40% de los estudiantes de 3º grado y el 60% de 6º grado de primaria no alcanzan el nivel mínimo de competencias fundamentales en Lectura y Matemática. En la mayor parte de los países de la región no se evidenciaron mejoras significativas en los logros de aprendizajes de sus estudiantes de primaria entre 2013 y 2019 y algunos países tuvieron retrocesos», a excepción de Perú, Brasil y República Dominicana, que mostraron adelantos importantes en relación a sus resultados anteriores (UNESCO/LLECE, 2021).

Según el informe mencionado del BID y BM (2024), «los resultados obtenidos por la mayoría de los estudiantes de ALC se ubicaron en los niveles de competencia más bajos, mientras que el desempeño en los niveles de competencia más altos fue extremadamente excepcional. En promedio, solo el 25 % de los estudiantes de ALC alcanzaron la competencia básica en matemáticas, frente al 69 % de los estudiantes de los países de la OCDE». Estos resultados «sitúan a ALC en el extremo inferior del ranking entre los países participantes (en la prueba) en matemáticas, lectura y ciencias» (p. 10).

El informe señala también que «los estudiantes de ALC obtuvieron un promedio de 373 puntos en matemáticas, mientras que los estudiantes de los países de la OCDE obtuvieron 475 puntos. Esta diferencia equivale a cinco años de escolarización» (p. 19). En datos simples, «el 75% de los estudiantes de la región registraron resultados por debajo del nivel básico de competencia en matemática y el 55% por debajo del nivel de competencia en lectura»;¹⁰ esto significa que niñas, niños y adolescentes de la región «no logran identificar información explícita, realizar inferencias simples o aplicar conocimientos en situaciones cotidianas» (BID y BM, 2024, p. 28).

Este análisis concluye que «demasiados estudiantes de ALC no adquieren competencias básicas; las oportunidades educativas son muy desiguales; las tendencias de aprendizaje no van en la dirección correcta; y los países de la región deben atender las disparidades en el desempeño y la equidad, y también dedicar más recursos al uso de la tecnología como herramienta educativa [...]. Los adolescentes de la región se enfrentan a una profunda crisis de aprendizaje; la mayoría no han adquirido las habilidades básicas que necesitan para participar plenamente de la sociedad» (BID y BM, 2024, p. 9).

10 Véase <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2024/01/31/rezago-educativo-crecimiento-america-latina-caribe>.



El rezago escolar en algunos países tiene tintes alarmantes; por citar un caso, en Ecuador, la prueba Ser Estudiante 2023, aplicada en pospandemia,¹¹ y conducida por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL), mostró que en algunos campos apenas se logró sobrepasar el nivel mínimo de competencia, mientras que, en otros, directamente no se alcanzó (INEVAL, 2024, pp. 23-24).

Los informes de evaluaciones nacionales y estudios de caso confirman la gravedad del rezago escolar, lo ubican como un problema que tiene una larga historia y evidencian que, si bien la pandemia agudizó la crisis, esta venía de atrás y las acciones tomadas por los Gobiernos no están mostrando efectos significativos.

2. La atención a los factores asociados no es opcional, es una condición indispensable para superar el rezago escolar

Los logros de aprendizaje no se explican por sí solos sino por un conjunto de variables o factores asociados que son aquellos aspectos presentes o pasados en la vida de los estudiantes que facilitan u obstaculizan el aprendizaje. Los factores asociados explican los resultados obtenidos por las y los estudiantes medidos por las evaluaciones del desempeño académico a nivel internacional, nacional y dentro de las escuelas. La interpretación de las cifras que arrojan las mediciones de logros de aprendizaje adquiere sentido cuando se cruzan con la información proporcionada por los estudios sobre factores asociados. Esta información resulta esencial para la toma de decisiones sobre políticas, estrategias y acciones en todos los niveles orientadas a mejorar el aprendizaje escolar y, en este caso, a superar el rezago como uno de los retos más fuertes de los sistemas educativos.

Los estudios regionales sobre factores asociados al aprendizaje iniciados por la UNESCO en América Latina y el Caribe a través del LLECE hace

11 La prueba Ser Estudiante conducida por el INEVAL evalúa conocimientos, habilidades y destrezas en matemática, lengua y literatura, ciencias naturales y ciencias sociales en el último grado de los subniveles elemental, medio y superior de EGB, así como en el nivel de bachillerato, con base en el currículo vigente y en los estándares de aprendizaje emitidos por el Ministerio de Educación del Ecuador (Mineduc). Esta prueba utiliza una escala de puntuación que va desde los 400 hasta los 1.000 puntos, en la cual 400 a 599 puntos indican un nivel insuficiente, de 600 a 699 puntos reflejan un nivel elemental, mientras que desde 700 a 799 puntos representan un nivel satisfactorio y de 800 hasta 1.000 puntos denotan un nivel excelente.



cerca de tres décadas han generado información y conocimiento sobre las condiciones necesarias para producir aprendizajes de calidad, información enriquecida y ampliada con otros estudios internacionales, nacionales y estudios de caso desarrollados en los países. Esto significa que los Estados y, en general, los actores que participan en los procesos educativos tienen acceso a información relevante, suficiente y útil para orientar la gestión educativa y las prácticas educativas.

Los estudios sobre factores asociados al aprendizaje identifican dos grandes grupos: 1) intraescolares, referido a los factores internos de la escuela; y 2) extraescolares, relacionados con el ambiente externo de la escuela.

El Estudio Regional Comparativo y Explicativo ERCE 2019 levantó información sobre factores asociados en tres niveles: 1) estudiantes y sus familias, 2) docentes y prácticas de enseñanza y, 3) características de las escuelas (UNESCO/LLECE, 2021).

Estudiantes y sus familias. El ERCE 2019 encontró que «las características de la trayectoria escolar y las prácticas educativas representan importantes predictores del desempeño académico». Dentro de estos niveles las variables que inciden positivamente en el aprendizaje son: la asistencia a la educación preescolar,¹² la asistencia sistemática a clases y una adecuada dedicación de tiempo al estudio fuera de la escuela (UNESCO/LLECE, 2021, pp. 28, 29, 30). Pese a la incidencia positiva de esta variable en el aprendizaje, hay una franja importante de población escolar que no cursa en ALC este nivel (UNESCO/LLECE, 2021; UNICEF, 2019). «En 2019, menos de la mitad (46%) de las niñas y niños menores de la edad adecuada para el ingreso a la educación primaria en América Latina y el Caribe asistían a algún tipo de oferta educativa» (UNICEF, 2021).

Al revisar las trayectorias de los estudiantes, la variable «repetición de grado» muestra una relación inversa con el aprendizaje y se asocia sistemáticamente con menores logros de aprendizaje por parte de los estudiantes» (p. 29). Varios países de ALC han eliminado la repetición de año para el nivel primario atendiendo la evidencia disponible sobre su efecto negativo en el aprendizaje, contrario a la suposición de que podía estimular el aprendizaje en los estudiantes reprobados. El ausentismo escolar (equivalente a una inasistencia del 10% o más de días de clases) también afecta negativamente

12 Alcanzan mayores logros de aprendizaje en todos los grados y disciplinas evaluadas, que corresponde a 28 puntos más que aquellos que no lo hicieron.



los logros de aprendizaje (p. 30). La inasistencia a clases (que puede llegar al abandono) es un tema de preocupación de las escuelas en zonas en situación de precariedad o crisis, entre sus causas se ubican: el trabajo infantil y adolescente, el embarazo adolescente, la violencia y la migración. Los desempeños promedio disminuyen fuertemente entre los alumnos con experiencias de repetición y bajos niveles de asistencia a clases.

Respecto a las familias de los estudiantes, las siguientes variables aparecen como positivas para el aprendizaje: altas expectativas de las familias sobre el nivel que alcanzarán los estudiantes; estímulos y reconocimientos simbólicos por parte de sus familias; supervisión de las tareas escolares; al menos treinta minutos diarios dedicados al estudio; hábitos de lectura fuera de la escuela compartidos en familia. El uso recreativo del computador y las redes sociales se identifican como variables que inciden negativamente en los aprendizajes, un tema que merece una profundización dentro de los sistemas escolares y a nivel de las escuelas y familias (UNESCO/LLECE, 2021).

Sobre las características de las familias, las expectativas de escolaridad futura de los estudiantes por parte de los padres se asocian positivamente con el aprendizaje. El involucramiento parental en actividades de aprendizaje en el hogar, de igual forma, se asocia positivamente a los logros de aprendizaje (UNESCO/LLECE, 2021, p. 31, 32).

El índice de nivel socioeconómico de las familias es la variable de mayor influencia en el rendimiento de los estudiantes junto con el trabajo infantil remunerado. De este modo, da cuenta de la persistencia en la región de la alta asociación entre los resultados educativos y el nivel socioeconómico, tanto de los estudiantes como de sus escuelas (BID y BM, 2024). De hecho, el ERCE 2019 reporta una desventaja de niños, niñas y adolescentes indígenas y de pueblos originarios que, sistemáticamente, muestran resultados de aprendizaje más bajo en las pruebas estandarizadas. «Esto habla de la inequidad del servicio educativo. Pero en realidad no se trata solo de la oferta educativa y su desigual calidad, sino de las propias condiciones de vida de los estudiantes rurales» (Alarcón, 2016, p. 26). Estos temas interpelan la situación de vulnerabilidad y precariedad en la que se encuentran pueblos indígenas y afrodescendientes (tanto en la zona rural como en la urbana) a causa de la persistencia de inequidades estructurales (Arias, Giambruno, Morduchowicz y Pineda, 2024).

Docentes, directivos y las prácticas de enseñanza. La incidencia central del trabajo de los docentes en el aprendizaje de los estudiantes ha sido reco-



nocida desde hace varias décadas por los estudios especializados (ERCE, 2019; TERCE, 2013; PISA, 2023). El ERCE 2019 ratifica este conocimiento y presenta información desagregada sobre las variables asociadas al trabajo docente que tienen una relación positiva con los logros de aprendizaje de los estudiantes: las altas expectativas educativas de los profesores sobre el aprendizaje de sus estudiantes, el interés de los docentes por el bienestar de los estudiantes, el apoyo pedagógico permanente de las y los docentes al trabajo de sus estudiantes, las buenas prácticas de organización de la enseñanza por parte de los docentes (UNESCO/LLECE, 2021, pp. 33, 34, 35, 36). Al contrario, las limitaciones en la preparación de los profesores se expresan en los enfoques, las estrategias metodológicas y las prácticas pedagógicas, las relaciones sociales, etc. (p. 31).

Del mismo modo, el liderazgo educativo desempeña un papel crucial para motivar y orientar los cambios en la institución y el trabajo de los docentes (OEI, 2017 y 2023), y en algunos países, según el GEM 2024/25, constituye el segundo factor intraescolar que presenta mayor incidencia en los resultados de aprendizaje de los estudiantes (después de las prácticas pedagógicas en las aulas). La retroalimentación, el acompañamiento a los docentes y la cercanía con los estudiantes y sus familias tienen una influencia positiva en las prácticas pedagógicas en las aulas y en el clima de la institución.

Características de las escuelas. Desde los primeros estudios sobre factores asociados, las características de las escuelas y las aulas, llamado también «clima escolar», fueron identificadas como variables con una gran incidencia en el aprendizaje (UNESCO/LLECE, 2015). «El nivel socioeconómico promedio de la escuela guarda una relación positiva con el aprendizaje de los estudiantes [...] este es el factor de mayor peso en los aprendizajes dada la magnitud de su incidencia. Además, el nivel socioeconómico de la escuela es más importante para explicar el aprendizaje que el nivel socioeconómico individual de los estudiantes» (UNESCO/LLECE, 2021, p. 37).

Los datos del ERCE 2019 ratifican los hallazgos del TERCE 2013 y de otros estudios anteriores: «los altos grados de segregación socioeconómica de la población en la región se replican como segregación escolar. Así, los estudiantes que asisten a la misma escuela suelen ser socioeconómicamente homogéneos y tienen pocas probabilidades de encontrarse con personas de distinto origen social en el sistema escolar» (UNESCO/LLECE, 2021, p. 37).



Otras variables que inciden en el aprendizaje relacionadas con las características de la escuela se refieren al tipo de administración de la escuela (pública o privada), ubicación geográfica (urbana y rural), instalaciones, materiales y servicios adecuados, duración de la jornada escolar, ambiente laboral adecuado. Estos factores tienen variaciones de acuerdo a los países y a las características socioeconómicas de las escuelas y las familias de los estudiantes (UNESCO/LLECE, 2021, pp. 36, 37).

Del mismo modo, se reafirma que el trabajo docente y las condiciones para el aprendizaje ofrecidas por las escuelas son factores cruciales al punto de conseguir, en muchos casos, neutralizar la incidencia negativa del bajo nivel socioeconómico de las familias. Las desigualdades socioeconómicas explican la mayor parte de las brechas de aprendizaje entre escuelas, pero no las diferencias de logro al interior de cada escuela. «Dada la homogeneidad de la población estudiantil que comparte el mismo establecimiento escolar, estas desigualdades no se explican por diferencias socioeconómicas de los estudiantes. Las brechas entre estudiantes de una misma escuela parecen ser producto de la falta de capacidades de esta para generar procesos de enseñanza que fomenten el aprendizaje de todos los estudiantes» (UNESCO/LLECE, 2015, p. 114).

El ERCE 2019 ratifica, coincidiendo con los reportes de los anteriores estudios regionales sobre factores asociados al aprendizaje, la directa incidencia de la estructura de la desigualdad asociada a las brechas socioeconómicas en los desempeños y logros educativos (UNESCO/LLECE-PERCE, 1997; SERCE 2006; TERCE 2013; ERCE 2019). La exclusión se ve agravada por las normas sociales y la pobreza haciendo más imperioso el desafío ético de romper la fatalidad que parece pesar sobre las niñas y niños de estratos pobres (UNESCO, 2024).

Pese a la información disponible con bastante nivel de detalle, respaldo teórico y aportes de propuestas, predominan intervenciones puntuales sin un abordaje integral y sistémico que permita actuar efectivamente sobre las causas de los bajos resultados de aprendizaje. Las adaptaciones curriculares, los ajustes en los mecanismos de evaluación escolar, los talleres de capacitación a docentes y otras medidas coyunturales resultan insuficientes para enfrentar una problemática compleja y multicausal que demanda acciones articuladas en una gran política nacional, integral, financiada y monitoreada que involucre a todos los sectores y actores implicados.



3. La tendencia a naturalizar e ignorar el rezago escolar en las escuelas

Las escuelas y sus equipos directivos y docentes, sin ser los únicos responsables, tienen un peso central en el aprendizaje de los estudiantes. El «efecto escuela» (Bressoux, 2011) refiere a un conjunto de factores cruciales para el desarrollo educativo de los estudiantes como: el clima de la escuela, el clima del aula, el desempeño y liderazgo de directivos y docentes, la disponibilidad y aprovechamiento de recursos de aprendizaje, el uso pedagógico de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), algunos ya analizados anteriormente. Los niveles de desempeño estudiantil tienen una directa relación con la calidad de sus docentes y sus procesos de enseñanza, como lo señalan múltiples estudios (UNICEF, 2024; UNESCO, 2023; UNESCO, 2015; Robalino, 2013; UNESCO, 2002; Gajardo, 1999, entre otros).

Sin embargo, estudios de caso realizados en varios países muestran que el rezago escolar tiende a naturalizarse y aceptarse como un hecho inevitable porque se atribuye, casi en forma exclusiva, a las condiciones internas de los estudiantes y sus familias, por ejemplo: el origen socioeconómico de las familias, los bajos niveles educativos de los padres, la escasa preocupación por la educación de sus hijas e hijos, la falta de motivación de los estudiantes o sus limitaciones cognitivas, la presencia en las aulas regulares de estudiantes con necesidades educativas especiales (asociadas o no a la discapacidad), etc.

«En la búsqueda de patrones comunes en las percepciones docentes sobre los núcleos de dificultad que identifican en los aprendizajes de los niños, resalta la mirada estática de los docentes que reconocen las dificultades como “marcas” de origen que los niños/as traen impregnadas, develando puntos de vista escasamente procesuales y contextualizados. Las dificultades de aprendizaje se originan fuera de la escuela y los niños son sus portadores, existen *a priori* e incumben a los “otros” (los niños, niñas y familias), en consecuencia, no caen en el horizonte de su responsabilidad» (Crespo, 2024, p. 23).

En general, los estudios reportan la escasa referencia de las y los docentes a los factores intraescolares asociados al aprendizaje y se refuerza la tendencia de colocar la máxima responsabilidad del rezago escolar sobre los hombros de las familias debido a «su falta de apoyo y preocupación», estableciendo una relación causal entre apoyo familiar y progreso en los aprendizajes (Crespo, 2024, p. 28).



En consecuencia, las escuelas no asumen responsabilidades sobre el rezago escolar, no se plantean como una prioridad para sus planes institucionales y terminan resignadas a su «inevitabilidad». De acuerdo con un reciente estudio emprendido en Ecuador en escuelas públicas, las y los docentes responden reiteradamente que en sus aulas: «siempre hay un grupo de niños que se van quedando» (estancados), el atraso escolar es «un problema que se va acarreado cada año», «los estudiantes no tienen bases sólidas», «no retienen el conocimiento», «es imposible esperar que todos logren los aprendizajes planificados» (Crespo, 2024, p. 21). El rezago está naturalizado en la realidad de estas escuelas, las percepciones y las expectativas de los docentes de las escuelas que participaron en este estudio sobre el aprendizaje de sus estudiantes son bajas en tanto están convencidos de que tienen atrasos de partida sobre los cuales «nada se puede hacer», excepto intentar retenerlos para que no abandonen la escuela y continúen sus estudios pese a sus limitaciones de conocimientos.¹³

4. Las escuelas y los docentes desprovistos de estrategias, herramientas, conocimiento especializado y autonomía para enfrentar el rezago escolar

«El rezago es una problemática de contornos “borrosos” e indefinidos y, en cierto modo, “invisibilizada” por la institución educativa y los docentes”. Pese a este “oscurecimiento” o “encubrimiento” de la problemática, las y los maestros conviven en su sala de clases con situaciones que afecta la dinámica de su espacio de práctica profesional, juega en contra del aprendizaje del conjunto de estudiantes e impacta en el estado emocional de docentes y estudiantes» (Crespo, 2024).

Los docentes tienen una gran dificultad para trabajar con niñas y niños con rezago escolar, más si es un rezago severo y si está asociado a algún tipo de discapacidad. De acuerdo con Crespo (2024), las dificultades de los docentes para trabajar en contextos de alta diversidad y complejidad se expresan en tres aspectos carenciales: 1) obligatoriedad de adoptar una pla-

13 Las y los docentes de las escuelas que participaron en el estudio hicieron referencias constantes a las limitaciones de los niños y niñas, asociadas a las condiciones de sus familias, que inciden negativamente en su aprendizaje: desnutrición, cuidado de hermanos menores, trabajo infantil, ausencia de los padres y madres por motivos laborales, tiempo excesivo dedicados al uso de celular en interacción en redes sociales, entre muchas más.



nificación curricular estándar o única y el manejo de técnicas homogéneas para su aplicación en el aula; 2) falta de conocimiento y manejo de estrategias y herramientas para el desarrollo de una pedagogía para la diversidad; y, 3) débil mirada pedagógica autorreflexiva sobre su práctica y la carencia de espacios de intercambio dentro de la institución sobre las respuestas para la superación del rezago escolar.

Un alto número de maestras y maestros reconocen que no están preparados para trabajar en aulas con un alto grado de diversidad y complejidad, supuestas las problemáticas que presentan los estudiantes y sus familias (Crespo, 2024). Adicionalmente, una buena parte de las escuelas carecen de personal de apoyo especializado para atender a niñas y niños con necesidades de aprendizaje y menos para la atención a estudiantes con retraso escolar severo asociado a discapacidades. No cuentan con espacios y material didáctico apropiados (Carro y Lima, 2022). En los casos que existen instancias institucionales destinadas a atender el bienestar estudiantil y las situaciones que demandan apoyo especializado, la mayoría de estas carecen de recursos para cumplir su función.

En este contexto de abrumadora presencia del rezago, las y los docentes refieren estados de impotencia, duda, saturación y estrés. Hay una necesidad común de apoyo y acompañamiento pedagógico con estrategias concretas y recursos educativos para trabajar con niños en situación de rezago. Echan en falta espacios de intercambio y trabajo con sus pares docentes, con directivos y especialistas.

Por otro lado, la normativa escolar no tiene la flexibilidad necesaria para que directivos y docentes dispuestos puedan desarrollar proyectos pedagógicos internos, modificaciones en la organización del tiempo y las tareas, cambios curriculares y otras medidas para avanzar en respuestas innovadoras que permitan a la escuela enfrentar el rezago escolar de acuerdo a la realidad de sus propios contextos. La normativa educativa pensada desde lógicas administrativas y de control obliga a los docentes a regirse por reglas no siempre pertinentes a la realidad de las escuelas y chicos.

En medio de la complejidad de esta situación, hay docentes que optan por implementar iniciativas individuales dentro de sus aulas, por ejemplo: promover trabajo entre pares, apoyarse en estudiantes con mejores niveles de aprendizaje, destinar un tiempo a refuerzo personalizado, visitas a las familias (cuando la normativa lo permite), hacer las tareas escolares dentro del tiempo de clases para no enviar trabajos a casa, buscar por su



cuenta recursos didácticos que interesen a los estudiantes. Estos docentes, por otro lado, expresan sentimientos de impotencia y frustración por «la desesperación de no saber qué hacer para tener resultados satisfactorios». La mayoría ha perdido el sentido de su práctica profesional dirigida a conseguir que sus estudiantes aprendan, y optan por poner el foco en el cumplimiento de los programas curriculares predefinidos por las instancias institucionales superiores, sabiendo que un alto porcentaje de estudiantes continuarán rezagados. «Parecería que el/la docente tiende a soltar la atención de los estudiantes con retraso en los aprendizajes, en parte debido a que se convierten en un obstáculo para cumplir con el programa curricular oficial» (Crespo, 2024, p. 21).

Las políticas de inclusión educativa, implementadas por los países de la región desde la década de los noventa, significaron un paso al frente en la universalidad del acceso a la educación, al entenderse la inclusión como la oportunidad de ingreso de niñas y niños con distintas necesidades de aprendizaje, asociadas o no a discapacidad, a escuelas «regulares», incluso de niñas, niños y adolescentes que requerían atención especializada. Sin embargo, la implementación de estas acciones no siempre se acompañó de estrategias de apoyo a las escuelas y a los docentes. Asimismo, los fenómenos migratorios, internos y externos, que se intensificaron en la región en las últimas décadas, han diversificado aún más la composición de las aulas, complejizando el trabajo docente. Se ha limitado la posibilidad de aprovechar la diversidad de culturas y lenguas y la oportunidad de generar prácticas de reciprocidad, solidaridad y aprendizaje compartido, a causa de la carencia de apoyos especializados para los equipos docentes y las restricciones para realizar adecuaciones curriculares e institucionales para adaptarse a las necesidades y condiciones de los estudiantes.

Por otra parte, las subjetividades de los docentes son esenciales para explicar sus comprensiones sobre el aprendizaje, su actitud sobre los procesos pedagógicos, las relaciones que establecen con sus estudiantes (Cuenca, 2020). Resulta relevante entender en qué supuestos se sustentan, cómo se entretejen estas creencias en los docentes, cómo influyen en las oportunidades de aprendizaje que ofrecen a sus estudiantes y cómo inciden en su inclusión o exclusión educativa. En determinadas condiciones, ciertas creencias entran en tensión con enfoques innovadores sobre la enseñanza, la gestión, la organización del aula y la atención a la diversidad. Estas tensiones generan confusiones que se traducen en prácticas educativas que no contribuyen a crear el clima adecuado para el aprendizaje, entre ellas: el



manejo de la disciplina y los derechos de niñas, niños y adolescentes; el estímulo a la competencia entre estudiantes; el límite entre la permisión docente y la libertad de los estudiantes; el control del aula y las prácticas democráticas; la atención a niñas y niños con discapacidad y la obligación de cumplir el currículo con los estudiantes «regulares»; la traducción en la práctica de nuevos enfoques disciplinares y pedagógicos en las áreas de estudio, entre otros (Crespo, 2024; Eguren, Belaunde y González, 2019; Villaseca y Garro, 2017).

5. La responsabilidad de los Estados de avanzar en respuestas estratégicas y multisectoriales: aprovechar la evidencia y comprometerse con las recomendaciones

El rezago escolar, como muestra la evidencia presentada, tiene múltiples causas que no dependen solo de la responsabilidad individual; los resultados no pueden ser atribuidos de modo exclusivo a los estudiantes y sus familias, tampoco son fenómenos que puedan resolverse, únicamente, dentro de las escuelas, puesto que requieren acciones que aborden de manera integral los factores intra y extraescolares por más complejos que sean. El rezago «es un problema cuyas raíces tienen que ver con la inequidad social y no es estrictamente un asunto cuya resolución exija solo un tratamiento educativo» (Alarcón, 2016, p. 26).

La recuperación de la responsabilidad del Estado sobre la escuela pública es un aspecto crucial. En contextos de pobreza, violencia y desestructuración social, donde el Estado está ausente, los niños, niñas y adolescentes se encuentran entre la población más vulnerada y, en muchos casos, se convierten en víctimas fáciles de pandillas, mafias y diverso tipo de grupos ilegales (Herrera, 2020). En este segmento poblacional el rezago es un problema recurrente y es la puerta más próxima hacia el abandono escolar.

Para enfrentar estas condiciones críticas, los países de América Latina y el Caribe tienen a disposición diversas fortalezas:

- Una amplia base de conocimiento sobre la problemática del rezago para tomar decisiones informadas.
- Acuerdos y compromisos para la superación de la crisis de aprendizaje adoptados con la participación de equipos técnicos y políticos de los gobiernos.



- Medidas consensuadas para prevenir el abandono, varias de las cuales son válidas también para atacar el rezago, por ejemplo, las que se ubican en las categorías: sistemas de alerta temprana, fortalecimiento de las trayectorias educativas, cambios en la oferta para fomentar la continuidad y la reinserción escolar (CEPAL, UNESCO y UNICEF, 2024, p. 9).
- Experiencias a nivel territorial que muestran la factibilidad de avanzar en la superación del rezago en corresponsabilidad entre gobiernos locales, organizaciones de sociedad civil y apoyo de fondos de cooperación internacional.

Por tanto, hay información, conocimiento, respaldo político, avances y experiencias exitosas para que los países actúen con mirada estratégica y sentido de urgencia en la formulación, implementación y seguimiento de políticas nacionales antirrezago y antiabandono escolar como prioridades en sus agendas educativas.

Pese a ello, las cifras actuales sobre el rendimiento de los estudiantes muestran que los esfuerzos realizados se han quedado cortos, que no se puede resolver una problemática de causas estructurales con medidas cuya ejecución, generalmente, implica a las autoridades del sector educativo, a docentes y directivos y limita la responsabilidad y acción de otros sectores y actores clave.

Si los Estados realmente no se comprometen y actúan con una perspectiva estratégica para la superación del rezago escolar, las consecuencias en el mediano plazo serán la continuación del atraso económico, el debilitamiento de la democracia, el incremento de pobreza, el agravamiento de la violencia y la imposibilidad de establecer sociedades de paz, igualdad y justicia social (CLADE y CENAISE, 2020).

Pensar la educación es pensar el desarrollo social y económico inclusivo, la justicia social y el fortalecimiento de las democracias; por esta razón el informe conjunto de la UNESCO, la OCDE y la Commonwealth (2024, p. 16) resulta pertinente a este análisis porque insiste en recomendaciones estratégicas para la superación de la crisis de aprendizaje desde una perspectiva de la educación como un derecho humano y como condición para el logro de los ODS. Las recomendaciones reafirman el rol garante del Estado para el ejercicio del derecho a la educación, lo cual, como señala el informe, implica: inversión pública suficiente y gasto eficiente; aprendizajes relevantes y pertinentes; políticas docentes; atención a la salud mental, nutrición y oportunidades laborales de los egresados; aseguramiento de conocimientos y habilidades, incluyendo



la dimensión socioemocional; desarrollo de capacidades para la participación en la vida en comunidad y el ejercicio de la ciudadanía; continuidad de la gestión de conocimiento para aportar las rutas de intervención, entre otras.

6. Directivos, docentes y escuelas: actores esenciales en las políticas y las estrategias anti rezago

El presente análisis cierra con una mención al lugar de las escuelas, directivos y docentes como actores centrales en la implementación contextualizada de las políticas nacionales para la superación del rezago escolar y en la generación de intervenciones en los espacios escolares y en los territorios en alianza con otros actores locales.

El reconocimiento por parte de los equipos directivos y docentes de la gravedad del retraso en los aprendizajes para las vidas de los estudiantes, sus familias y sus comunidades, y del impacto que tiene en el desarrollo social y económico de los países, es una primera condición importante para actuar. La segunda es la comprensión del carácter del rezago como una problemática que tiene múltiples causas, dentro y fuera de la escuela, que actúan entre sí y potencian sus consecuencias, con ello se desmonta la naturalización e invisibilización del rezago en la vida de las escuelas. La tercera es la identificación de lugar central que tienen las culturas institucionales, el liderazgo escolar y las prácticas pedagógicas, es decir, el reconocimiento de la incidencia que tiene el modo de trabajo de directivos y docentes en la producción, persistencia, agudización o superación del rezago.

Las escuelas y sus equipos docentes necesitan bases sólidas para enfrentar el rezago escolar. De acuerdo con Eguren, Belaunde y González (2019), en los primeros años de primaria la brecha en los aprendizajes «no es muy notoria; sin embargo, a partir del tercero o cuarto grado empiezan a trabajarse en la escuela contenidos más especializados que van aparejados con su respectivo lenguaje especializado y sus correspondientes modos de pensar. Es en ese momento que la brecha entre los niños que llegaron con ventaja y los que no se empieza a profundizar, sobre todo porque la escuela no suele enseñar explícitamente en qué consiste el lenguaje de la escuela y qué podemos hacer para dominarlo» (p.133).

En consecuencia, las políticas nacionales orientadas a la superación del rezago, junto con estrategias de largo alcance, deben integrar un conjun-



to de líneas de apoyo a la formación y el trabajo docente, recuperando y aprendiendo de la experiencia regional:

- Atención prioritaria a la incorporación del conocimiento sobre los factores asociados al aprendizaje, y las oportunidades que tienen las escuelas para incidir positivamente en el destino educativo de sus estudiantes.

La comprensión de los factores asociados al aprendizaje, y dentro de ellos el peso del «efecto escuela» y del «efecto docente», debe ser un tema importante en la formación inicial, donde empieza la configuración de los imaginarios de los profesores, las creencias sobre su profesión, la manera cómo asumen sus responsabilidades sobre el aprendizaje de los estudiantes y las expectativas sobre ellos (Espinoza, Castillo, González y Loyola, 2012). Debe continuar en los procesos de formación en servicio aportando conocimiento sobre las teorías del aprendizaje y los factores asociados, sobre el manejo metodológico de aulas complejas y las pedagogías diferenciadas. La preparación permanente debe ir de la mano de estrategias y mecanismos de acompañamiento a los docentes en ejercicio.

- Orientaciones y apoyo para fomentar el liderazgo escolar de carácter pedagógico, inclusivo y distribuido en las escuelas bajo estructuras formales o informales. «Las condiciones de liderazgo están en un amplio y profundo proceso de cambio tanto a nivel de políticas como a nivel de procesos y prácticas escolares en todas sus dimensiones, especialmente las de carácter organizativo, curricular y pedagógico» (OEI, 2023, p. 11; OEI, 2019).
- Lineamientos para incluir en los planes institucionales de las escuelas la prioridad de trabajar sobre la problemática del rezago considerando las especificidades de sus contextos y la necesidad de establecer articulaciones con estrategias nacionales como los sistemas de alerta temprana.
- Institucionalización de medidas de acompañamiento al trabajo de los docentes de aula a través de servicios profesionales especializados de apoyo a las escuelas para la inclusión y el aprendizaje efectivo de niñas, niños y adolescentes con rezago escolar, con especial atención al aprendizaje de niñas y niños en situación de discapacidad.
- Flexibilización de las normativas escolares para fortalecer el trabajo en equipo al interior de la escuela y entre escuelas, favoreciendo adaptaciones internas como: redistribución de tiempos, reorganización de responsabilidades, trabajo entre pares, alianzas con actores locales para fortalecer el soporte a las escuelas, etc.



- Creación o fortalecimiento de aulas de apoyo, centros de recursos u otros mecanismos para reforzar el acompañamiento al trabajo docente.

Sin perder de vista la multicausalidad del rezago escolar, las escuelas pueden hacer la diferencia en el aprendizaje de los estudiantes, pese a los factores estructurales y a las difíciles condiciones socioeconómicas de las familias, mediante la aplicación contextualizada de las políticas nacionales y la generación de iniciativas locales planificadas y pertinentes a sus realidades. En este escenario, resulta esencial fortalecer el protagonismo de directivos y docentes a través de la implementación de políticas docentes orientadas a ampliar su preparación, a fortalecer su compromiso con el aprendizaje escolar, a mejorar sus condiciones de trabajo y, en conjunto, a mejorar su desempeño profesional (Robalino, 2017). La falta de docentes calificados, motivados y comprometidos no solo afecta la calidad de la educación, sino que también pone en peligro el cumplimiento de los ODS, cuando faltan cinco años para que se cumpla el plazo establecido para el logro de las metas educativas de la Agenda 2030 (UNESCO, 2024).

La severa crisis de aprendizaje que enfrenta la región demanda con urgencia acciones contundentes por parte de todos los países para alcanzar los compromisos de cara al 2030, sin dejar a nadie atrás (UNESCO/LLECE, 2021). Acciones contundentes en el marco de un enfoque integrado que busque atender los factores intraescolares y extraescolares del aprendizaje para avanzar simultáneamente en varios niveles y en varias direcciones hacia el mismo objetivo: la superación del rezago escolar. «La expectativa de una educación capaz de igualar oportunidades para todos y todas en (sociedades) con profundas brechas [...], es un desafío que tiene que ver no solo con problemas propiamente pedagógicos, sino también con aspectos vinculados a la mayor democratización de la sociedad en su conjunto (Alarcón, 2016, p. 10).

El acceso universal a una educación de calidad, que implica el logro de aprendizajes pertinentes y relevantes en la edad escolar correspondiente, es un desafío ético y un imperativo de todos los actores y sectores comprometidos con los derechos humanos y con el desarrollo social y económico inclusivo y sostenible.

REFERENCIAS

- Alarcón, W. (2016). *Rezago escolar y trabajo infantil en Perú*. Lima: World Learning, Centro Desarrollo y Autogestión y DESCO. https://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/desco/20170223025151/pdf_1301.pdf.



- Arias Ortiz, E., Giamb Bruno, C., Morduchowicz, A. y Pineda, B. (2024). *El estado de la educación en América Latina y el Caribe 2023*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0005515>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Arias Ortiz, E., Bos, M. S., Chen Peraza, J., Giamb Bruno, C., Levin, V., Oubiña, V., Pineda, J. A. y Zoido, P. (2024). *El aprendizaje no puede esperar: Lecciones para América Latina y el Caribe a partir de PISA 2022*. <https://doi.org/10.18235/0005671>.
- Bressoux, P. (2011). Efeito estabelecimento. En A. Van Zanten, *Dicionário de Educação* (pp. 275-279). Petrópolis: Vozes.
- Carro, A. y Lima, A. (2022). Pandemia, rezago y abandono escolar: Sus factores asociados. *Revista Andina de Educación*, vol. 5, n.º 2. http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2631-28162022000200010.
- CEPAL, UNESCO y UNICEF. (2024). *Prevención y reducción del abandono escolar en América latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68814-prevencion-reduccion-abandono-escolar-america-latina-caribe>.
- CEPAL. (2023). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2022. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/3127437b-1e2e-4567-a532-dc-fe5599954b>.
- CLADE, CENAISE, Robalino, M., Andrade, P. y Larrea, D. (2020). *Diagnóstico de la situación del derecho humano a la Educación en tiempo de pandemia*. <https://redclade.org/wp-content/uploads/INFORME-DIAGNOSTICO-DE-RECHO-HUMANO-A-LA-EDUCACION-TIEMPO-DE-PANDEMIA-FINAL-25-11-2020.pdf>.
- Crespo, C. (2024). *Estudio exploratorio sobre el rezago en los aprendizajes de los niños y niñas en el sistema escolar en la postpandemia*. Informe final del estudio encargado por Desarrollo y Autogestión. https://dyaorg.net/wp-content/uploads/2025/02/ESTUDIO-REZAGO_CARLOS-CRESPO_final.pdf.
- . (2019). *La percepción de docentes y directivos de instituciones educativas sobre los factores en el mejoramiento de la enseñanza-aprendizaje de la lectura, escritura y matemáticas*. Informe final. Proyecto «Aprender para Crecer» en Pisco. Universidad Peruana Cayetano Heredia-Unidad de Investigación en el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica.
- Cuenca, R. (2020). *La misión sagrada. Seis historias sobre qué es ser docente en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Eguren, M., Belaunde, C. y González, N. (2019). *Leyendo al Estado desde el aula. Maestros, pedagogía y ciudadanía*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Espinoza, O, Castillo, D., González, L. E. y Loyola, J. (2012). Factores familiares asociados a la deserción escolar en Chile. *Revista de Ciencias Sociales* (Ve), vol. XVIII, n.º 1, 136-150. <https://www.redalyc.org/pdf/280/28022785010.pdf>.

- Gajardo, M. (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. Santiago de Chile: PREAL. https://www.opech.cl/bibliografico/calidad_equidad/Reformas_educativas_balance_de_decada_PREAL.pdf.
- Herrera, K. (2020). *Doble criminalización en cantones de «alta peligrosidad» en Ecuador: un análisis in situ*. Bonn: Fundación Konrad Adenauer Stiftung. <https://www.kas.de/documents/14144361/29461579/Paper+2.pdf/f2c460118-7045-da7a-beff-66bcf1c1130e?version=1.0&t=1717599555021>.
- INEVAL. (2024). *Políticas transformadoras: hacia el nuevo Ecuador, desde la evaluación educativa*. <https://evaluaciones.evaluacion.gob.ec/BI/wp-content/uploads/2024/08/POLITICAS-TRANSFORMADORAS-hacia-el-nuevo-Ecuador-desde-la-evaluacion-educativa.pdf>.
- Mendoza, E. y Zúñiga, M. (2017). Factores intra y extraescolares asociados al rezago educativo en comunidades vulnerables. *Revista Alteridad*, vol. 12, n.º 1, 79-91. <https://revistas.ups.edu.ec/index.php/alteridad/article/view/1.2017.07>.
- OEI. (2019). *Liderazgo directivo. Dimensiones para el análisis de la normativa sobre los directores y directoras escolares en Iberoamérica*. Madrid: OEI. <https://oei.int/wp-content/uploads/2019/10/oei-liderazgo-directivo-digital.pdf>.
- . (2023). *LIDEI 2022. Liderazgo educativo en Iberoamérica*. Madrid: OEI. <https://oei.int/wp-content/uploads/2023/05/lidei-2022.pdf>.
- Robalino (2013). La educación de los docentes en un escenario de cambios sociales. Ecuador: aportes de una estrategia en construcción. En J. Rivero y Y. Rivera (eds.), *Formación docente, experiencias en el Perú y otros países* (p. 33-49). Lima: CNE.
- . (2017). Los factores asociados al aprendizaje, la formación y el trabajo docente: una mirada desde el TERCE. En Universidad Politécnica Salesiana-Red Estrado, *La formación y el trabajo docente en el Ecuador* (pp. 117-132). Quito: Editorial Abya Yala. <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/14919/1/La%20formacion%20y%20el%20trabajo%20docente%20en%20el%20Ecuador.pdf>.
- Saavedra, J. y Regalia, F. (2023). La crisis de aprendizaje que afecta a los adolescentes en América Latina y el Caribe: Un primer vistazo a los nuevos resultados de PISA. Blog del Banco Mundial. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/crisis-aprendizaje-america-latina-caribe-resultados-pisa>.
- Suárez, M. H. (2001). *Rezago educativo y desigualdad social en el estado de Morelos: retos de la gestión social*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- UNESCO. (2023). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2024, informe sobre género: la tecnología en los términos de ellas*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391983>.



- . (2024). *Resumen del Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2024/25. Liderazgo en la educación: liderar para aprender*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391755_spa.
- UNESCO/LLECE (1998). *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado, PERCE 1997*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000123130_spa.
- . (2009). *SERCE: Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo: los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Reporte técnico. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190297>.
- . (2013). *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo TERCE: análisis curricular*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227501>.
- . (2015). *Informe de resultados TERCE, Tercer Estudio Regional Explicativo y Comparativo*. Cuadernillo n.º 3, Factores asociados. https://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/07/Informe-Completo_Factores-asociados.pdf.
- . (2021). *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe. Evaluación de logros de los estudiantes*. Estudio Regional Comparativo y Explicativo, ERCE 2019. <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2022/02/Informe-regional.pdf>.
- UNESCO, OCDE y Commonwealth. (2024). *El precio de la inacción: el costo global privado, fiscal y social de que los niños, niñas y jóvenes no aprendan*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391668>.
- UNESCO/OREALC, Machado, A. L., Froemel, J. E., Mella, O., Cusato, S. y Palafox, J. C. (2002). *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000131037_spa.
- UNESCO/UIS y UNICEF. (2012). *Completar la Escuela. Un Derecho para Crecer, un Deber para Compartir. América Latina y el Caribe*. https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_investigacion_pdf/2365.pdf.
- UNICEF. (2019). *Un mundo listo para aprender. Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia*. <https://www.unicef.org/media/57916/file/Un-mundo-preparado-para-aprender-documento-informativo.pdf>.
- . (2021). Acceso a la educación de la primera infancia (preescolar). Para cada niña y niño, aprendizaje desde el comienzo de la vida. <https://www.unicef.org/lac/acceso-la-educaci%C3%B3n-de-la-primera-infancia-preescolar>.
- . (2024). Laboratorio de información de los niños, niñas y adolescentes en Ecuador. <https://infanciaecuador.org/>.
- Villaseca, R. y Garro, M. (2017). *Explorando las creencias pedagógicas de los docentes de Ucayali en el marco del programa Amazonía Lee*. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia, Facultad de Educación.





OEI 75

