

Autonomía de los organismos de evaluación: ¿voluntad o derecho?

Por Harvey S. Sánchez Restrepo*

Resumen

En este artículo, se presentan el azar y el determinismo como dos grandes fuerzas que condicionan las probabilidades de que las personas prosperen. A través de diversas evidencias, se demuestra que, en América Latina, la «educación para todos» es un mito, y se aportan argumentos para situar la equidad en el epicentro de su calidad. Asimismo, se analizan los motivos de la fragilidad de los sistemas educativos y los resultados del establecimiento de políticas líquidas. Como solución, se propone mejorar la arquitectura institucional del Estado mediante un modelo de gobernanza basado en la confianza y en la creación de organismos de evaluación autónomos que promuevan el uso de evidencias y ayuden a garantizar los derechos a y en la educación.

Palabras clave

Políticas líquidas – evaluación educativa – autonomía – garantía de derechos.

Abstract

In this article, chance and determinism are presented as two great forces that determine the probabilities of people's prosperity. Through diverse evidences, it is demonstrated that, in Latin America, «education for all» is a myth and arguments are provided to place equity as the epicenter of the quality of education. Likewise, the reasons for the fragility of the educational systems and the results of the establishment of liquid policies

* Presidente de la corporación *Aleph. Identidad Colectiva*; Consejero Técnico de Alto Nivel del LLECE-UNESCO y del INEE-México; fundador y primer Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval) de Ecuador. Miembro del Consejo Editorial de la revista *Futuro*, de la cátedra Ciespal-Unesco, y asesor en diversos países de América Latina en políticas educativas, gobernanza y liderazgo político.

are analyzed. As a solution, it is proposed to improve the institutional architecture of the State through a governance model based on trust and the creation of autonomous evaluation organizations that promote the use of evidence and help to guarantee rights to and inside education.

Key words

Liquid policies – educational evaluation – autonomy – guarantee of rights.

1. Dos fuerzas en escena

Las probabilidades de que todos los seres humanos prosperen dependen de dos grandes fuerzas: el azar y el determinismo. La primera comienza a operar desde la concepción de un nuevo ser humano y participa activamente en la definición de las características psicobiológicas, el lugar y las circunstancias de nacimiento de cada individuo. Dadas las condiciones iniciales, la segunda fuerza se detona con profunda intensidad a través de los escenarios establecidos y genera que las probabilidades de acción, elección y evolución de los individuos sean siempre condicionales a su dotación y contexto inicial.

Al igual que la mayoría de los bienes, la distribución estadística de los servicios educativos es una función de las características socioeconómicas de las personas: de pésima calidad en el extremo inferior, servicios heterogéneos alrededor de los momentos centrales y de alto nivel después de cierto umbral. Desde luego, existen unas pocas personas que logran escapar de las expectativas condicionales, a menudo, denominados *outliers* por su mínima frecuencia estadística (Gladwell, 2013). Sin embargo, que los sistemas educativos se rijan según mecanismos de mercado y exhiban estas propiedades no es una virtud. La educación es un derecho, y el Estado debería garantizar que todos los sujetos de derecho lo posean con el mismo nivel de calidad, independientemente de su estatus socioeconómico.

La inexistencia de un centro escolar en una localidad o asentamiento humano se asocia siempre a los más altos niveles de miseria; además,

profundiza el grado de marginación y exclusión social, lo que provoca la erosión de las actividades productivas y dicta sentencias de extinción a sus habitantes. No obstante, en América Latina, existen miles de asentamientos humanos sin servicios educativos; en estos espacios, la paciencia de sus pobladores parece afirmar que serán eternos, lo que, probablemente, impaciente a algunos gobiernos, sobre todo, a aquellos que, en vez de actuar, simplemente, contemplan cómo se extinguen.

Recientemente, como parte de los acuerdos globales (ONU, 2000), la aceptación de los derechos universales y el clamor general de disminuir la intensidad de las brechas por origen socioeconómico, las sociedades han presionado a los gobiernos para cambiar la correlación y el impacto de las fuerzas en diversos espacios geográficos. Como respuesta, las autoridades implementaron políticas públicas teóricamente *infalibles* o provenientes de *experiencias exitosas*; muchas de ellas, sugeridas por organismos internacionales con amplia trayectoria en probar modelos en economías en desarrollo (OECD, 2015; BID, 2012; Unesco, 2009).

Después de varios años de ensayo y error, en diversos espacios, se afirma que algunas iniciativas mostraron éxitos relativos (ONU, 2015); aunque, hoy día, la discusión se centra en separar el porcentaje de éxitos y fracasos de los casos en los que no es posible afirmar algo con objetividad. La indecisión se debe, principalmente, a la ausencia de datos y de información veraz (Treviño, 2013), así como a la incapacidad de evaluar los estados previos y actuales en las variables que pretendían mejorarse.

De esta manera, la intensa experimentación de soluciones de corto plazo en la Región, aunada al vínculo casi inexistente entre la definición de las políticas públicas y un marco institucional de rendición de cuentas basado en evidencias, ha logrado consolidar los retrocesos (ONU, 2015a; 2015b): la pobreza ha vuelto a aumentar dramáticamente en los últimos años, tan solo de 2014 a 2016, el número de personas en condición de pobreza aumentó más de 10%, el cual pasó de 168 a 186 millones, lo que representa más del 30% de los habitantes de la Región. Además, el grupo de personas que sufren de pobreza extrema aumentó de 48 a 61 millones, es decir, un 27%

más en solo dos años, lo que implica que una de cada diez personas no alcance a cubrir el costo mínimo de los alimentos necesarios para subsistir (CEPAL, 2018).

Ante esta escena y dados los enormes retos de escasez y de producción de los años siguientes, es vital que los tomadores de decisión se planteen diversas preguntas, en cuyo núcleo se encuentra la siguiente: ¿a qué alternativas debimos renunciar cuando se decidió usar los recursos disponibles en las políticas públicas implementadas? La respuesta general es que, realmente, nunca lo sabremos. Por ello, la deuda más apremiante en la Región es abatir los enormes costos de permanecer ignorantes. Urge entender cómo cambian los fenómenos al implementar ciertas medidas; el costo de emitir directrices sin dirección ha lapidado los recursos y la confianza que la sociedad depositó en sus gobernantes.

Por transitividad y no por voluntad, el momento de acabar con la incertidumbre que brinda la opacidad ha llegado. Los desarrollos tecnológicos le han otorgado a la sociedad una nueva forma de generar, de compartir y de acceder a los datos, la información, el conocimiento y la sabiduría (por sus siglas en inglés, DIKW), lo que permite dar cuenta de, prácticamente, toda actividad en el espacio público. Ante este escenario, las decisiones que les corresponden a los gobiernos giran en torno a la arquitectura del Estado y de su institucionalidad.

Desde luego, de aquellos que den los primeros pasos, se dirá que tienen vocación; de los demás, que se vieron obligados; de los últimos, que son los de siempre y que, por fin, entendieron que el mundo ha cambiado. Como se mostrará más adelante, en el fondo de esta decisión, no solo se encuentra el estilo de sociedad que desea moldearse, sino la oportunidad de garantizar, por primera vez en la historia de la humanidad, los derechos más elementales de todo ser humano.

2. El mito de la «educación para todos»

La Meta 2.A de los Objetivos del Milenio (ODM) señala que, para 2015, los países debían asegurar que «los niños y niñas de todo el mundo puedan

terminar un ciclo completo de enseñanza primaria» (ONU, 2000). Con el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la renovación de las buenas intenciones, los países se comprometieron a universalizar la educación primaria y secundaria (Unesco, 2016).

A pesar del reconocimiento de la educación como un derecho humano (Muñoz, 2014), de los objetivos declarados y de las múltiples iniciativas internacionales para convencer y estimular a los gobiernos a brindar educación para todos, las estimaciones internacionales señalan que, en el mundo, existen, al menos, 263 millones de niños y jóvenes que no asisten a la escuela. Este enorme número incluye a 63 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria —de 6 a 11 años—, a 61 millones en edad de secundaria —de 12 a 14 años— y a 139 millones de educación media —de 15 a 17 años— (UIS, 2018).

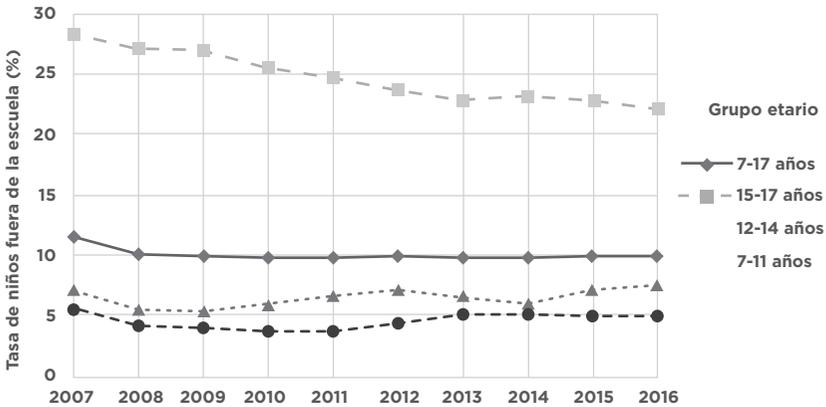
La Unesco (2016) también señala que la desigualdad en la educación ha aumentado y que los más empobrecidos cargan con las peores consecuencias. Los datos más recientes indican que existe una enorme brecha entre la tasa de deserción escolar de los países más pobres y la de los más ricos del mundo: para los países de bajos ingresos, la tasa en el nivel secundaria es del 59%, en contraste con el 6% de los países de ingresos altos (UIS, 2018).

En América Latina, la cifra no es más esperanzadora, tres años después de la entusiasta y publicitada adopción de los ODS, no se ha observado progreso alguno en la reducción del número de niños y adolescentes no escolarizados: al menos, 14 millones de niños y adolescentes de entre 7 y 18 años permanecen fuera del sistema escolar (UIS, 2018). En la Figura 1, se muestra la evolución durante los últimos diez años de las tasas de niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo.

Como puede observarse, desde hace 10 años, la tasa de menores de 18 que permanecen fuera del sistema es, prácticamente, constante. Al desagregar en los tres grupos etarios correspondientes a los niveles educativos, se evidencia que el grupo de niños de entre 7 y 11 años tuvo

un ligero descenso entre 2007 y 2011, para después aumentar y volver a los niveles de hace una década. Asimismo, las oscilaciones en el grupo de 12 a 14 años muestran una tendencia ascendente que lo sitúa en un peor nivel al final del período. De hecho, el único grupo que ha logrado aumentar su acceso a la educación escolar es el de jóvenes entre 15 y 17 años, aunque en un nivel que aún se encuentra demasiado lejos de lograr oportunidades para todos: uno de cada cinco permanece sin acceso a la educación.

Figura 1. Niños y jóvenes en edad escolar fuera de la escuela, serie 2007-2016



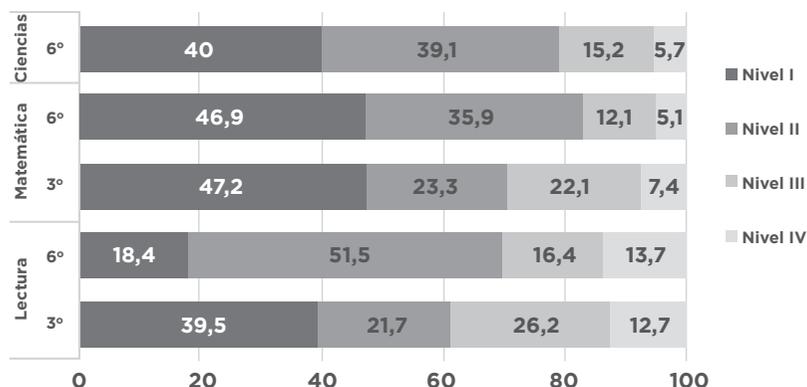
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del UIS de 2018, período 2007-2017

La gravedad de esta descripción sintética sobre los pocos avances en uno de los derechos humanos más elementales, como lo es el acceso a la educación básica, reside en que estos datos son solo la superficie de un hecho que carcome el mito de la supuesta mejora de los países de América Latina. Lo más grave no es solo que más de catorce millones de menores de edad sean violentados en sus derechos fundamentales, sino que la mayoría de ellos permanecerá sin otro tipo de derechos y sin oportunidades de desarrollo por el resto de su vida, lo que aumenta la fuerza del determinismo por varias generaciones.

Asimismo, a pesar de la enorme cantidad de recursos que la Región destina a tratar de mejorar la calidad de sus sistemas educativos, solo existe una

iniciativa para medir los aprendizajes de los estudiantes en educación básica, denominada *Estudio Regional Comparativo y Explicativo* (ERCE), coordinada por el LLECE de la Unesco (LLECE, 2018). Los resultados del tercer estudio (TERCE) muestran que la mayoría de los países mantiene serias deudas con los logros de aprendizaje de los niños y niñas que sí han logrado acceder al sistema escolar. En la Figura 2, se muestra la distribución de los estudiantes de los 15 países participantes en los cuatro niveles de logro.

Figura 2. Distribución de los niveles de logro en el estudio TERCE de la Unesco



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del TERCE (LLECE-Unesco, 2014)

Como es común en las evaluaciones a gran escala, el primer nivel de logro (Nivel I) se asigna a aquellos que no alcanzan un nivel mínimo de aprendizaje, y el Nivel IV corresponde a los logros de aprendizaje superiores. En la Figura 2, se observa otra de las evidencias de la ausencia del ejercicio de los derechos en la educación: dos de cada cinco niños de tercer grado se ubican en el nivel más bajo de Lectura. En Matemática, cerca de uno de cada dos niños no ha aprendido lo elemental, un fenómeno consistente en tercer y sexto grado. La escena se completa en el campo de las Ciencias, en donde dos de cada cinco alumnos de sexto grado tampoco superan el Nivel I. La falta de calidad en la educación

es de tal magnitud que se estima que, después de haber logrado asistir a la escuela, 250 millones de niños y niñas no logran desarrollar los aprendizajes mínimos necesarios para continuar aprendiendo en los siguientes niveles educativos (Unicef, 2017).

Desde la perspectiva de gobierno, estos resultados son sumamente preocupantes por varios motivos e implican que todos los esfuerzos, tanto de las familias como de la sociedad, para lograr que los niños acudan a la escuela se diluyan para una gran cantidad de alumnos, debido a diversos factores que imposibilitan aprendizajes significativos. Según este punto de vista, la eficiencia en el uso de los recursos es nula. Si dos de cada cinco estudiantes no aprenden lo mínimo en un sistema en donde una de las metas principales es desarrollar aprendizajes, significa que los procesos implementados no solo carecen de calidad, sino de la capacidad de controlar el sistema. Las desviaciones de los resultados esperados se deben, principalmente, a la falta de liderazgo político, lo que diluye sus capacidades de gobernar.

El engaño social de acceder a la educación sin garantías de aprender se traduce más tarde en una convergencia a niveles de precariedad similares a los de aquellos que se encuentran al margen del sistema escolar. Como en el goce y en el ejercicio de muchos otros derechos, la distribución de los aprendizajes no es homogénea en la población, y el principal factor de discriminación para ejercer los derechos a y en la educación es el estatus socioeconómico. En todas las evaluaciones, se evidencia un alto nivel de correlación entre el índice socioeconómico y el puntaje de los estudiantes. Las brechas por nivel socioeconómico se verifican en todos los países con altos coeficientes de significación estadística (LLECE, 2014; OECD, 2016). Desde cualquier ángulo, se observa exactamente lo mismo: la fuerza del determinismo económico se muestra con intensidad en América Latina y en cada uno de los países evaluados.

Estos resultados sobre los aprendizajes en la Región son francamente alarmantes, no solo por los altos porcentajes de ineficacia y el fracaso de los sistemas educativos en su capacidad para garantizar un derecho

básico, sino porque esta descripción panorámica es una de las pocas evidencias que existen. Si los gestores de los procesos no conocen cómo ni en dónde se presentan las principales fallas, no cuentan con diagnósticos ni poseen la capacidad de comprender lo que ocurre en el sistema que produce los bajos resultados y los factores que se relacionan con ellos, es poco probable que tengan la capacidad de realizar cualquier acción de mejora. Esta situación señala varios puntos alrededor de los cuales los rectores de las políticas educativas deben reflexionar:

1. ¿Los estudios nacionales coinciden con los datos internacionales?
2. ¿Las políticas educativas se enfocan en abatir los problemas que se evidencian a través de estos estudios?
3. ¿Se utilizan los resultados del aprendizaje para definir las estrategias de mejora?
4. ¿Los objetivos de gobierno se enfocan en cerrar las brechas de desigualdad?
5. ¿Es posible definir políticas educativas sin conocer los estados más elementales de la educación?

Estas cuestiones son fundamentales, ya que si las cifras mostradas son alarmantes, aún más escandaloso es que, en la mayoría de los países, no exista información más detallada, ni más actualizada, ni acciones localizadas que den cuenta de las acciones que los gobiernos han emprendido durante sus gestiones. Los efectos de la ignorancia están a la vista: la meta de una educación para todos los niños y jóvenes de la Región nunca podrá volverse una realidad a partir de las arquitecturas institucionales actuales, los desconocidos costos de oportunidad de las políticas educativas y la incapacidad de diseñar estrategias de mejora con base en evidencias.

3. Equidad: epicentro de la educación

Históricamente, las desigualdades sociales han impuesto condiciones de vida injustas a grupos de población que han tenido mucho menos oportunidades y acceso a recursos solo por su condición de nacimiento.

En la sociedad actual, el código postal es tan determinante que fomenta formas de discriminación superiores a todas las demás, incluida la genética. Afortunadamente, un sistema educativo basado en la equidad puede conducir a un sistema social más justo en el que los recursos y las probabilidades se repartan con mayor amplitud.

Debido a sus enormes desigualdades, uno de los principales retos para América Latina en la definición de sus políticas públicas también es la equidad. En la medida en que se garantizan los derechos a acceder y permanecer en el sistema educativo, aumenta la posibilidad de ejercer los derechos a aprender con bienestar durante las etapas de desarrollo; algo que el sistema, además de promover, debe garantizar. De este modo, para mantenerse como eje de transformación social, los sistemas educativos deben garantizar los derechos a y en la educación (Sánchez Restrepo, 2016). Por ello, en la definición de las políticas educativas, es necesario incluir las estrategias que garanticen las mismas oportunidades para todos, considerando desde el inicio la identidad de los sujetos de derecho y sus particularidades físicas, culturales, psicológicas y sociológicas.

En todas las épocas, los procesos de acumulación por desposesión han sido una característica de la explotación. A pesar de las múltiples intenciones educativas de los Estados y de sus gobiernos, la educación debe garantizarse para todos los sujetos de derecho. Dado que es un bien público, para evaluar su calidad y el cumplimiento de sus metas, es necesario conocer, medir y valorar el nivel de ajuste entre lo que la sociedad espera del sistema y el conjunto de logros que se obtienen. Por ello, aceptar que algunos individuos están imposibilitados de ejercer su derecho y que la imposibilidad se encuentre geográfica, social y culturalmente localizada implica avalar un régimen de sometimiento a un exterminio gradual.

Ahora bien, en América Latina, los que tienen derechos a y en la educación son todos los niños y jóvenes que habitan dentro de sus fronteras. Se comprenda o no en todas las esferas, la sociedad se desarrolla al ritmo de todas las personas que la conforman. La equidad implica un proceso de gobernanza mediante el cual el liderazgo político se emplea

en transformar intencionalmente las estructuras de la distribución de los recursos y mejorar así las probabilidades de prosperidad de todos sus habitantes. Por ello, es necesario que las autoridades educativas comprendan y reconozcan que la equidad no es un elemento accesorio, sino el epicentro de la educación, por lo que cualquier intento de mejorar su calidad debe basarse en estrategias que coloquen la equidad en su núcleo de forma explícita (Sánchez Restrepo, 2013; Barba, 2018).

4. Los tensores de las políticas educativas

Para mejorar la calidad de la educación, es necesario que los gobiernos desarrollen tensores de largo plazo; su descripción, justificación y difusión es vital para que los agentes educativos se adapten y evolucionen. Por supuesto, definir las intenciones de las políticas públicas es un acto políticamente comprometedor; principalmente, porque la declaración explícita supone aceptar y promocionar prácticas antropológicas, sociológicas, pedagógicas y económicas. Por ello, los sistemas de producción y resguardo de DIKW, así como sus efectos en las relaciones socioculturales, deberían ser una prioridad estratégica en la Región para contrarrestar los criterios de rentabilidad política en el diseño de las políticas educativas.

Atreverse a definir los retos en el ámbito educativo en forma cuantitativa es una acción audaz con múltiples amenazas e imprecisiones que producirán múltiples compromisos y demandas adicionales. Avanzar en esta dirección demanda una mezcla entre arte y método, en lo técnico y en lo político, para poder sumar las voluntades necesarias alrededor de los ámbitos de transformación. Sin embargo, es un acto de responsabilidad muy relevante que servirá durante la gestión como herramienta conceptual, comunicacional y de trabajo, por lo que es condición *sine qua non* hacerlo con base en procesos de microplanificación que puedan observarse y comunicarse a nivel macro.

Medir algunas cualidades en la educación puede ser muy demandante. Por ello, es útil comenzar con una función compuesta por tres componentes: 1) el marco que acota el ámbito de la educación; 2) los

estándares más generales de la *educación enmarcada* y 3) la distancia existente entre la norma dictada por el ideario y la observación de la realidad educativa actual. Por supuesto, el ideario aspira a concretarse en el fin y los objetivos de la *educación enmarcada*. En esto, es necesario definir los conjuntos de mínimos, aceptables e ideales en los diferentes aspectos que la sociedad demanda a los sistemas educativos para que logren ser propuestas a nivel macroscópico.

El proceso anterior es vital porque, si no se establecen tensores de largo plazo, los procesos de sedimentación institucional provocan una enorme rigidez. Dado que el sistema educativo debe ser el gestor estratégico de los recursos, omitir la equidad como el eje de sus políticas invariablemente produce sistemas frágiles que se limitan a operar en los niveles mínimos. Si, además, las autoridades no rinden cuentas sobre los avances en el cierre de brechas, los códigos culturales de supervivencia provocarán mayor impermeabilidad a nuevas iniciativas, lo que suele producir burbujas burocráticas que consumen el poco oxígeno de la esfera pública. Por ello, la especificación y la difusión de los tensores son actos de honestidad indispensables para desarrollar un liderazgo político que sea capaz de pensar y de producir efectos positivos de largo plazo.

A las principales amenazas que atentan contra el establecimiento de los tensores de largo plazo se las puede definir como *anclajes de gestión*, que mantienen el sistema sin soluciones, sin objetivos claros y con pocos grados de libertad. Las anclas que atentan contra la transformación de los sistemas educativos de la Región se relacionan con la urgencia de recolectar votos para las elecciones y pueden sintetizarse en los siguientes cinco puntos:

1. Puesta en marcha de múltiples programas de corto plazo relacionados con *mejorar la calidad*, lo que ha implicado grandes esfuerzos y resultados estériles.
2. Rigidez de las políticas públicas, las cuales han promovido un proceso de sedimentación institucional.
3. Ausencia de instituciones de evaluación autónomas con capacidad de difundir resultados para analizar planes, programas y políticas,

así como la publicación de éxitos basados en datos con bajo nivel de confianza.

4. Escasa formación de talento humano, sobre todo de los líderes pedagógicos, lo que ha motivado altos niveles de estrés y fragilidad en maestros y directores escolares ante las veloces transformaciones sociales, científicas y tecnológicas.
5. Incapacidad gubernamental para priorizar la equidad y el aprendizaje como los primeros destinos de inversión.

Estos cinco factores han provocado que los agentes del sistema desarrollen respuestas negativas ante la mayoría de los cambios de orientación en las políticas educativas, por lo que las nuevas acciones que pretendan transformar las inercias de las gestiones anteriores carecen de apoyo sin importar su naturaleza o si estos son claramente positivos. Ante estos escenarios, los nuevos tensores deben contar con tres atributos: 1) estar centrados en un agente o en uno de los componentes del sistema; 2) difundirse con metas sintéticas atadas a indicadores y 3) no tener la posibilidad de prescribir por inacción de sus autoridades.

5. Políticas líquidas, resultados etéreos

Es bastante común que el proceso de definición de las políticas educativas se encuentre limitado por el balance entre la intuición y la racionalidad de sus gestores. Incluso en situaciones conocidas y cotidianas, verificar cuán óptimas son las decisiones es un acto obligatorio para lograr la legitimidad de las acciones y el uso de los recursos; una forma de hacerlo es contrastando la proporcionalidad de los resultados respecto de los esfuerzos. No obstante, el autismo institucional y la falta de información disponible de manera oportuna fomenta que la función de optimización gubernamental se base en la lógica política y que la mayoría de las decisiones de los proyectos emblemáticos queden estrechamente vinculadas a los deseos y las necesidades políticas de los actores del momento y no a beneficios en el mediano o largo plazo.

Asimismo, en las esferas de gestión de lo público, existen múltiples estrategias de presión y liberación presupuestaria que se encuentran sujetas al convencimiento de diversos grupos de poder, entre muchos otros, los parlamentarios. Durante las negociaciones, es bastante frecuente que los argumentos se desarrollen a partir de afirmaciones que representan puntos de vista colectivos o posiciones provenientes de una promesa compatible con el sentido común. De este modo, las premisas promueven un sentido de verdad que permite explicar y justificar todas las acciones que puedan ser necesarias para implementar la política y sostenerla como estrategia de gobierno, lo que debería colocar en el centro del análisis la verificación de los supuestos y no solo de sus argumentos.

Sin embargo, ante la ausencia de información válida y confiable, la retórica y el histrionismo se convierten en los núcleos de la argumentación, y las anécdotas se vuelven el *dato duro* del debate, lo que a menudo polariza y somete a votación lo que debería aprobarse mediante el consenso basado en evidencias. En el sector educativo, la situación es especialmente delicada, sobre todo, por los montos financieros involucrados y su alto impacto social. A pesar de que las fuentes de información que soportan las premisas tienen un papel fundamental para lograr el apoyo y la aprobación de los proyectos de inversión, en ningún marco legal, se establece que sus autoridades deben hacer uso de evidencias sobre la calidad de la educación como mecanismo de asignación y gestión de los recursos.

Además, dado que un conjunto de datos adversos puede condicionar la supervivencia de los promotores de la política, desestabilizar un proyecto e incluso comprometer la imagen del Gobierno y su capacidad de actuar, el valor de cambio de los datos que permiten evaluar las políticas de gobierno se convierte en el equivalente al costo de oportunidad de las iniciativas que se pretende desarrollar. Para evitar que puedan valorarse los costos de oportunidad de aquellas, es frecuente que las autoridades diseñen estrategias para mantener el control del DIKW educativo, lo que opaca toda iniciativa y fomenta el tráfico de influencias e incluso actos de corrupción.

Según la lógica anterior, todo intento de modificación se basa en los aspectos normativos con complicados entramados legales que dificultan su operación, como si la transformación de los sistemas educativos se hiciera por decreto. Esta forma de actuar ha provocado que la mayoría de las políticas educativas se diluyan en el mar de las urgencias, y que su evanescencia corresponda perfectamente con la ansiedad y el ritmo de la posmodernidad. No obstante, ante tantos cambios decretados, la celeridad de las reacciones y la falta de explicación a los actores centrales, como estudiantes, familias, maestros y directores y autoridades escolares, nada puede consolidarse ni convertirse en hábito o costumbre, por lo que estas iniciativas, de acuerdo con Zygmunt Bauman (2016), bien pueden denominarse *políticas líquidas*.

Desde esta perspectiva, es fácil comprender por qué la estructura de control de los datos, por lo menos, de aquellos que son clave para la transparencia y la rendición de cuentas, define la arquitectura institucional y los mecanismos de evaluación, la autorización y el control presupuestario en la mayoría de los países. Asimismo, muchos de los gobiernos de turno intentan redefinir la organización del Estado en cada período u oportunidad, lo que debilita aún más los procesos de legitimidad y cuestiona la existencia de las instituciones. Esto acarrea como consecuencia la conversión del proceso de gobernanza en un acto de fe y la evaporación de las pocas probabilidades de desarrollar liderazgo político sin una plataforma dogmática.

Desde luego, esta forma de proceder no solo ha mermado la confianza de la ciudadanía en los gobiernos, lo que debilita aún más sus capacidades y establece un modelo de gobernanza sumamente frágil basado en el desarrollo de políticas educativas líquidas, sino que también ha diluido los acuerdos sociales y profundizado las asimetrías basadas en privilegios. Las consecuencias se sintetizan en el más reciente estudio de Perspectivas Económicas de América Latina (LEO, 2018), en donde se señala que tres de cada cuatro ciudadanos de la Región tienen poca o ninguna confianza en sus gobiernos (OECD, 2018), y se afirma que alrededor del 80% cree que la corrupción se encuentra en

todas las instituciones públicas; además, estos porcentajes se han ido incrementando sostenidamente desde 2010.

Desafortunadamente, la respuesta de algunas autoridades al enorme reto de emplear evidencias para definir las políticas educativas ha sido simplificar y reducir sus actos de rendición de cuentas a intenciones, adquisiciones y financiamiento de los ámbitos inerciales, lo que pospone las discusiones sobre necesidades y retos de largo plazo en la mayoría de las dimensiones sustantivas. Incluso algunas simplemente han decidido desarrollar acciones de gobierno sin metas claras y con el discurso de «estar haciendo lo mejor posible, dadas las circunstancias» para reconocer públicamente que la realidad supera sus propias capacidades de transformación. Esto crea espirales de expectativas adaptativas que terminan por convencer a los ciudadanos de que las políticas líquidas son mejor, porque no afectan a nadie, y, al final, esta irrelevancia es menos dañina que todo lo demás.

Por lo anterior, en los países latinoamericanos, lo más frecuente es observar planes de inversión educativa conformistas e irrelevantes, en donde la falta de visión de sus creadores los lleva a establecer porcentajes de ejecución en las metas programáticas, que, en su mayoría, se encuentran relacionadas con infraestructura y equipamiento, en vez de enfocarse en los aprendizajes, el bienestar de los agentes educativos o las múltiples dimensiones en donde es necesario establecer acciones específicas y diferenciadas para abatir las desigualdades sociales. Las dos causas principales de estas espirales son

1. que los procesos de transformación en educación no son consensuados, lo que conlleva que las acciones necesarias para mantenerlos no se sostengan en el tiempo;
2. que los logros de las políticas se han enfocado en metas de abastecimiento que dejaron de lado los objetivos sociales de los sistemas educativos.

Una consecuencia generalizada de estos diseños de primer orden, que emplean la totalidad del presupuesto en gasto corriente, son los ciclos

inerciales de la educación con altos niveles de estancamiento y muy bajas probabilidades de mejora. Por ello, para analizar las políticas educativas —sobre todo, aquellas que demandan asignar recursos adicionales o que se ubican en el conjunto de los gastos irreductibles— es necesario integrar tanto los costos económicos como los sociales en el potencial costo de oportunidad.

6. La gobernanza como confianza y equidad

El acto de gobernar se basa en procesos con altos niveles de complejidad, en donde las interacciones entre gobernantes y gobernados se rigen según principios y acuerdos que aspiran a encontrar soluciones a las problemáticas de los ciudadanos, así como a asegurar un conjunto de condiciones mínimas que les permitan continuar cohesionados como sociedad. De acuerdo con Pablo Chirif (2018), la gobernanza es «una suma de gobierno y confianza» y sugiere que es «el estilo de funcionamiento de una sociedad». Desde luego, en todo modelo de gobernanza, las personas pueden participar de las decisiones a través de diversos mecanismos que impulsan y garantizan ciertos grados de libertad, representatividad y acceso a la información sobre las decisiones, actos y consecuencias de los gobernantes.

En América Latina, existe una clara corriente de diseñadores de iniciativas educativas que se han especializado en la confección de políticas líquidas y que miran con desdén cualquier propuesta que contenga información de naturaleza cuantitativa en su formulación. Las ventajas de establecer marcos de referencia sin contraste parecen innumerables para asegurar la ausencia de responsabilidades. A pesar de que la nula capacidad de transformación se hace evidente con el paso del tiempo, en los gobiernos donde esta corriente prevalece, prima el principio de Alcide De Gasperi: un estadista mira la próxima generación, pero un político mira las próximas elecciones.

Si bien es cierto que, en el discurso público, el uso del conocimiento es una herramienta altamente valorada; en el desarrollo efectivo de las

políticas educativas, no es la regla. Muchos de los que están en el lado promotor de las *grandes ideas* toman las decisiones importantes con base en su olfato político y, luego, buscan los datos que coinciden con los criterios preestablecidos, lo que propicia que las valoraciones de las inversiones sustantivas se conviertan en un balance de fuerzas y no en un asunto de optimización de recursos.

Sin duda, la democratización de la información es una de las expresiones más claras de una mirada al largo plazo, pues, como señala Rousseau (Grimsley, 1982), el Estado tiene lugar porque existe la esperanza de un bien mayor. En las últimas décadas, este concepto parece haberse diluido si se considera la contradicción entre la consigna de libertad y la existencia de bienes y propiedades repartidos tan desigualmente, lo que ha generado una profunda escasez y miseria en diversas esferas de la sociedad, fenómenos que se han acentuado con el paso del tiempo en la mayoría de los territorios.

Ante este escenario y las evidencias presentadas, es claro que la ciudadanía tiene elementos para confiar cada vez menos en las instituciones y en la poca información que brindan como parte de sus metas o actividades. La incertidumbre que prima en la posmodernidad nos obliga a establecer metas concretas en el ejercicio democrático del poder para aumentar las probabilidades de evaluar correctamente los procesos de asignación, gestión y ejecución de recursos por parte de los gobiernos. Lo anterior también señala la necesidad de impulsar a los gobiernos a evolucionar hacia marcos institucionales menos frágiles y con estructuras más democráticas, ya que, como menciona Spinoza (1986), la democracia es el sistema político más justo porque sus leyes son más racionales, prima el bienestar de la comunidad, y el individuo experimenta y goza de libertad; en este caso, la libertad de conocer cómo se invertirán, o se han invertido, los recursos que se han puesto en manos de sus gobernantes.

Para establecer confianza en el sistema, un paso muy relevante es la consolidación de los espacios de diálogo y discusión basados en la

argumentación, lo que, a menudo, origina procesos de rendición de cuentas en donde las instituciones delimitan claramente sus objetivos, y sus autoridades tienen la obligación de ofrecer evidencias para valorar su gestión, más allá de su propia vocación de transparencia. Por este motivo, la producción y el acceso abierto e irrestricto a los conjuntos DIKW se están convirtiendo en los hilos conductores de la democracia y el núcleo central del ejercicio de los derechos ciudadanos, debido a que las evidencias constituyen en la forma más directa para acceder y socializar los hechos relevantes del ejercicio de gobierno.

Sin embargo, esta forma de relacionamiento con la sociedad no suele ocurrir de manera espontánea, sino que proviene de la convergencia de diversos sectores que se unen para exigir que se recolecten y se sistematicen las evidencias sobre diversas dimensiones y variables de interés, a veces, mediante organismos públicos y, otras tantas, a través de iniciativas privadas, que permiten comprender y valorar las acciones y sus efectos en las escalas apropiadas y de forma transparente. La discusión de lo público con base en evidencias, desde las propuestas de campaña hasta su gobernanza, puede transformar el diálogo en una nueva forma de convivencia que impulse la eficiencia y la efectividad de las iniciativas, y multiplicar así las perspectivas y hallar soluciones a los problemas comunes.

Para lograr que las políticas públicas se vuelvan sólidas, es necesario que también sean vistas como un bien público y que la información no signifique el costo de oportunidad de una iniciativa, sino su punto esencial de evaluación. El siguiente paso consiste en establecer arquitecturas institucionales que garanticen la accesibilidad a las evidencias en sus diversos formatos, sin sesgo y sin censura, lo que implica el desarrollo de un conjunto de estrategias de rendición de cuentas en un horizonte de tiempo útil. La creación de instituciones garantes del DIKW educativo con misiones claras suele convertirse en un catalizador potente entre ideas y acciones concretas para transformar la capacidad de acción de los gobiernos.

Para afrontar los retos educativos, se ha vuelto imprescindible que los países desarrollen marcos legales e institucionales que impulsen mecanismos de rendición de cuentas y conduzcan a las autoridades a

plantear los objetivos, la inversión de recursos y los retos de sus iniciativas a través de variables e indicadores que permitan monitorear y dar cuenta de las metas y los avances en su cumplimiento, así como garantizar el acceso irrestricto de todos los interesados. En la Figura 3, se muestra un esquema sintético según el cual podrían generarse espirales para recuperar la gobernanza como un modelo de orden democrático que se compromete con la equidad y se basa en la promoción de la confianza de todos los actores.

Figura 3. Gobernanza con base en la confianza y el compromiso con la equidad



Fuente: Elaboración propia

El ciclo general se divide en dos fases y comienza con el establecimiento de un pacto con el bienestar de todos los que participan del sistema y el compromiso de minimizar las acciones que impulsan las asimetrías y los privilegios. La meta central es eliminar toda posibilidad de incumplimiento de los derechos fundamentales, desarrollar diversas estrategias para que todos alcancen, al menos, los mínimos en todas las dimensiones pactadas. Además, es necesario incentivar un balance en la correlación de fuerzas entre los poderes del Estado y la capacidad de observación ciudadana con base en la cooperación; ambos pilares

deben tener papeles estratégicos, diferenciados y complementarios en la promoción del ciclo.

A partir del análisis de los arquetipos nacionales que subyacen al sector, también deben establecerse de manera colegiada y a nivel nacional los principios rectores y los ideales que pretenden promoverse. En esta primera fase, también es útil plantear los alcances, definir el marco institucional y respaldarlo con regulaciones de alto nivel mediante afirmaciones y garantías de orden constitucional. Al concluir esta fase, es deseable que la ciudadanía conozca que se está gestando un espacio para la transformación, por lo que deben difundirse las funciones de cada espacio, los valores que ostenta y las metas que se persiguen en forma clara y operativa. Este proceso es, probablemente, el que más esfuerzo conlleva, debido a la falta de credibilidad de los agentes y a la incapacidad de los gobiernos para mantener alineadas las instituciones a los modelos de gestión basados en la excelencia del servicio público.

La segunda fase se facilita conforme se implementa el nuevo orden. El primer gran paso consiste en permitir solo la exposición de aquellas políticas educativas que se planteen, se expliquen y se mantengan atadas a evidencias. En este punto, se vuelve condición *sine qua non* la especificación de un mecanismo de evaluación de la política por un organismo independiente a su promotor. En caso de aprobarse la implementación de la política, el acto de rendición de cuentas impulsa la iniciativa mientras promueve la calidad. Por supuesto, la transparencia, entendida como 'la producción efectiva de mecanismos y medios de verificación de toda potencial evidencia', es la garantía de que el sector y las operaciones de sus políticas, planes, programas e iniciativas están enfocados en lograr los objetivos.

En este punto, hay diversas opiniones sobre los mecanismos para lograrlo durante las iniciativas de cambio de nivel. Si bien el convencimiento de los actores estratégicos es vital, nunca es suficiente; por ello conviene insistir en el diseño de marcos legales que provengan del orden constitucional y que prevengan y sancionen con firmeza cualquier acto de opacidad. Una vez reunidos todos los agentes relacionados con la política, debe impulsarse la credibilidad mediante la nivelación de las expectativas de

adaptación. Para generar confianza, es necesario que los poderes del Estado sancionen y que la observación ciudadana difunda, no al revés. Este punto es crucial, porque la mayoría de los gobiernos suele difundir la transparencia y la rendición de cuentas como un logro, como algo extraordinario que no es parte de la gestión.

Si el tema central es la credibilidad, debe ser claro que confundir causas con efectos no es la mejor estrategia. En este esquema, podría estimularse que el balance de la gestión y las valoraciones sobre los posibles impactos se realicen con base en evidencias y el análisis de los resultados, lo que podría dar una vida más larga a aquellas iniciativas que han dado resultados positivos y eliminar rápidamente las irrelevantes, sin importar su linaje político, lo que vuelve necesario repensar el papel de las instituciones, así como sus obligaciones.

En la actualidad, es poco probable que las autoridades de una sociedad como la latinoamericana, con tan bajo nivel de acceso a la información relacionada con la gestión y la vida pública, desconozcan la necesidad de promover una nueva institucionalidad a partir de una lógica democrática: el derecho de todos a conocer, analizar y opinar sobre lo público. No obstante, el reto es titánico: eliminar la idea de que los DIKW que producen las instituciones públicas son del Gobierno y que la toma de decisiones se trata de un espacio político reservado. Perseverar en este camino supone un esfuerzo inicial enorme, pero conlleva muchas virtudes. Generar instituciones nacionales que mantengan abiertos los conjuntos de datos prepara para la convivencia democrática; si se promueve el ejercicio de la rendición de cuentas, lo más probable es que los ciudadanos se vuelvan ciudadanos con un estilo de vida democrático por el solo hecho de haber aprendido a coexistir en ese estilo de relacionamiento y orden social.

7. Autonomía y garantía de derechos

Las posibilidades de prosperidad científica, social, económica y cultural de la Región dependen profundamente de los sistemas que se logren

crear para hacer del conocimiento un bien social. Uno de los retos más desafiantes en la trayectoria hacia el punto de singularidad de la dominación tecnológica es la privatización de los conocimientos y el uso de la ciencia, la tecnología y la innovación. Además, los gobiernos de todos los países de la Región se comprometieron a cumplir con los ODS, lo que supone contar con una línea base de los indicadores asociados a cada uno de los objetivos, monitorear su evolución y diseñar estrategias de intervención que aseguren su cumplimiento.

Además, todos los países de América Latina poseen marcos legales en los que se establece la obligatoriedad del Estado de garantizar educación básica para todos sus ciudadanos. Ante la necesidad de balancear los ejercicios del poder, los Estados democráticos han encontrado diversos mecanismos legales que se ejercen a través de la institucionalidad estatal con la intención de garantizar diversos derechos. Según Ferrajoli (2016), la palabra *garantía* proviene del alemán antiguo *waren* o *waeren* y es una expresión proveniente del léxico jurídico para referirse a 'cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo'. Además, por *garantía* debe entenderse 'un tipo de instituto, derivado del derecho romano, dirigido a asegurar el cumplimiento de las obligaciones' (Fragali, 1969).

De esta manera, la creación de organismos autónomos para evaluar políticas y programas puede representar una de las acciones más potentes para tutelar los derechos a y en la educación a través de la evaluación de los resultados de las gestiones y del establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas en las dimensiones que son sustantivas y no solo sobre las operaciones administrativas. Garantizar la autonomía de los organismos públicos en su capacidad de gestión, de ejercer su presupuesto y con el auspicio de su personalidad jurídica y patrimonial es tutelar los derechos que la entidad evalúa, debido a que la información que produce promueve el cumplimiento de las obligaciones del rector de la política. Por ello, para que la autonomía se vuelva efectiva, es necesario que esta condición sea una exigencia constitucional.

Para monitorear los parámetros, mejorar sus indicadores nacionales sobre la calidad de la educación y cerrar las brechas educativas, los países

necesitan crear y promover el desarrollo saludable de instituciones que garanticen que el conjunto DIKW de la educación sea un bien público y se encarguen de eliminar las múltiples barreras de acceso asociadas a las innovaciones tecnológicas. Si bien es cierto que, en algunos países, aún existen reservas sobre las implicaciones de *tanta libertad*, las bondades de rendir cuentas sobre el Estado en los aspectos sustantivos del ejercicio del poder son claramente superiores, por lo que crear organismos absolutamente autónomos es una inversión con grandes retornos.

Por supuesto, durante la implementación, es necesario establecer mecanismos de comunicación interinstitucional que ayuden a minimizar las externalidades negativas. Por diversos motivos, las relaciones entre los responsables de diseñar y de implementar las políticas públicas y las instituciones que evalúan sus resultados tienden a polarizarse y a mantener bajos niveles de colaboración en sus primeras interacciones. Dado que todas las instancias de gobierno deben ofrecer evidencias que den cuenta de sus actuaciones y todos los datos e información relacionados con las evidencias son también un bien público, la disponibilidad y el acceso irrestricto se constituye en un derecho en sí mismo que debe aclararse para evitar posibles coacciones institucionales.

Desde luego, el objetivo estratégico de estas instituciones productoras y garantes del DIKW educativo consiste en ofrecer a todos los grupos de interés los datos, la información y el conocimiento necesarios para que puedan desarrollar propuestas, evaluar políticas y tomar decisiones con base en evidencias científicas, así como analizar el estado del sector evaluado y emitir recomendaciones sobre aspectos vitales para mejorar su calidad. Por la relevancia de sus funciones, las agencias dedicadas a evaluar los fenómenos educativos deben ser organismos objetivos, técnicos, imparciales y con un profundo sentido de participación social que, al efectuar sus tareas cotidianas, fomenten la cultura de la evaluación y promuevan la excelencia de los sistemas educativos, ya que su labor sustantiva es generar, ofrecer y difundir toda la evidencia posible sobre los derechos que deben garantizarse los sistemas educativos.

Además, para lograr su misión estratégica, las instituciones deben ser ampliamente reconocidas por los especialistas del sector y desarrollar altos niveles de credibilidad a partir de su rigor técnico e imparcialidad, así como por su capacidad para crear, diseñar y difundir todos los resultados en forma transparente y abierta, por lo que la producción de evidencias puede convertirse en el punto de encuentro de las instituciones. No obstante, a pesar de que los esfuerzos han sido múltiples y de que, actualmente, no hay duda del valor de la evaluación para mejorar la educación (OECD, 2014a), los métodos, enfoques y actores se encuentran en la búsqueda de nuevos modelos que puedan ayudar a diseñar políticas educativas que garanticen mejores prácticas, mayor comprensión de los hechos pedagógicos y sociales al interior de la escuela y, por supuesto, que impulsen mejores resultados de aprendizaje (OECD, 2014b).

Como parte de los esfuerzos de mejora, en los últimos años, casi todos los países latinoamericanos han desarrollado programas nacionales de evaluación educativa, y, aunque la mayoría se han gestado dentro de los ministerios de Educación, algunos países lograron crear instituciones con esta misión. Sin embargo, solo hay tres en la Región, el Ecuador, México y el Uruguay, que concibieron sus institutos nacionales de evaluación como organismos autónomos; además, solo el Ecuador y México lograron que la autonomía emane de la Constitución (Ecuador, 2008; México, 2013).

El mapa de la Figura 4 es muy ilustrativo. Entre otras cosas, muestra que aún es necesario trabajar arduamente en la Región para que sus políticas educativas sean menos líquidas y que el uso de las evidencias sea una práctica cotidiana que dinamice la sociedad. La autonomía y la independencia deben ser dos atributos inherentes a todos los organismos de evaluación porque su trabajo cotidiano no debe someterse a presiones o injerencias de otros poderes o de terceros. Para ello, la participación de la sociedad, la elección de un titular mediante concurso y de un marco legal estable son indispensables para su buen gobierno.

Figura 4. Países con organismos nacionales de evaluación educativa



Fuente: Elaboración propia con datos de OEI, UNESCO y los marcos legales de los países

Parece haber acuerdos basados en múltiples argumentos sobre la necesidad de evitar que los sistemas educativos se vuelvan frágiles. No obstante, la respuesta histórica ha sido construir sistemas robustos, llenos de montajes y disposiciones reglamentarias enfocadas en resistir la mayor cantidad de embates, como si la perdurabilidad de las reglas fuera la medida del éxito de la gestión y sus políticas públicas, en vez de sus efectos y resultados a través del tiempo. Un ejemplo que sobresale por su ubicuidad es la urgencia de cada Gobierno por crear e implementar su propio *currículum* como una marca indeleble e innegable de su voluntad de transformar, aunque nada cambie en el salón de clases.

Epílogo

En la esfera de gobierno, lo que no se muestra no existe. Cuando todos participan de los avances del conocimiento, cuando todos cooperan en mejorar la situación de cada colectivo, de cada individuo, por el mero hecho de vivir dentro de esa sociedad, se podrá comenzar a proclamar el desarrollo de los países latinoamericanos, no antes. Por ello, permitir que los sistemas educativos se olviden de algunos equivale a olvidar que todos somos parte de algo más grande, un algo que, además, es mucho más que solo la suma de sus habitantes.

Para instalar el uso de evidencias como un estilo de vida, es necesario ejercitarlo en todas las instituciones del Estado, impulsarlas en las relaciones humanas, en lo profesional, en lo educativo, en la salud, en lo social y en lo lúdico. Las garantías de hacer, tener, ser y estar dependen en gran medida de la comprensión de nuestras aspiraciones y de las relaciones que se dan en su búsqueda. Las probabilidades de cerrar las brechas producidas por las dos grandes fuerzas supone la erradicación de las diferencias en las oportunidades de bienestar por causas económicas, sociales o de cualquier otra condición. Para lograrlo, es necesario señalar los factores que se asocian a estos resultados y la magnitud de sus efectos.

Fomentar espirales de mejora en la administración pública, basados en la transparencia, la participación ciudadana y el diálogo informado, no puede ser una utopía heredada a las siguientes generaciones; la falta de creación de instituciones autónomas solo es producto de nuestro propio retraso, sobre todo, a la hora de generar cimientos para desarrollar espacios educativos que reconozcan la riqueza de la diversidad. Paradójicamente, la precaria situación de millones de niños y jóvenes en edad escolar se ha convertido en el argumento central para ocultar las funciones sustantivas de los sistemas educativos. Para eliminar las políticas líquidas, es necesario basar las iniciativas en evidencias, lo que vuelve imprescindible comenzar a definir las prioridades de inversión con la equidad en el núcleo de la calidad en la educación y el bienestar y aprendizaje de cada persona como base de los derechos humanos.

El impulso por conocer del ser humano, que no cesa con un simple repetir, nos recuerda nuestra capacidad de seguir aprendiendo. Que cada individuo sea dueño de sus posibilidades es una meta más vigente y necesaria que nunca. Sin duda, lograr que los gobiernos latinoamericanos dejen de lapidar los recursos con ocurrencias y comiencen a trabajar con base en evidencias es el método más directo para que mejorar la calidad de la educación deje de ser una utopía. Con todo lo que implica construir bordes, de cualquier naturaleza y dimensión, es necesario definir *mínimos de calidad* porque ello supone la única manera de ser responsables al hablar de derechos, y es deber del Estado asegurar los derechos a y en la educación.

Asimismo, dado que la diversidad es nuestro bien humano máspreciado, la equidad debe convertirse en el núcleo de la educación. Sin embargo, para poder trabajar en la equidad, es necesario definir medidas que den cuenta de las brechas por cerrar en todas las aristas que puedan mostrarse. Por ello, se vuelve indispensable el concepto de *calidad*, porque, en el imperfecto modelo de desarrollo basado en evidencias, la educación es y seguirá siendo en estos tiempos modernos la única vía de no ser modernamente desechables. Además, en este siglo, ya muchas cosas impensables se han logrado; garantizar el acceso y ejercicio pleno de los derechos educativos es una tarea irrenunciable, que, aunque sea algo inefable para algunos y efímero para otros, permanece como el único camino digno para una sociedad que ha demostrado ser inmarcesible.

Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2012). *Aprendizaje en las escuelas del siglo XXI: Hacia la construcción de escuelas que promueven el aprendizaje, ofrecen seguridad y protegen el medio ambiente*. Washington DC: BID [en línea]. Disponible en <<https://publications.iadb.org/handle/11319/414?locale-attribute=es>> [Consulta: 10 de marzo de 2018].
- (2011). *Infraestructura escolar y aprendizajes en la educación básica latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE*. Washington DC:

- BID [en línea]. Disponible en <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36201660>> [Consulta: 12 de marzo de 2018].
- Banco Mundial (2016). *Taking on inequality* [en línea]. Disponible en <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/9781464809583.pdf>> [Consulta: 15 de marzo de 2018].
- Barba, B. (2018). «La calidad de la educación: los términos de su ecuación». IV». En diario *Opinión*, 12 de febrero.
- Bauman, Z. y D. Lyon (2016). *Liquid surveillance*. Cambridge: Polity.
- Chirif, P. (2018). «Gobernanza sin gobierno» [en línea]. Disponible en: <<https://www.scribd.com/document/299872164/Gobernanza-Sin-Gobierno>> [Consulta: 13 de marzo de 2018].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Panorama Social de América Latina 2017* [en línea]. Disponible en <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42716>> [Consulta: 15 de marzo de 2018].
- Derbyshire, J. (2014). «Preparing for the future: Development of an ‘antifragile’ methodology that complements scenario planning by omitting causation». En *Technological Forecasting and Social Change*, 82, pp. 215-225.
- Devendorf, E; K. Zelif y K. Jabbour (2016). «Characterization of Antifragility in Cyber Systems Using a Susceptibility Metric». En *Journal of Engineering and Science in Medical Diagnostics and Therapy. International Design Engineering Technical Conferences and Computers and Information in Engineering Conference*, Volume 1B: V01BT02A014.
- Ferrajoli, L. (2016). «El futuro de la filosofía del derecho». En *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (39).
- Fragali, M. (1969). «Garanzia Premessa». En *Enciclopedia del diritto*, XVIII. Giuffré: Milano, pp. 446-447.
- Gladwell, M. (2013). *Outliers: The Story of Success*. New York: Back Bay Books, Little, Brown and Company.
- Grimsley, R. (1982). «Review. The Indispensable Rousseau». Compilado y presentado por John Hope Mason. En *French Studies*, 36, (1), pp. 70-71.
- Instituto de Estadística de la UNESCO – UIS (2018). *Dataset* [en línea]. Disponible en: <<http://data.uis.unesco.org/>> [Consulta: 08 de marzo de 2018].

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (2018). *Agenda 2018* [en línea]. Disponible en <<http://www.unesco.org/new/en/santiago/press-room/newsletters/newsletter-laboratory-for-assessment-of-the-quality-of-education-llece/>> [Consulta: 15 de marzo de 2018].

Muñoz, V. (2014). «El derecho humano a la educación». En *Sinéctica, Revista Electrónica de Educación*, (42), pp. 1-10.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015a). *Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015* [en línea]. Disponible en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf> [Consulta: 18 de marzo de 2018].

— (2015b). *Agenda de Desarrollo Post-2015 de la Organización de las Naciones Unidas* [en línea]. Disponible en <<http://www.un.org/es/development/desa/development-beyond-2015.html>> [Consulta: 18 de marzo de 2018].

— (2000). «Objetivos de Desarrollo del Milenio, Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal» [en línea]. Disponible en: <<http://www.un.org/es/millenniumgoals/education.html>> [Consulta: 18 de marzo de 2018].

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2016). *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo (GEM)* [en línea]. Disponible en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002457/245752e.pdf>> [Consulta: 18 de marzo de 2018].

— (2015). *La educación para todos 2000-2015: logros y desafíos* [en línea]. Disponible en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565s.pdf>> [Consulta: 18 de marzo].

— (2009). *Prácticas ejemplares en materia de educación para el desarrollo sostenible de las Escuelas Asociadas de la UNESCO* [en línea]. Disponible en <<http://www.unesco.org/education/buenaspracticas.pdf>> [Consulta: 18 de marzo de 2018].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2015). *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*. París: OECD Publishing [en línea]. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en>> [Consulta: 10 de abril de 2018].

- República de Ecuador. Asamblea Nacional. Constitución de la República del Ecuador 2008. Registro Oficial de Ecuador, N.º 449, 20 de octubre de 2008. Quito, Ecuador.
- República de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada D.O.F el 15 de septiembre 2017.
- Sánchez Restrepo, H. (2016). «Ecuador: Sistema Nacional de Evaluación; un eje articulador de políticas educativas». En *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, Año 2, (6), pp. 75-79.
- (2013). «Cómo la evaluación impulsa la equidad en los sistemas educativos». Ponencia presentada en el III Congreso Iberoamericano por una Educación de Calidad, noviembre, Barranquilla, República de Colombia.
- Spinoza, B. (1986). *Tratado Político* (Traducido por A. Domínguez). Madrid: Alianza.
- Treviño, E.; K. Place y B. Chávez (2013). *Las políticas educativas en América Latina*. Santiago: UNESCO-OREALC.