MONOGRÁFICO
VOL. 102 NÚM. 1

ISSN: 1022-6508
ISSNe: 1681-5653

OEI

Revista IBERO AMERICANA de Educación / Educação

septiembre-diciembre 2026
setembro-dezembro 2026



Balance de los cambios que ha experimentado la educación iberoamericana en la última década

Balanço das mudanças pelas quais passou a educação ibero-americana na última década

© Madrid, OEI, 2026

Balance de los cambios que ha experimentado la educación iberoamericana en la última década

Balanço das mudanças pelas quais passou a educação ibero-americana na última década

Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação

Vol. 102. Núm. 1

septiembre-diciembre / setembro-dezembro

223 páginas

Revista cuatrimestral / Revista quadrimestral

EDITA

Educación Superior y Ciencia

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

Bravo Murillo, 38. 28015 - Madrid, España

Tel.: (34) 91 594 43 82

rie@oei.int; https://rieoei.org/RIE

ISSN: 1022-6508 - ISSNe: 1681-5653

Depósito Legal: BI-1094-1993

Diseño de la cubierta: wearebold.es y somosmejor.es

Foto de la portada: Imagen generada por IA con Google / OEI

Imprime: Muriel SPG

TEMAS

educación superior; políticas educativas;

ensino superior; políticas educacionais;

La REVISTA es una publicación indizada en: / A REVISTA é uma publicação indexada em:

WOS: https://clarivate.com/
DOAJ: https://doaj.org/
LATINDEX: www.latindex.unam.mx
Dialnet: https://dialnet.unirioja.es/
IRESIE: www.iisue.unam.mx/iresie
ABES SUDOC: www.sudoc.abes.fr
Biblioteca Digital: www.oei.es/bibliotecadigital.php
Qualis - CAPES: http://qualis.capes.gov.br/webqualis
Portal periodicos. Capes: http://www.periodicos.capes.gov.br/

La Revista evalúa los trabajos mediante el sistema de arbitraje «ciego por pares» a través de especialistas externos a la Redacción.

A Revista avalia os trabalhos mediante o sistema de arbitragem «cego por pares» através de especialistas externos à Redação.

Todos los números MONOGRÁFICOS se encuentran digitalizados en acceso abierto en la página web de la revista. Además, la RIE edita números extraordinarios con investigaciones, ensayos e innovaciones educativas de otras áreas educativas, que complementan a los monográficos

Todos os números TEMÁTICOS podem ser consultados em formato digital no site da revista. Também, a RIE apresenta números especiais não temáticos com investigações, estudos, inovações e ensaios para complementar em outras áreas de interesse educacional

La OEI no se responsabiliza de las opiniones expresadas en los artículos firmados ni comparte necesariamente las ideas manifestadas en los mismos.

A OEI não se responsabiliza pelas opiniões expressas nos artigos assinados nem compartilha necessariamente as ideias manifestadas nos mesmos.



Director / Diretor: Francesc Pedró, Universitat Pompeu Fabra (UPF), España
Coordinadora / Coordenadora: Ana Capilla Casco, Educación Superior y Ciencia (OEI-Madrid)
Editor: Andrés Viseras Nogueira (OEI-Madrid)
Equipo de Redacción / Equipe de Redação: Carmen Pérez-Tabares, Paula Sánchez-Carretero (OEI-Madrid)
Traducción / Tradução: DeepL Translator.

Coordinación de este número / Coordenação deste número

Hugo Díaz Díaz, Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional (ININDEN), Perú

Consejo Editorial / Conselho Editorial

Mariano Jabonero, Secretario General de la OEI
Renato Esteban Opertti Belando, Escuela de Postgrados de la Universidad Católica del Uruguay (UCU)
Otto Granados, ex Secretario de Educación Pública de México y presidente del Consejo Asesor de la OEI
Alejandro Jorge Granimian, Universidad de New York (EE.UU.)
Ariel Fiszbein, Diálogo Interamericano (Argentina)
Axel Rivas, Universidad de San Andrés (Argentina)
Cecilia María Vélez White, Consultora independiente (Colombia)
Claudia Laura Limón Luna, CONCIUS (México)
Claudia Peirano, Economista, especialista en educación y políticas sociales (Chile)
Emiliana Vegas, Center for Universal Education - Brookings Institution (EE.UU.)
Ernesto Treviño Villareal, Pontifia Universidad Católica de Chile
Fernando M. Reimers, Universidad de Harvard (EE.UU.)
Gustavo Adrián Gándara, Especialista en desarrollo y gestión de políticas públicas y sectoriales (Argentina)
Héctor Valdés Véloz, Corporación Educacional “Conciencia Educativa” Chile
Hugo Díaz Díaz, Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional, Perú
Jaime Saavedra, Banco Mundial
Jasone Cenoz, Doctora en Educación, Universidad del País Vasco, UPV/EHU (España)
Jorge Sainz González, Universidad Rey Juan Carlos (España)
José Augusto Britto Pacheco, Instituto de Educação do Minho (Portugal)
José Henrique Paim Fernandes, Centro de Gestão Municipal e Políticas Edacacionais (Brasil)
José Joaquín Brunner, Universidad Diego Portales (Chile)
José David Weinstein Cayuela, Universidad Diego Portales (Chile)
Josette Altman Borbón, Secretaria General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO (Costa Rica)
Lorenzo Gomez Morin Fuentes, investigador de política pública y política educativa (México)
Margarita Peña, Consultora en educación (Colombia)
María Claudia Uribe Salazar, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (Chile)
Maria Helena Guimarães de Castro, Conselho Nacional de Educação/CNE (Brasil)
Mariano Fernández Enguita, Universidad Complutense de Madrid (España)
Mariano Narodowski, Universidad Torcuato Di Tella (Argentina)
Melina Gabriela Furman, Universidad de San Andrés (Argentina)
Rafael de Hoyos Navarro, Departamento de Desarrollo Humano, Europa y Asia Central (Banco Mundial)
Ricardo Cuenca Pareja, investigador principal del CONCYTEC (Perú).
Sergio Cárdenas Denham, Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE (México)

Consejo Científico / Conselho Científico

Agustín de la Herrán Gascón, Universidad Autónoma de Madrid, España. https://orcid.org/0000-0001-9156-6971
Aida Sanahuja Ribés, Universitat Jaume I, España. https://orcid.org/0000-0002-3581-8801
Ángel San Martín Alonso, *Universidad de Valencia, España.* https://orcid.org/0000-0003-3565-4250
Ascensión Palomares Ruiz, Universidad de Castilla-La Mancha, España. https://orcid.org/0000-0003-3350-2341
António Manuel Águas Borralho, *Universidade de Évora, Portugal.* http://orcid.org/0000-0001-6278-2958
Carmen Nieves Pérez Sánchez, *Universidad de La Laguna, España.* https://orcid.org/0000-0002-5217-4331
Cleci Werner da Rosa, *Universidade de Passo Fundo, Brasil.* https://orcid.org/0000-0001-9933-8834
Daniel García-Goncet, Universidad de Zaragoza, España https://orcid.org/0000-0002-5517-3510
Edson Jorge Huaire Inacio, Universidad Femenina del Sagrado Corazón, Perú. https://orcid.org/0000-0003-2925-6993
Elsa Piedad Cabrera Murcia, *Pontificia Universidad de Chile.* https://orcid.org/0000-0003-1122-5232
Ileana Leonor Farre, Universidad del Chubut, Argentina. https://orcid.org/0000-0001-9774-3756
Isabel María Gallardo Fernández, *Universidad de Valencia, España.* https://orcid.org/0000-0001-7505-5469
Jairo Ortiz-Revilla, Universidad de Burgos, España. https://orcid.org/0000-0002-9138-0832
Joan Andrés Traver Martí, *Universidad Jaime I, España.* https://orcid.org/0000-0002-5948-1035
Jorge Bonito, *Universidade de Évora, Portugal.* https://orcid.org/0000-0002-5600-0363
José Armando Salazar Ascencio, *Universidad de La Frontera, Chile.* https://orcid.org/0000-0003-0976-0551
José Quintanal Díaz, *Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.* https://orcid.org/0000-0003-2263-1105
Juan José Leiva Olivencia, *Universidad de Málaga, España.* https://orcid.org/0000-0002-2857-8141
Juan Vicente Ortiz Franco, *Fundación Universitaria Los Libertadores, Colombia.* -
Manuel Ferraz Lorenzo, *Universidad de La Laguna, España.* https://orcid.org/0000-0001-7664-4353
Márcia Lopes Reis, *Universidade Estadual Paulista - UNESP, Brasil.* https://orcid.org/0000-0002-0520-506X
María Ángeles González Galán, *Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.* -
María Amelia Pidello Rossi,*IRICE-CONICET, Argentina.* https://orcid.org/0000-0002-8219-3832
María Clemente Linuesa, *Universidad de Salamanca, España.* https://orcid.org/0000-0003-1893-236X
Maria Célia Borges, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Brasil. https://orcid.org/0000-0002-5445-023X
María del Carmen Lorenzatti, *Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.*
Maria Eveline Pinheiro Villar de Queiroz, *Ministério da Educação, Brasil.*
María Inmaculada Egido Gálvez, *Universidad Autónoma de Madrid, España.* https://orcid.org/0000-0003-1995-2688
María José Bautista-Cerro Ruiz, *Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.* -
María Luisa López Huguet, Universidad Internacional de La Rioja (UNIR), España. https://orcid.org/0000-0002-9990-9702
María Teresa Gómez del Castillo, *Universidad de Sevilla, España.* https://orcid.org/0000-0002-7006-8671
Maribel Castillo Díaz, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), México https://orcid.org/0000-0001-7334-307X
Paulo Celso Ferrari, *Universidade Federal de Goiás (UFG), Brasil* https://orcid.org/0000-0003-1228-4736
Rafael Pérez Flores, *Universidad Autónoma Metropolitana, México.*
Rosa Vázquez Recio, *Universidad de Cádiz, España.* https://orcid.org/0000-0001-6595-177X
Sílvia Maria de Oliveira Pavão, Universidade Federal de Santa Maria-UFSM, Brasil. https://orcid.org/0000-0002-5385-0280
Valentín Gonzalo Muñoz, Universidad Complutense de Madrid, España https://orcid.org/0000-0003-2108-9385
Valentín Martínez-Otero Pérez, *Universidad Complutense de Madrid, España.* https://orcid.org/0000-0003-3971-7204

Evaluadores de este número / Avaliadores deste número

Adriano de Araujo Santos, Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Brasil https://orcid.org/0000-0002-4440-0810
Alicia Cabrera Olguin, IPN, México https://orcid.org/0000-0001-6275-3452
Anatália Dejane Silva de Oliveira, Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Brasil https://orcid.org/0000-0003-3307-8632
Ángel Rodríguez Saiz, Universidad de Burgos (UBU), España https://orcid.org/0000-0002-3807-2167
Carmen Leticia Pérez, Universidad Don Bosco, El Salvador https://orcid.org/0000-0002-1345-8331
César Guadalupe, Universidad del Pacífico (UP), Perú https://orcid.org/0000-0002-2717-0814
Doris Josefina Córdova, Universidad Central de Venezuela (UCV) Venezuela, https://orcid.org/0000-0002-8583-3743
Fernando da Silva Cardoso, Universidade de Pernambuco (UPE), Brasil https://orcid.org/0000-0001-8460-0406
Gilberto Ferreira da Silva, Universidade La Salle (UNILASALLE), Brasil https://orcid.org/0000-0002-6294-2322
Guadalupe Maribel Hernández Muñoz, Universidad Autónoma de Nuevo León, México https://orcid.org/0000-0001-9804-6938
Gustavo Alberto Ibarra Díaz, Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguay https://orcid.org/0000-0002-5046-2794
Ivana Griselda Zacarias, Ministerio de Educación de la Nación, Argentina https://orcid.org/0000-0002-4284-0572
Joaquín Reyes Lara, Universidad de Guadalajara (UDG), México https://orcid.org/0000-0001-5468-1479
José Asunción González, CHD_Consultora, Paraguay
Juan Pablo Catalán Cueto, Universidad Andrés Bello (UNAB), Chile https://orcid.org/0000-0003-4702-8839
Márcia Lopes Reis, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil https://orcid.org/0000-0002-0520-506X
María Covadonga de la Iglesia Villasol, Universidad Complutense de Madrid (UCM), España https://orcid.org/0000-0001-5092-9932
María Esther Urrutia Aguilar, Univiersidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México https://orcid.org/0000-0001-8647-1847
María Inmaculada Egido Gálvez, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España https://orcid.org/0000-0003-1995-2888
María Mercedes Giménez Burgo, Universidad Bolivariana, Chile
Maribel Castillo Díaz, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), México https://orcid.org/0000-0001-7334-307X
Mário de Faria Carvalho, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil https://orcid.org/0000-0002-7071-2586
Mauricio López, Universidad de Chile https://orcid.org/0000-0002-8288-2988
Mirna Carolina Valladares Celis, University of Bristol, Reino Unido https://orcid.org/0000-0003-3402-7992
Nilo Albert Velásquez, Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote (ULADECH), Perú https://orcid.org/0000-0001-7881-4985
Reina Galindo Navas, Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) Venezuela, https://orcid.org/0000-0003-1798-0853
Rodolfo Viveros Contreras, Universidad Veracruzana, México https://orcid.org/0000-0003-1723-3110
Rosina Vanesa Sánchez, Universidad de Lima, Perú https://orcid.org/0000-0002-9672-7380
Sanny Silva da Rosa, Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), Brasil https://orcid.org/0000-0001-5044-6156
Vera Lucia Felicetti, Universidade La Salle (Unilasalle), Brasil https://orcid.org/0000-0001-6156-7121

Organización de Estados Iberoamericanos
Organização de Estados Ibero-americanos

REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN
REVISTA IBERO-AMERICANA DE EDUCAÇÃO

volumen 102. número 1
septiembre-diciembre / setembro-dezembro 2026

Balance de los cambios que ha experimentado la educación iberoamericana en la última década
Balanço das mudanças pelas quais passou a educação ibero-americana na última década

Coordinación / Coordenação: Hugo Díaz Díaz

Sumario / Sumário

Editorial

Hugo Díaz Díaz. Balance de los cambios que ha experimentado la educación iberoamericana en la última década 9

Monográfico

Cristina Fioreze, José Joaquín Brunner e Mario Alarcón. Mal-estar, satisfação e vocação: estudo comparativo sobre a profissão acadêmica em instituições privadas do Brasil e do Chile 29

Alfredo Trejo Cabrera, Ceferina Cabrera Félix, Elisabeth Viviana Lucero Baldevenites, Mirtha Graciela Villagra Ferreira y Armando Guillermo Antúnez Sánchez. Políticas de inclusión digital en Iberoamérica (2015-2025): análisis comparado de las experiencias de España, República Dominicana, México, Cuba y Paraguay 49

Carlos Concha Albornoz y María Eugenia Letelier Gálvez. Aprendizaje a lo largo de la vida en América Latina y el Caribe: balance de brechas y progresos, agenda de desafíos 73

Angel Molina-Herrera y Jesica Moreno-Puchalt. De la participación a la corresponsabilidad: análisis comparado de las políticas de colaboración familia-escuela en Iberoamérica (2015-2025) 91

Sascha Rosenberger. Paraguay frente a la nueva narrativa de la inevitabilidad: tecnología, formación docente y cambio educativo desde las TIC en 2010 hasta la IA en 2026 111

María Sol Rodriguez Tablado y Natalia Osiadacz. Transformaciones en la política de alfabetización inicial de la República Dominicana: la experiencia de CON BASE, 2017-2026 133

Carolina Giovannetti e Lorena Andrade Costa. Do plano normativo à governança por evidências: reconfigurações do planejamento educacional no Brasil no PNE 2026-2036 149

Jesús Cendros Guasch. La educación a distancia en el sector universitario en Venezuela: Entre el vacío normativo, la crisis económica y la resiliencia institucional (pasado, presente y futuro) 167

Nikolás Francisco Kúsulas Miñón. Entre discursos y ausencias: currículum y tensiones político-normativas de la Educación Sexual Integral en Chile 183

Otros Temas

Victoria Gessaghi. Escuela, privilegio y poder: estudios sobre la educación de las élites en Latinoamérica 203

Recensiones

Ileana Paz Minutella. Crítica de la política educativa. Para entender qué nos pasó y decidir qué hacer 221

EDITORIAL

Balance de los cambios que ha experimentado la educación iberoamericana en la última década

Balanço das mudanças que a educação ibero-americana vivenciou na última década

An assessment of the changes undergone by Ibero-American education over the last decade

Hugo Díaz Díaz
Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional (INIDEN), Perú

Resumen. La última década ha sido un período de transformaciones y contrastes para la educación iberoamericana. Cambios políticos, sociales, económicos y demográficos modificaron las prioridades y maneras de enfrentar problemas estructurales y nuevas demandas de calidad y equidad. La ampliación de oportunidades y mejora de los aprendizajes, desiguales entre países, enfrentan aún problemas de insuficiencia e ineficiencia presupuestal que limitan progresos más acelerados.

Dos acontecimientos marcaron la década. La COVID-19 originó la suspensión de la enseñanza presencial y afectó los aprendizajes, profundizó las desigualdades, evidenció las brechas de conectividad e hizo visibles problemas de bienestar emocional y convivencia. Otro fue la inteligencia artificial, que abrió nuevas posibilidades y desafíos para el aprendizaje presencial, híbrido y a distancia, la evaluación y los materiales educativos. Obligó a que los currículos y los docentes busquen formas de adaptarse a un mundo donde aumentan preocupaciones medioambientales, de salud, migraciones, guerras. La dinámica de las demandas laborales y los procesos productivos reforzaron la importancia de la educación a lo largo de la vida, pero los sistemas siguen enfrentando altos déficit de formación de jóvenes y adultos articulada con el trabajo y la sociedad. No obstante, Iberoamérica también ha sido un escenario de prometedoras innovaciones, maneras de diseñar políticas y dirigirse a cambios significativos.

Palabras clave: sistemas educativos iberoamericanos; gobernanza; cambios sociales acelerados.

Resumo. A última década foi um período de transformações e contrastes para a educação ibero-americana. Mudanças políticas, sociais, econômicas e demográficas alteraram as prioridades e as formas de enfrentar problemas estruturais, bem como novas demandas por qualidade e equidade. A ampliação de oportunidades e a melhoria das aprendizagens — desiguais entre os países — ainda enfrentam problemas de insuficiência e ineficiência orçamentária que limitam um progresso mais acelerado.

Dois acontecimentos marcaram a década. A COVID-19 levou à suspensão do ensino presencial, afetou as aprendizagens, aprofundou as desigualdades, evidenciou as lacunas de conectividade e tornou visíveis problemas relacionados ao bem-estar emocional e à convivência. Outro foi a inteligência artificial, que trouxe novas possibilidades e desafios para o ensino presencial, híbrido e a distância, bem como para a avaliação e os materiais educacionais. Isso forçou os currículos e os docentes a buscarem formas de se adaptar a um mundo marcado por crescentes preocupações ambientais e de saúde, além de migrações e guerras. A dinâmica das demandas do mercado de trabalho e dos processos produtivos reforçou a importância da educação ao longo da vida; contudo, os sistemas ainda enfrentam grandes lacunas na formação de jovens e adultos, no que tange à sua articulação com o mundo do trabalho e a sociedade. Não obstante, a Iberoamérica também tem sido palco de inovações promissoras, novas formas de conceber políticas e caminhos rumo a mudanças significativas.

Palavras-chave: sistemas educacionais ibero-americanos; governança; mudanças sociais aceleradas.

Abstract. The last decade has been a period of transformation and contrast for education in the Ibero-American region. Political, social, economic, and demographic shifts have altered priorities and the approaches used to address structural problems, as well as new demands for quality and equity. While there has been an expansion of opportunities and improvements in learning outcomes—though these vary significantly from one country to another—the sector continues to grapple with budgetary insufficiencies and inefficiencies that hinder more rapid progress.

Two major developments defined the decade. The COVID-19 pandemic led to the suspension of in-person instruction, which negatively impacted learning, deepened existing inequalities, exposed connectivity gaps, and brought issues related to emotional well-being and social coexistence to the fore. A second development was the emergence of artificial intelligence, which introduced both new possibilities and challenges for in-person, hybrid, and remote learning, as well as for assessment methods and educational materials. This has compelled curricula and educators to find ways to adapt to a world increasingly shaped by concerns regarding the environment, public health, migration, and conflict. Furthermore, the evolving nature of labor market demands, and production processes has

underscored the importance of lifelong learning; yet, educational systems still face significant gaps in providing young people and adults with training that is effectively aligned with the needs of the workforce and society. Nevertheless, the Ibero-American region has also served as a setting for promising innovations, new approaches to policy design, and meaningful, transformative change.
Keywords: Ibero-American educational systems; governance; accelerating social changes

1. Introducción

La reciente década ha estado marcada por un intenso cambio social, científico y tecnológico que hace diez años o incluso menos, difícilmente lo habríamos imaginado. Si bien la dinámica del cambio no ha alterado las finalidades que todo sistema educativo debe perseguir, lo que está variando son las estrategias que conducen a su logro.

Hoy trasmitir conocimiento es cada vez más una competencia que la escuela y el profesor comparten con potentes plataformas digitales. Ya no bastan los conocimientos adquiridos durante la educación formal para perfiles ocupaciones que se van reformulando con mayor rapidez. Tampoco es necesario ni conveniente que durante la etapa de escolaridad tenga que aprenderse de todo un poco pues la velocidad con que se renuevan el saber científico y tecnológico aconsejan priorizar lo fundamental y perdurable que debe adquirirse, dejando el resto para irlo aprendiendo a lo largo de la vida. El aprender a aprender pasó a ser una competencia que cobra mayor relevancia. Finalmente, existen temas vitales para la humanidad que la educación no ha podido ignorar y que necesitaban estar debidamente presentes en los currículos nacionales; es el caso del medio ambiente, la globalización, la convivencia pacífica y la erradicación de la pobreza extrema.

2. Metodología

El documento efectúa un balance del desempeño de los sistemas educativos iberoamericanos en la última década a partir del 2015. Lo hace seleccionando siete políticas analizando sus progresos, estancamientos, retrocesos y factores que incidieron en que unos países obtengan mayores avances que otros en democratización equidad y calidad de oportunidades. Estas políticas se relacionan con la gobernanza, expectativas y desilusiones; la madurez de la gestión la invasión y poder transformador de las tecnologías digitales; la pandemia originada por la COVID-19 y la larga suspensión de la educación presencial; el docente y la aplicación del enfoque competencial; el comportamiento de la oferta educativa en medio de un bono demográfico que se agota; el nuevo giro en las modalidades y expectativas de formación técnica profesional y universitaria; y finalmente, aumento de la inversión pero con urgencia de mejorar la calidad del gasto.

El artículo ha procurado basarse en fuentes estadísticas y de análisis que cubran el período analizado. Toma en cuenta la amplia producción diagnóstica producida por instituciones como CEPAL, Banco Mundial, Banco Interamericano, Unesco, OCDE, OEI, Unicef, así como referencias y estudios que sobre los países se han podido encontrar en las redes de navegación.

2.1 Gobernanza, expectativas, desilusiones

Durante los últimos diez años, buena parte de los países latinoamericanos han vivido momentos difíciles en cuanto a gobernabilidad la que se ha debilitado debido principalmente cuatro razones: las tensiones entre los poderes del Estado y los nive-

les central, regional y local; la inestabilidad en el cargo de las más altas autoridades; el interés de los políticos puesto en conveniencias personales o de grupo antes que las nacionales; y el aumento de la corrupción y mayor injerencia en decisiones de gobierno de grupos que están fuera de la Ley, incluidos los asociados al narcotráfico, la delincuencia y poderosas empresas informales.

Son situaciones que han afectado la gobernanza de los sistemas educativos, la continuidad de políticas y reformas, y consecuentemente, la capacidad para producir impactos sistémicos y duraderos. Son mayormente los países que pudieron mantener continuidad y liderazgo en la gestión los que desarrollaron intervenciones conducentes a mayores progresos en el incremento de la escolarización, la culminación de estudios y mayores logros en las evaluaciones nacionales y comparadas. En cambio, cuando la gestión y gobernanza no alcanzaron los grados de madurez suficiente, esos objetivos quedaron todavía como un pendiente a resolver; en especial en las áreas rurales y urbano marginales donde las deudas de la mayoría de los países son aún enormes.

Claro está que siendo necesaria, la educación no es suficiente para resolver por sí sola la pobreza, la desigualdad y el desempleo. Estos años ratifican la necesidad de hacer de la educación una tarea de todos si se quieren reducir las brechas de equidad de acceso y permanencia y que la educación sea un arma poderosa para facilitar oportunidades de empleo digno en un mercado ocupacional donde priman la informalidad y precariedad de condiciones laborales.

De no prestar atención a estos problemas, la desilusión por los resultados que obtiene la educación podría seguir creciendo. Por ello resulta urgente reflexionar sobre las advertencias que se hacen sobre la pérdida de valoración y percepción política y social, así como de prioridad y protagonismo de la educación durante los últimos diez años. El aumento de las tasas de permanencia, de nivel educativo de la población y del número de estudiantes graduados en la educación superior no necesariamente son sinónimos de capital humano suficiente ni equivalen automáticamente a aprendizajes efectivos y logro de competencias fundamentales para la transformación social esperada con mayores niveles de bienestar y competitividad, tanto individual como colectiva.

Un reclamo común ha sido hacer de la educación una política de Estado, con visión multisectorial y territorial, planes y estrategias que expliciten con claridad el tránsito del diagnóstico y propuestas a cómo hacerlas realidad. La experiencia reciente en América Latina demuestra que es posible lograr objetivos en menores plazos si hay concurrencia de diversos actores y niveles de gestión, metas claras, sostenidas en el tiempo y monitoreadas permanentemente, con mecanismos de retroalimentación, financiamiento adecuado, incentivos por logros excepcionales y penalizaciones por no cumplimiento de metas. Programas como Escuela Nueva en Colombia, Alfabetización inicial en Ceará, Brasil, Tutoría Virtual en El Salvador, transferencias o subvenciones condicionadas, educación inicial integral y jornada escolar completa, forman parte de una amplia lista de iniciativas en Latinoamérica que permitirían ir a paso más seguro. De lo contrario, las brechas con el mundo desarrollado seguirán manteniéndose y el desencanto de la población aumentar.

Es verdad que se dan matices de un país a otro, pero el problema no está en la falta de educación sino más bien una falta de conexión entre las expectativas y la efectividad de los sistemas educativos como respuesta a un mercado laboral, economía,

políticas sociales, desigualdades de partida y calidad de servicios. Al sistema se le reclama convertir las credenciales en oportunidades, en retornos en capital humano, en productividad y movilidad social, en mejoras en indicadores de salud y ciudadanía. Los resultados sociales proyectados no siempre se producen con la misma velocidad o con la misma distribución con las que fueron proyectados, pero hay que avanzar con mayor celeridad, seguir más cerca el ritmo de los cambios sociales.

Una debilidad recurrente de la gestión ha sido la distancia entre el diseño normativo y la práctica de enseñanza en el terreno. La coordinación entre las instancias de gobierno es limitada, como también son las capacidades técnicas, financieras y la toma de decisiones que se van reduciendo a medida que se desciende del escalón nacional al regional, local y de centro de enseñanza. El centralismo en países que no tienen un gobierno federal continúa muy persistente, marcado y dificulta que los niveles subnacionales multipliquen las iniciativas de innovación que buscan soluciones a los problemas concretos que presenta el entorno. La interrogante es si las funciones que tienen los ministerios o secretarías de educación son las adecuadas o algunas de ellas -estratégicas, como el currículo y la evaluación- podrán ser asumidas por una entidad autónoma, con poder de decisión y liderazgo transformador, horizontal y efectivo.

Los largos períodos de bonanza económica en muchos países de la región han dado paso a otros de crecimiento incierto que ponen en riesgo las inversiones necesarias para que los sistemas educativos enfrenten el cambio. No todos los programas estratégicos tuvieron una implementación adecuada y la inestabilidad de muchas administraciones de gobierno no permitieron que los sistemas educativos tengan progresos significativos.

En ese escenario la cooperación internacional jugó un papel importante, sobre todo en la implementación de políticas asociadas a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, el apoyo técnico al fortalecimiento institucional y generación de capacidades, además de financiamiento en algunos programas específicos. Su aporte tendió a ser mayor cuando se integró a prioridades nacionales y se orientó a desarrollar capacidades sostenibles una vez finalizados los proyectos. En cambio, la cooperación aislada o limitada a componentes de corto plazo mostró impactos menos sostenibles, debido a que la consolidación de reformas educativas requiere continuidad, coordinación y capacidades instaladas.

El comprensible que los organismos de cooperación suelan trabajar con proyectos delimitados, indicadores cuantificables y calendarios relativamente cortos. Lo ideal es que las iniciativas que apoyan sean aprovechadas y pasen de ser proyectos piloto y sin escalamiento a otros que produzcan cambios duraderos. El salto de la innovación a la escala exige financiación estable, capacidades administrativas y adaptación al contexto en donde la voluntad y capacidad de los Estados para emprenderlos son claves.

2.2 Invasión y poder transformador de las tecnologías digitales

El cambio tecnológico es el que mayor interés concita en la población. Si bien el acceso y aprovechamiento de las herramientas tecnológicas es desigual,muchas de ellas se ponen rápidamente al alcance de la gran mayoría de población en todo el mundo. No está en discusión que forme parte de una estrategia que, bien encaminada, podría conducir a mejorar la calidad, equidad y resultados de aprendizaje y a preparar

las nuevas generaciones para enfrentar los cambios que se vienen. Más bien que frente a la predominancia que aún tienen las clases expositivas y estudiantes pasivos, sea posible incrementar el número de docentes que renuevan sus estrategias metodológicas orientándolas al mayor empleo de métodos como el aprendizaje basado en proyectos, el aprendizaje colaborativo, compartido e individual y, como resultado de la mayor presencia de las tecnologías digitales, incrementar el uso de metodologías como el aula invertida, el diseño universal de aprendizaje, la gamificación...

El componente tecnológico que más revoluciona el quehacer de las sociedades es la inteligencia artificial generativa. En poco tiempo estuvo al alcance de quien pueda estar conectado e ingresó a los sistemas educativos sin pedir permiso. Frente a su invasión, directores y docentes continúan preguntándose cuánto alterará sus roles, prácticas de trabajo, formas de evaluar y la convivencia en las aulas. A través de potentes plataformas, la inteligencia artificial es capaz de atender cualquier interrogante de un estudiante, hacerle las tareas y poner en apuros al docente que no sabe cómo verificar la autoría de trabajos que encarga. PISA 2025 ha encontrado que los niveles de empleo de la inteligencia artificial por parte de los estudiantes de América Latina están por encima del 34% promedio de países de la OCDE: 45% en Colombia y 43% en Uruguay, Perű, República Dominicana y Ecuador (Mateo-Berganza et al. 2026).

Pero la inteligencia artificial conlleva también riesgos. La excesiva dependencia que niños y adolescentes experimentan termina afectando muchas capacidades esenciales que forman parte de su desarrollo integral. De allí que la mayoría de los países del mundo hayan optado por regular su empleo en los centros de enseñanza.

Otro cambio que ha transformado la vida de las sociedades es el celular. Su disponibilidad se ha extendido en todos los estratos sociales; no solo los adultos poseen uno de estos aparatos. En países como Colombia, el 35% de los niños de 6 a 9 años cuenta con celular propio, al igual que el 55% de los que tienen 10 a 13 años. En Chile, en el período 2016-2022, la edad promedio en que niños y niñas obtienen su primer teléfono móvil disminuyó de 11 años en 2016 a 8,9 años en 2022 y el acceso en el grupo etario de 0 a 5 años se incrementó de 2% a 9% y en el de 6 a 9 años de 30% a 49% (UNICEF Chile, 2023). En ese mismo período, en México la población de 6 a 11 años que usa el internet se incrementó de 52.9% 79.7%, mientras que entre los adolescentes de 12 a 17 años el aumento fue de 85.5% a 95.1% en 2024 (REDIM, 2026).

Además, aumenta el tiempo en que los niños y adolescentes están conectados y la preocupación por las implicancias que la excesiva combinación de celular, conectividad, plataformas, redes sociales y videojuegos tiene en el aprendizaje, la sociabilidad y la salud mental. PISA 2025 ha alertado que el mayor tiempo de permanencia de los niños y adolescentes en plataformas como TikTok, Instagram o You Tube los conduce a ser lectores pasivos, inclinados a las lecturas rápidas, superficiales, apresuradas. Van abandonando la lectura de textos más extensos y reducen su capacidad de concentración en el contenido y comprensión de un texto y la consolidación a tiempo de los aprendizajes básicos. Son factores explicativos del menor desempeño de los estudiantes en comprensión y fluidez lectora y en el desarrollo de habilidades relacionadas con la curiosidad, la perseverancia, el pensamiento crítico, la resiliencia. PISA igualmente advierte sobre el creciente uso confiado y sin reparos de

las respuestas que brinda la inteligencia artificial por parte de los estudiantes. Le están peligrosamente delegando la función cognitiva y la capacidad de pensar, reflexionar, preguntarse, indagar y experimentar.

Las tecnologías digitales pueden apoyar el mejor desempeño del docente si la frecuencia de uso en el aula está bien estructurada. Además, PISA ha encontrado que los estudiantes que señalan utilizar inteligencia artificial una o dos veces por semana para realizar una investigación sobre un tema nuevo obtienen un mayor puntaje en Ciencias que los que reportaron usarla a diario o casi diariamente. El rendimiento más bajo se registra entre quienes dijeron no usarla nunca o pocas veces. Es un indicador que apoya la convicción que la tecnología no es el problema, lo es su mal empleo.

La invasión de nuevas herramientas y recursos digitales en el mercado ha sido un potente factor de impulso de varias innovaciones en las prácticas docentes, las formas de aprender de los estudiantes y de gestionar la administración. Frente a la predominancia que tenían las clases expositivas con estudiantes pasivos, hoy es posible encontrar un mayor número de docentes que implementan cambios metodológicos orientados dar mayor relevancia a enfoques interactivos, que fomentan la participación y responsabilidad de los estudiantes, la asignación de roles, la aplicación de los conocimientos a situaciones de la vida real. El proceso de aprendizaje cobra mayor sentido frente a una población escolar que ha ido perdiendo el interés por aprender cuando se aplican metodologías que no toman no cuenta que son parte de una generación que nació y vive permanentemente rodeado de las herramientas digitales.

Aprovechar nuevas prácticas de enseñanza y aprendizaje no significa abandonar algunos objetivos y componentes la enseñanza tradicional, pero si remozarlos e irlos integrando en modelos de enseñanza híbrida. Tampoco invertir en tecnología es siempre sinónimo de mejores prácticas en el aula. Se puede fracasar en ese intento cuando no se invierte analizando todas las aristas del cambio que se pretende. Invertir en plataformas o aplicativos que no se adecuan al estilo formativo, sin capacitar a los docentes, sin tener una red interna que llegue eficientemente a las aulas, sin soporte logístico y otros componentes necesarios puede hacer de la esperada solución un problema real.

2.3 La pandemia originada por la COVID-19 y la larga suspensión de la educación presencial

La pandemia marcó para la educación un antes y un después. Fue un período en el que 170 millones de niños y adolescentes latinoamericanos vieron interrumpida, parcial o completamente, su educación presencial y, consecuentemente, debilitaron su vínculo cotidiano de relación con los profesores. La educación en casa fue la opción de emergencia organizada en plazos perentorios, con un magisterio y hogares no preparados para implementarla.

Pasada la crisis afloraron los impactos que trajo la pandemia. Es verdad que permitió conocer la capacidad creativa de muchos docentes para llegar a sus estudiantes con estrategias innovadoras y que muchos de los que eran resistentes al uso de las tecnologías constataron que era la herramienta que debían utilizar, pero también poco a poco fueron conociéndose las consecuencias negativas de ese largo período de aislamiento. Además, se esperaba que luego un tiempo de retorno a la enseñanza presencial

las evaluaciones nacionales e internacionales de aprendizajes muestren mejoras y no retrocesos en lectura, matemáticas y ciencias. No sucedió así. Al contrario, lo constatado fueron descensos significativos en las capacidades cognitivas y en habilidades como el pensamiento crítico, la curiosidad, la creatividad, la tolerancia, la resistencia al estrés, la autorregulación, la sociabilidad...

El retorno a la presencialidad había favorecido un consenso al interior de la mayoría de los países sobre la necesidad de emprender la recuperación de aprendizajes mediante programas de nivelación; el refuerzo de la lectura y matemáticas, la priorización de los contenidos curriculares; el fortalecimiento de la tutoría y los programas de transferencias condicionadas para alentar mayores niveles de asistencia de la población escolar con mayor nivel de vulnerabilidad. Sin embargo, la implementación de estrategias para la recuperar aprendizajes funcionó de manera desigual en la mayoría de los países, inclusive más lenta que volver a los niveles de prepandemia en el acceso y la asistencia a las escuelas. Esto mostró que retornar a la presencialidad no era suficiente, se necesitaban intervenciones pedagógicas intensivas, sostenidas y focalizadas.

El Banco Mundial (2022) estimó en su momento que las pérdidas de aprendizaje podrían traducirse, en el largo plazo, en una disminución de alrededor del 12% en los ingresos de por vida de la población escolar afectada, siendo mayores y más graves las consecuencias entre los niños que recién iniciaban su escolaridad y los de entornos socioeconómicos más bajos.

Por otro lado, el rendimiento de los estudiantes no solo disminuyó como consecuencia de la pandemia; ellos ya venían deteriorándose desde antes. Estadísticas de la OCDE muestran que los desempeños en lectura y matemática han caído en Costa Rica y México desde el 2009 y que en Chile, Colombia, Perú y Uruguay el descenso se produce entre las evaluaciones del 2015 y 2025. No obstante el descenso en el rendimiento, Chile y Uruguay, los países con mejores resultados en PISA, prácticamente doblan el porcentaje de estudiantes que superan el nivel mínimo de las competencias lectora, matemática y científica en la República Dominicana, Guatemala y Paraguay.

Tabla 1. América Latina: Diferencias de puntaje por desempeño en Lectura, Matemáticas y Ciencia. Estudiantes debajo del Nivel de Competencia. PISA 2009-2015-2025.

	Lectura		Matemática		Ciencia		Estudiantes por debajo de Nivel de Competencia		
PAÍS	2009-2015	2015-2025	2009-2015	2015-2025	2009-2015	2015-2025	Lec-tura	Mate-mática	Cien-Cia
Uruguay	11	-14	-9	-13	8	10	43.4%	57.9%	35.8%
Chile	10	-23	2	-20	0	-5	38.2%	59.3%	35.5%
México	-2	-15	-11	-20	0	-2	50.3%	69.8%	49.6%
Costa Rica	-16	-11	-9	-13	-10	4	46.9%	69.6%	44.4%
Perú	28	-8	22	-5	28	9	58.2%	69.5%	52.6%
Colombia	12	-26	9	-9	14	-2	54.4%	71.0%	50.1%

PAÍS	Lectura		Matemática		Ciencia		Estudiantes por debajo de Nivel de Competencia		
	2009-2015	2015-2025	2009-2015	2015-2025	2009-2015	2015-2025	Lec-tura	Mate-mática	Cien-Cia
Brasil	-5	1	-9	2	-4	8	51.1%	71.8%	52.5%
Argentina *							59.6%	75.9%	66.5%
Ecuador *							61.9%	80.1%	50.1%
El Salvador *							70.5%	87.8%	65.0%
R.Dominicana *							77.3%	90.5%	74.1%
Guatemala *							83.2%	92.1%	79.2%
Paraguay *							76.3%	90.3%	75.6%
OCDE	0	-32	-5	-27	-7	-11	31.0%	34.8%	25.7%

Nota: * Países que no participaron en la evaluación 2015.
Fuente. OCDE, Resultados PISA 2025

A la caída de los aprendizajes durante la pandemia se sumó la agudización de los problemas de estabilidad emocional de estudiantes y profesores. Se incrementaron los casos de depresión, ansiedad, dependencia de antidepresivos, malestar y confusión, al igual que el deterioro del clima de convivencia y disciplina en las aulas. La Organización Mundial Bullying sin Fronteras en su Informe 2026 sobre ciberbullying menciona que cinco países iberoamericanos están entre los diez que en el mundo presentan la mayor cantidad de denuncias: España, Brasil, Argentina, México y Colombia. Añade que entre los adolescentes mayores de 13 años, seis de cada diez casos tendrían origen en redes sociales y que a partir de los 18 años, esa proporción ascendería a ocho de cada diez. El Informe atribuye al teléfono móvil un papel central en los episodios de hostigamiento digital y señala al WhatsApp como el canal más mencionado por las víctimas con 50,8% de los casos y al conjunto de Facebook, X e Instagram el 49,2% restante. Asimismo, más del 70% de las víctimas recibiría ataques cada tres o cuatro horas y cerca de la mitad no presentaría una denuncia formal (Organización Mundial Bullying sin fronteras, 2026).

PISA 2025 indica que el 21% de los estudiantes chilenos y el 29% de los de Perú declararon haber sufrido alguna forma de bullying varias veces al mes; asimismo, que al 4% en Chile y 13% en Perú les publicaron en internet, burlas y mensajes mal intencionados sin su consentimiento (Infobae, 2026). Grave es que el porcentaje de estudiantes que sufrió estas agresiones se incrementó significativamente con relación a PISA 2022. Los agredidos no solo obtuvieron menores puntajes en la evaluación de Ciencias sino que el bullying fue igualmente un factor de elevación del ausentismo y de preocupación.

Además de los efectos negativos en la convivencia escolar, el ciberbullying y bullying pusieron en cuestión los sistemas que están detrás de la protección del derecho de los estudiantes de tener una experiencia en la escuela agradable, segura y de calidad de aprendizajes. Ante el aumento de las cifras de acoso, agresión y otras formas

de violencia en niños y adolescentes, varios países revisan la normatividad existente, refuerzan sus políticas de tutoría, los mecanismos y capacitación para la prevención e intervención rápida y hacen campañas de sensibilización a las familias para evitar el sobre proteccionismo excesivo frente a actos de indisciplina por parte de sus hijos.

La magnitud de los problemas socioemocionales y de salud mental han obligado en muchos países a reforzar la organización de los centros educativos - por lo menos en los de mayor tamaño- con personal que refuerce el apoyo psicosocial. Aprovechar las tecnologías digitales para ofrecer una asistencia tutorial y psicológica a distancia es una alternativa si se tiene en cuenta que una limitación es la insuficiencia de psicólogos educacionales.

2.4 Docentes batallando con el enfoque por competencias

Los esfuerzos para mejorar las estrategias de aprendizaje, en especial las curriculares, se han dado en la mayoría de los países de la región. Desde hace tres décadas, el objetivo ha sido dejar una enseñanza tradicional, muy estandarizada, rígida, vertical, uniforme para todos y que privilegia el copiado, la repetición y el memorismo. La opción de un currículum basado en competencias se sustentó en organizar el aprendizaje en base a trayectorias secuenciales e individualizadas, que la evaluación utilice criterios e indicadores de lo que se espera adquieran los estudiantes y que la prioridad esté en los aprendizajes fundamentales -comunicación integral, matemática para la vida, ciencias naturales y formación en valores- y el desarrollo de capacidades para la vida.

Cuando los primeros diseños curriculares basados en competencias empezaron a implementarse se generó una enorme expectativa entre los especialistas que diseñaron esta herramienta de formación, pero al mismo tiempo de incertidumbre entre un conglomerado de docentes muy heterogéneo al que se le demandaba trabajar con lenguajes, terminologías de programación, ejecución y evaluación alejadas de lo que eran sus rutinas habituales. Además, varios países formularon un currículo sobrecargado en contenidos, competencias, capacidades, estándares de logro, desempeños y otros indicadores. Técnicamente los diseños eran difícilmente cuestionables, pero la duda estaba en la viabilidad práctica; en especial cuando los docentes carecían de la capacitación y acompañamiento necesarios. Como lo señala el investigador español Trujillo (2026), para el profesorado, las competencias no iban con ellos ni con la escuela. Por ello, no resulta extraño que existan profesores todavía trabajando con objetivos y preguntándose si deberían tener como meta enseñar todo aquello que los currículos prescriben o si sería mejor concentrarse en aprendizajes que para su edad y para seguir aprendiendo durante toda su vida sean relevantes.

Algunos países avanzan en replantear los diseños y estrategias curriculares. La racionalización de contenidos y competencias, los mecanismos de evaluación y las terminologías son un primer paso. A título ilustrativo cabría preguntarse si a los docentes de la educación superior deben programar y ejecutar sus programas de formación con tales niveles de desagregación. Ciertamente no.

Si bien el enfoque basado en competencias ganó espacio, se buscan formas de mejorar las progresiones de aprendizaje, las secuencias didácticas, el trabajo con proyectos interdisciplinarios, la evaluación basada en evidencias, rúbricas y retroalimentación. La tendencia es mantener el marco orientado a competencias, pero buscando

un currículum que responda a planteamientos más claros, entendibles y medibles sobre lo que los alumnos necesitan saber, saber hacer, saber ser y saber convivir en contextos reales como los actuales. Hay conciencia que no se trata de cantidad de aprendizajes, sino de aquellos prioritarios, centrales y significativos.

Para lograrlo, adoptan un enfoque competencial más flexible, adaptado a las necesidades individuales y al progresar según el ritmo de cada estudiante; introducen modificaciones que balancean el peso de las competencias, los contenidos disciplinares y las actitudes evitando que las competencias sustituyan por completo a los contenidos; enfatizan la adquisición de aprendizajes clave conectándolos a proyectos prácticos que preparen para la vida adulta, el ingreso al empleo y a los cambios sociales; no descuidan el desarrollo del pensamiento crítico, la creatividad, la resolución de problemas, la colaboración y la capacidad de aprender a aprender; y concuerdan en que no todo puede aprenderse durante la enseñanza formal pues hay que seguir aprendiendo durante toda la vida.

Igualmente, no se pierde de vista la importancia de habilidades transversales como la capacidad de comunicación, colaboración, adaptación, resolución de problemas, autonomía, pensamiento crítico y otras necesarias para desenvolverse en sociedades caracterizadas por cambios permanentes. Son esenciales para complementar los esfuerzos que se hagan en las prácticas de educación ciudadana, fortalecimiento democrático, derechos humanos, convivencia, equidad de género, atención a la diversidad y desarrollo sostenible.

Sin embargo, el desafío sigue siendo pasar del qué al cómo; es decir, transitar de la incorporación formal de estos principios en el currículo a lograr experiencias educativas concretas, que transformen las prácticas escolares y conductas ciudadanas. La experiencia enseña que adoptar formalmente un currículo por competencias no produce por sí mismo cambios en las prácticas de enseñanza. Las competencias requieren secuencias ordenadas de aprendizaje, materiales adecuados, ejemplos de su aplicación asociados a la vida real, oportunidades de práctica, reformas la formación de docentes y contar con un acompañamiento continuo y efectivo. Cuando estos elementos no existen, la reforma curricular permanece principalmente en el plano prescriptivo y la personalización de la enseñanza continúa siendo sólo una aspiración.

2.5 Comportamiento de la oferta educativa en medio de un bono demográfico que se va agotando

América Latina vive el bono demográfico y, consecuentemente, un proceso en el que la proporción de personas entre 15 a 64 años supera a la suma de los menores de 14 y mayores de 65 años. Este proceso, como ha sucedido en otros países del mundo, impacta en el ritmo de crecimiento de la educación básica y superior. Simultáneamente, las dinámicas de comportamiento de los mercados ocupacionales y la mayor esperanza de vida abren la posibilidad expandir la educación con ofertas dirigidas para grupos poblacionales de mayor edad. Han crecido los programas presenciales, y empiezan a aumentar los híbridos y o line orientados a la actualización de competencias profesionales. Además, la presencia de universidades de otros países en territorios nacionales se ha intensificado, lo que aporta a la internacionalización y presiona a las instituciones nacionales a que aumenten su competitividad.

Las estimaciones de la CEPAL indican que en América Latina hay 197,1 millones de habitantes que tienen menos de 20 años. Con relación al 2015, ese grupo poblacional se redujo en 13,2 millones, siendo la reducción entre los menores de cinco años de casi seis millones. Estas tendencias facilitaron que la mayoría de los países experimente mejoras en las tasas de escolarización entre la población de 3 a 5 años gracias a intervenciones dirigidas a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. En primaria América Latina ha logrado tasas casi universales en la mayoría de los países, pero a medida que se avanza en escolaridad las tasas van descendiendo: en la alta secundaria caen al 76% en áreas urbanas y 59,3% en las rurales. Según condición socioeconómica las brechas son considerables al llegar a la educación superior: mientras en el quintil más alto accede el 47,4%, en el más bajo lo hace sólo el 5,9%. El BID sostiene que la educación secundaria se ha convertido en un umbral que separa de forma clara las trayectorias de los grupos más favorecidos y los más rezagados (Arias Ortiz et al., 2026).

En los países donde más progresos se logran en la efectiva igualdad de oportunidades juega un papel decisivo la capacidad de gestión y la calidad de implementación. Asimismo. que el objetivo central sea la expansión de las oportunidades y que vaya articulada con objetivos claros sobre qué deben aprender los estudiantes, en qué condiciones y oportunidades. La experiencia muestra que para ser efectiva la inclusión requiere apoyos, adaptaciones y capacidades específicas para atender diversidad lingüística, discapacidad, necesidades educativas y superar las barreras territoriales. Cuando estos soportes no están disponibles o son discontinuos, la inclusión es difícilmente lograda, limitándose a expandir la matrícula pero sin sostener una participación real ni condiciones equivalentes para aprender.

En ese propósito, a lo largo de la reciente década América Latina ha mostrado varias iniciativas prometedoras. Una concierne a la atención de la primera infancia. Unicef destaca que es la etapa en la que se forman más de un millón de conexiones neuronales por segundo y que la calidad de las primeras experiencias de vida es un factor decisivo para el desarrollo del cerebro y para consolidar o debilitar la base del aprendizaje, la salud y el comportamiento en el resto de la vida. El valor de la primera infancia aumenta cuando el objetivo es mejorar las capacidades con las que el niño ingresa a la escuela primaria. El Informe Regional de la Unesco (2021) sobre aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe encontró que la asistencia de un niño a un centro de educación preescolar tiene alta relación con mejores logros en lectura y matemática de 3º y 6º de primaria en 12 países. Los logros son más evidentes y sostenidos cuando los Estados asumen la atención integral de la infancia como política de Estado y la garantizan para los pobres y vulnerables. Ello incluye acciones como visitas preventivas y vacunas que la Organización Mundial de la Salud recomienda; orientación a los adultos sobre cuidados y estimulación temprana; subvenciones monetarias automáticas en el marco de transferencias condicionadas, atención desde los dos años y hasta los cuatro años en un centro de cuidados y desarrollo infantil y a partir de los cuatro años, un cupo en un centro de educación inicial supervisado que incluya un programa de desarrollo de las habilidades de lecto-escritura temprana (Fiszbein, 2024).

Una segunda iniciativa busca reducir la desigualdad de oportunidades educativas mediante reformas estructurales. En Chile lo hacen con la Subvención Escolar Preferencial y la Carrera Docente; en Perú con la Educción Bilingüe Intercultural y en ambos países con programas como la Jornada Escolar Completa y la atención a la primera infancia. Para estos programas se asegura sostenibilidad financiera, articulación entre las políticas universales y las focalizadas, y el fortalecimiento de la capacidad de implementación (Trucco, 2026). Chile es el país que va camino a la universalización del acceso a la secundaria con el 95% de asistencia neta, tanto en áreas urbanas como rurales. Lo contrario sucede con Honduras donde la tasa de asistencia neta únicamente alcanza el 38% en área urbana y 16% en la rural según el informe del BID previamente citado.

Otra experiencia destacada se ejecuta en el Estado de Ceará y el municipio de Sobral, uno de los más pobres de Brasil. A principios del siglo, sus estudiantes se ubicaban en la mitad inferior del rendimiento nacional, hoy están en el cuarto lugar en la evaluación del 9º grado y 6º en la del 5º grado; tienen puntajes superiores a los que logran las escuelas privadas de Sao Paulo. Para lograr una transformación tan sustantiva el gobierno de Ceará, con el liderazgo de los municipios, impulsó tres reformas claves: más recursos para los municipios que avancen hacia objetivos claros en materia de educación, salud y políticas ambientales. Se recompensa a los docentes que logran mejoras entre los estudiantes de menor rendimiento y se penaliza el ausentismo de los estudiantes en los exámenes.

La segunda reforma es que las escuelas administradas por los municipios tienen asegurado el amplio apoyo estadual en la ejecución del programa de alfabetización inicial, lo que incluye evaluaciones estandarizadas de aprendizaje, materiales de enseñanza, talleres y recompensas para que las mejores escuelas ayuden a las de menor rendimiento. La tercera reforma es que las escuelas utilizan una evaluación administrada externamente para medir la alfabetización en el segundo grado. Los municipios tienen autonomía y administran casi toda la educación primaria. La experiencia de Ceará ha demostrado que la financiación basada en los resultados junto con una amplia asistencia técnica logra mucho más que apostar por separado por uno de esos dos objetivos, además de ser un ejemplo sostenido en el tiempo de coordinación interinstitucional.

2.6 Nuevo giro en las modalidades y expectativas de formación técnica profesional y universitaria

La educación superior, sobre todo por su elevado valor social y rentabilidad económica, al igual que la educación preescolar, son las ofertas que más crecieron en los sistemas educativos latinoamericanos. Entre quienes son titulados de la universidad y los que culminaron la educación secundaria las diferencias salariales pueden superar el 200% en países como Brasil, Chile, Colombia y México, mientras en los países desarrollados es cercana al 150% (Unesco/Unicef/Cepal, 2022).

Es prácticamente generalizado que el crecimiento de la educación superior haya reposado en la iniciativa privada. No obstante, el aumento de oportunidades no siempre estuvo acompañado por la creación de instituciones que garanticen estándares suficientes de calidad de los aprendizajes y solidez de trayectorias educativas.

De allí la necesidad que hubo de impulsar políticas de evaluación y acreditación de instituciones y programas, elevar el rigor de exigencias para la creación de nuevos programas y crear estándares para el funcionamiento de nuevas modalidades de formación semipresencial y a distancia. El aumento de las ofertas a distancia plantea como desafío el reconocimiento y superación de la desconfianza que todavía existe en cuanto a su calidad.

En la expansión de la enseñanza profesional y superior han contribuido igualmente la ampliación de oportunidades de becas -y en menor medida créditos- para estudiantes. Hicieron posible enfrentar las tasas de abandono y favorecer la permanencia y culminación de estudios.

Por otro lado, el desarrollo tecnológico y la inteligencia artificial aceleran la internacionalización de actividades de investigación y organización de redes de colaboración e intercambio profesional de experiencias, además que se impulsan modalidades de enseñanza híbrida y a distancia en la formación. La presencia de gigantes tecnológicos y de universidades de otros países en la oferta formativa de los países obligó a los centros nacionales de formación a diversificar y actualizar permanentemente sus ofertas formativas e incursionar en modalidades de enseñanza híbrida y virtual. Dos problemas que todavía tienen que superarse para competir en mejores condiciones son, por un lado, el financiamiento requerido, sobre todo en las etapas iniciales donde los costos son elevados, y la falta de experiencia en el diseño y puesta en marcha.

Los cambios en el mercado laboral plantean nuevas necesidades de formación que no siempre los centros de enseñanza superior atienden suficiente y oportunamente. El BID (2022) ilustra el caso latinoamericano. Mientras en Japón, el miedo al fracaso paraliza al potencial empresario por temor a perder todo debido a las altas exigencias de garantías que exige el sistema bancario, en Corea, por el contrario, la intervención de un empresario exitoso en un programa de televisión puede motivar a un gran número de jóvenes a emprender negocios. En cambio, en América Latina, muchos nuevos empresarios se lanzan a los negocios sin preparación y sin plan; algunos creen incluso que esa limitación es una gran ventaja porque, de conocer los riesgos de antemano, muchos quizás no se habrían animado a emprender sus proyectos empresariales.

El Future of Jobs Report 2025 del World Economic Forum añade un factor adicional: el 84% de los empleadores prevé responder a las brechas de habilidades mediante el desarrollo de su propia fuerza laboral (Revista Recursos Humanos, 2026). Es decir, frente a las respuestas que dan los centros de educación superior, aumenta el número de empresas que optan por crear sus propios servicios de formación profesional.

Los desafíos para la enseñanza profesional y superior se hacen más complejos al constatarse que con la intensificación de cambios en los sistemas de producción y perfiles de empleo, las opciones que tienen para continuar estudiando van más allá de una formación en una carrera técnica o universitaria de cuatro o cinco años de duración. El riesgo es que con el ritmo como se transforman los empleos cuando egresen parte o toda la formación podría ser obsoleta o inadecuada para lo que en ese momento demandará mercado ocupacional. Es la razón por la que crecen las preferencias por calificarse en programas de corta duración, como las micro-credenciales, las certificaciones profesionales o los cursos modulares, muy prácticos para adquirir

una capacidad o destreza que facilite la incorporación al empleo. Otra alternativa es seguir una formación de larga duración, pero general y no especializada. La formación general tiene la ventaja de ser menos susceptible a los cambios en el mercado ocupacional; pudiendo dar herramientas para adecuarse en mejores condiciones a los cambios que van sucediendo.

2.7 Más inversión, pero urgencia de mejorar la calidad del gasto

Aprovechando las ventajas del desarrollo tecnológico, los países han realizado significativas inversiones para digitalizar sus procesos administrativos y académicos. Para monitorear el cumplimiento de planes, presupuestos y aprendizajes se crearon sistemas para el seguimiento presupuestal, la gestión de personal, las compras y distribución de materiales, la ejecución del currículum, entre otros.

Como medida para agilizar procesos, reducir índices de corrupción y corregir a tiempo dificultades que se presenten, las tecnologías digitales son de gran ayuda. Pueden mejorar la gestión y hacer más eficiente y transparente el gasto, pero para ir en la línea correcta necesitan articularse y no duplicarse. El problema, ha estado en que muchos de los sistemas implementados en vez de ahorrar tiempo al personal, han generado una sobrecarga de pedidos de información que termina sacrificando el tiempo que las escuelas y docentes deben disponer para reflexionar sobre sus estrategias y prácticas pedagógicas. A esta situación se añade el escaso uso que se da a la información en la toma de decisiones y que podría orientar, fortalecer o corregir políticas como las relacionadas con la formación docente y el reajuste curricular.

El Banco Mundial ha ilustrado este problema haciendo referencia a la Encuesta sobre la Promoción de la Comprensión del Liderazgo en las Escuelas (PULS, 2024). Cinco mil directores latinoamericanos dijeron dedicar en promedio el 76% de su tiempo a actividades no pedagógicas, mayormente administrativas, dejando apenas 24% para el liderazgo instruccional. Advierte que cada hora en papeles es una hora robada a los estudiantes, olvidando que el liderazgo pedagógico tiene tres veces mayor impacto que la gestión administrativa (Molina et al., 2025).

En promedio, en América Latina la participación del presupuesto público en educación con relación al Producto Interno Bruto disminuyó en el período 2015-2025 de 4,7% a 4,1%. Países como Ecuador, Costa Rica y Honduras tuvieron una caída en la participación: 1,4%, 1,6% y 1,9%, respectivamente. Al mismo tiempo también descendía en 3% la participación del gasto en salarios docentes en la región, dándose en Guatemala la caída más importante; equivalente al 12,6%. Contrario fue el caso de Perú donde dicho gasto aumentó en 7,6% (CIMA-BID, 2026).

El descenso de las tasas de crecimiento poblacional y consecuentemente una reducción el ritmo de crecimiento de la matrícula fue una de las causas por las cuales la inversión por estudiante no se vio afectada en el promedio latinoamericano. Según la misma fuente consultada, la inversión por estudiante en valores constantes habría pasado de US$ 2 582.4 en el 2015 a US$ 2 738.4. No obstante, mientras Chile invierte US$ 6 806 por estudiante y Argentina US$ 5 843, Bolivia sólo invierte US$ 1 519.3 y Honduras US$ 1 291.7. Siendo importantes las brechas de asignaciones, hay

que subrayar que la clave está en una buena distribución del presupuesto y que una proporción mayor de recursos llegue a las aulas, sobre todo que sean destinados a factores que contribuyan a la mejora de los procesos y logros educativos.

Tabla 2. Participación del presupuesto público de educación en el PIB. 2015-2023. En US$ constantes ppt.

País	Participación en PIB		% Salario Docente		Costo/ estudiante		PISA 2025. Lectura	
	2015	2023	2015	2024	2015	2023	2015	2025
América Latina	4.70%	4.10%	62.80%	59.80%	2582.4	2738.4	400	386
Argentina	5.80%	5.00%	60.00%	62.30%	3944	4779.0		389
Brasil	6.20%	5.60%					407	408
Bolivia	8.10%	7.50%			1401.6	1519.3		
Chile	4.90%	4.90%	41.90%		5842.0	6806.2	459	436
Colombia	4.50%	5.30%					425	399
Costa Rica	6.90%	5.30%	61.20%		4043.4	5743.4	427	416
Ecuador	5.10%	3.70%	78.30%		3938.2	4916.2		385
Guatemala	3.00%	3.10%	75.20%	62.60%	1866.1	1638.7		337
Honduras	6.40%	4.50%				1291.7		
México	5.40%	4.10%	72.50%	72.50%		3083.5	423	408
Perú	4.00%	4.40%	37.40%	45.00%	2056.8	2333.7	398	390
Uruguay	4.20%	4.60%	78.80%	78.80%	3477.9	4764.5	437	423

Nota: Datos 2024
Fuente: CIMA, con base en Organizaciones internacionales.

La duda que surge en cuanto al financiamiento de la educación es si en los siguientes años la participación del presupuesto educativo con relación al PIB se mantendrá. Por un lado, aumentaron las presiones por recursos de parte de sectores como salud, medio ambiente y seguridad. Por otro lado, internamente, ante las limitaciones de recursos, los ministerios de finanzas exigen resultados inmediatos, mejorar indicadores de aprendizaje, empleabilidad y cuando no hay evidencia de eficiencia en el gasto, el camino son los recortes presupuestarios, la suspensión de reformas o proyectos en marcha sin que necesariamente haya una evaluación de por medio.

Para Jabonero (2026), la escasez de fondos para la educación, podría revertirse con mayor recaudación fiscal cuya presión en los países de América Latina es muy baja. Pagar impuestos es una buena manera de hacer democracia. Siendo verdad, habría que añadir una condición adicional: que se ejecute el 100% de los recursos presupuestados, lo cual solo sucede en las partidas de pago de salarios.

Lo recomendable es también revisar los criterios en que se sustenta la distribución de los recursos presupuestales. Casos como los del Perú se repiten de una u otra manera en otros países. Los presupuestos de educación han favorecido el crecimiento

del gasto en burocracia, las inversiones en infraestructura de los locales escolares y generalmente por presiones de los sindicatos de educadores la mejora de los salarios docentes. Los docentes peruanos que trabajan para el Estado perciben un salario que más que duplica el del sector privado y el déficit de infraestructura escolar aumenta en vez de reducirse. En cambio, las inversiones en otros factores de calidad, como son en textos escolares y acompañamiento docente se han reducido, al igual que las brechas de rendimiento de estudiantes de escuelas públicas y privadas se mantienen.

Se suma que la inversión en no pocos casos en América Latina termina beneficiando a quienes están en mejores condiciones al focalizarse en escuelas con mejores docentes y condiciones de aprendizaje, así como tener un apoyo familiar más continuo en los hogares. La discriminación de unas escuelas frente a otras deja intactas desigualdades de base: tasas más elevadas de repetición y abandono, una transición más difícil de un nivel de enseñanza a otro para sectores más pobres de la población.

3. Conclusiones

No existe un patrón plausible, pero lo cierto es que cuando la magnitud del esfuerzo educativo no acompaña la reducción de los niveles de pobreza, empleo y movilidad social, suele producirse un impacto en la percepción pública de credibilidad, prioridad política y confianza en la inversión. Dependiendo del contexto de cada país estos factores pueden tener una mayor o menor incidencia en los presupuestos, la cooperación tanto nacional como internacional y en las expectativas y frustraciones de las sociedades.

El ritmo con que ha evolucionado el desarrollo científico y tecnológico supera con amplitud el de la transformación de los sistemas educativos en América Latina. La reducción de esas brechas es urgente y requiere financiación adecuada e inversiones inteligentes, políticas sostenibles, impulso iniciativas innovadoras que reduzcan esfuerzos y permitan mejores logros de aprendizaje. Este documento ha citado algunas de las iniciativas exitosas que se vienen desarrollando en varios países y que ilustran acerca de los procesos y características que podría seguir la transformación de los sistemas educativos.

Atender la diversidad es uno de los objetivos principales de las reformas curriculares. No hacerlo hace utópico personalizar el aprendizaje. Por ello la conveniencia de aumentar las capacidades de decisión de las escuelas. La experiencia dice que la autonomía no tiene que ser un proceso generalizado; tampoco significa debilitar el rol del nivel central. La autonomía debe extenderse a medida que las escuelas vayan ganando en capacidad y práctica del manejo curricular.

Las reformas curriculares tendrían que poner foco en los aprendizajes fundamentales y las competencias para el futuro. Los países son conscientes de esas exigencias y tratan de emprender reformas de diverso tipo. Revisan sus estrategias de formación y evaluación competencial, las implicancias que tienen en la formación la inteligencia artificial y otras herramientas digitales. El reto que tienen para lograrlo es dotar a los docentes de las capacidades necesarias para implementarlas y renovar sus prácticas de trabajo en las aulas.

La gestión, gobernanza y escuelas enfrentan una tensión creciente y el aumento de la presencia de gremios, sindicatos, iglesias, empresas y otros actores en la educación. Asimismo, la injerencia del parlamento en decisiones que competen a los ministerios o secretarías de educación, lo cual debilita su liderazgo y plantea la interrogante si es conveniente que transfieran una o dos funciones estratégicas a un organismo autónomo que se cree.

Experiencias como las descritas ilustran sobre la importancia de los principios y criterios que las hacen exitosas. Por sí sola, reformar el currículum, evaluar el desempeño o invertir en infraestructura no genera impactos significativos sino es parte de una combinación articulada de componentes académicos, gestión y financiamiento y de voluntades y acuerdos políticos que les den sostenibilidad. Difícilmente funcionan en las escuelas reformas que no disponen de los recursos y capacidades para cumplir con las metas; difícil es que un director, con la sobrecarga de tareas administrativas que tiene, logre mejorar la gestión pedagógica. Es urgente cambiar la cultura de gestión, confiar más en regiones, municipios y escuelas que voluntariamente deseen participar en reformas de cambio significativo, dejando de lado intereses partidario-políticos. No se trata de emprender iniciativas masivas si no hay las condiciones; puede irse gradualmente como lo ha hecho Escuela Nueva en Colombia y el programa de Alfabetización inicial en Ceará. El efecto multiplicador vendrá después.

Referencias

Arias Ortiz, E., Giambruno C., Karsaclian, S. (2026). *El estado de la educación en América Latina y el Caribe 2026: la perspectiva geoespacial.* https://doi.org/10.18235/0013911

Banco Mundial (2022). *Volver a la escuela tras dos años de pandemia*. Articulo. https://go.oei.int/232xvvzx

BID (2022). *Cómo cultivar empresarios*. https://go.oei.int/d1c3laht

CIMA-BID. *Gasto público en educación total y según nivel educativo (PPA USD constante) con base en Encuestas Nacionales de Hogares*. Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes https://go.oei.int/acfx0wmt

Fiszbein, A. (2024). *La educación temprana como estrategia de transformación, En Temas de Agenda en la transformación de la educación en Iberoamérica*. pp. 106-108. OEI. https://go.oei.int/kzzooccs

Infobae (2026). Pruebas PISA. Los países de América Latina profundizan su retroceso educativo. Octubre 2026. https://go.oei.int/eeqokwi0

Jabonero, M. (2026). América Latina pierde inversión en educación desde la pandemia por COVID-19 advierte OEI. ABC en el Este. https://go.oei.int/w8er2sm0

Mateo-Berganza Díaz, M. M., Barajas Prieto, L. E., Gambruno, C., y Suarez Enciso, S. (2026). *PISA en América Latina y el Caribe 2025: ¿están las escuelas de América Latina preparadas para acompañar el uso de IA de sus estudiantes?* https://doi.org/10.18235/0014556.

Molina, E., López, C., Lizama, O., y Bambrick-Santoyo, P. (2025). El Director LIBRE. *El método de IA que libera horas de papeleo para liderar el aprendizaje.* Banco Mundial. Pag.2 https://go.oei.int/ybel9cie

Organización Mundial Bullying sin fronteras (2026). *Estadísticas mundiales de ciberbullying 2025*. https://go.oei.int/0s8abfqw

PULS (2024). *Encuesta sobre Promoción de la Comprensión del Liderazgo en las Escuelas.* Encuesta Anual de Líderes Escolares de GSL. https://go.oei.int/hdph39vh

REDIM (2026). Uso de internet, celular inteligente y redes sociales de la infancia y adolescencia de México (2015-2024). *Blog de datos e incidencia política de REDIM*. https://go.oei.int/tpalwh4r

Revista Recursos Humanos (2026). *Movilidad interna en LATAM: cómo aprovechar el talento interno*. https://go.oei.int/8hags6vd

Trucco, D. (2026). *Mas allá de los promedios: desigualdades de oportunidades educativas*. Seminario web "PISA 2025 en América Latina: aprendizajes, desigualdades y desafíos para las políticas", CEPAL. https://go.oei.int/p8hpj0fg

Trujillo, F. (2026). *Por qué han fracasado las "competencias" en educción. Lecciones para futuros intentos de innovación educativa*. https://go.oei.int/oo54jjoj

Unesco (2021). Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe. Evaluación de logros de los estudiantes. https://go.oei.int/m0ng2dxh

Unesco/Unicef/Cepal (2022). *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe*. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030. UNESCO https://go.oei.int/slxjxto9

UNICEF Chile. (2023). Se adelanta a los 8,9 años el acceso al celular con Internet y crece su uso para tareas escolares y aprender cosas que les gustan. Comunicado de Prensa. https://go.oei.int/liskc9ix

Cómo citar en APA:

Díaz Díaz, H.(2026). Balance de los cambios que ha experimentado la educación iberoamericana en la última década. *Revista Iberoamericana de Educación, 102*(1), 9-26. https://doi.org/10.35362/rie10217674

MONOGRÁFICO

Mal-estar, satisfação e vocação: estudo comparativo sobre a profissão acadêmica em instituições privadas do Brasil e do Chile

Malestar, satisfacción y vocación: estudio comparativo sobre la profesión académica en instituciones privadas de Brasil y Chile

Malaise, satisfaction, and vocation: a comparative study of the academic profession in private institutions in Brazil and Chile

Cristina Fioreze [1] https://orcid.org/0000-0002-7685-6636
José Joaquín Brunner [2] https://orcid.org/0000-0002-7832-0237
Mario Alarcón [3] https://orcid.org/0000-0002-3939-724X
[1] Universidade de Passo Fundo (UPF); [2] Universidad Diego Portales (UDP) y Universidad de Tarapacá (UTA); [3] Universidad Diego Portales (UDP).

Resumo. Na última década, o avanço do capitalismo acadêmico e do gerencialismo, associado ao fortalecimento do setor privado, reconfigurou a educação superior latino-americana e intensificou o mal-estar na profissão acadêmica. A coexistência paradoxal entre mal-estar e satisfação no trabalho, porém, permanece pouco investigada. Este artigo analisa como docentes brasileiros e chilenos de instituições privadas sem fins lucrativos percebem mal-estar e satisfação, em perspectiva comparada e sensível às desigualdades de gênero. A pesquisa, de metodologia mista sequencial, combinou questionário respondido por 302 docentes (168 brasileiros e 134 chilenos), analisado com testes qui-quadrado e de Mann-Whitney, e entrevistas com quatro especialistas. Os resultados, sem diferenças significativas entre os países, mostram sobrecarga e dificuldade de conciliar vida acadêmica e pessoal, sugerindo maior impacto sobre as mulheres, que dedicam mais tempo ao trabalho de cuidado. Ainda assim, predominam a satisfação e a reafirmação da escolha da carreira, que as entrevistas associam à representação do trabalho como vocação. Esse paradoxo é a experiência majoritária entre os docentes que expressam mal-estar. Como contribuição ao balanço da década, os achados apontam que, ao final do período, as pressões gerencialistas convivem com a preservação do sentido vocacional da profissão, sugerindo uma dinâmica latino-americana.

Palavras-chave: profissão acadêmica; América Latina; satisfação no trabalho; mal-estar docente; gênero.

Resumen. En la última década, el avance del capitalismo académico y del gerencialismo, junto con el fortalecimiento del sector privado, ha reconfigurado la educación superior latinoamericana y ha intensificado el malestar en la profesión académica. Sin embargo, la coexistencia paradójica entre el malestar y la satisfacción laboral sigue siendo un tema poco investigado. Este artículo analiza cómo perciben el malestar y la satisfacción los docentes brasileños y chilenos de instituciones privadas sin fines de lucro, desde una perspectiva comparativa y sensible a las desigualdades de género. La investigación, de metodología mixta secuencial, combinó un cuestionario respondido por 302 docentes (168 brasileños y 134 chilenos), analizado mediante pruebas de chi-cuadrado y de Mann-Whitney, con entrevistas a cuatro especialistas. Los resultados, sin diferencias significativas entre ambos países, muestran sobrecarga y dificultades para conciliar la vida académica y personal, lo que sugiere un mayor impacto en las mujeres, que dedican más tiempo a las tareas de cuidado. Aun así, predominan la satisfacción y la reafirmación de la elección de la carrera, que las entrevistas asocian a la representación del trabajo como vocación. Esta paradoja es la experiencia mayoritaria entre el profesorado que expresa malestar. Como aportación al balance de la década, los resultados señalan que, al final del período, las presiones de tipo gerencial conviven con la preservación del sentido vocacional de la profesión, lo que sugiere una dinámica latinoamericana.

Palabras clave: profesión académica; América Latina; satisfacción laboral; malestar docente; género.

Abstract. Over the past decade, the advance of academic capitalism and managerialism, coupled with the strengthening of the private sector, has reshaped Latin American higher education and intensified malaise within the academic profession. The paradoxical coexistence of malaise and job satisfaction, however, remains underexplored. This article examines how Brazilian and Chilean faculty at private non-profit institutions perceive malaise and satisfaction, from a comparative perspective attentive to gender inequalities. This sequential mixed-methods study combined a questionnaire answered by 302 faculty members (168 Brazilian and 134 Chilean), analyzed with chi-square and Mann-Whitney tests, and interviews with four experts. The results, with no significant differences between countries, show overload and difficulty reconciling academic and personal life, suggesting a greater impact on women, who devote more time to care work. Nevertheless, satisfaction and reaffirmation of the career choice prevail, a pattern the interviews associate with the representation of academic work as a vocation. This paradox is the majority experience among faculty who report malaise. As a contribution to the assessment

of the decade, the findings indicate that, by the end of the period, managerialist pressures coexist with a preserved vocational meaning of the profession, suggesting a Latin American dynamic.
Keywords: academic profession; Latin America; job satisfaction; malaise in the academic profession; gender.

1. Introdução

Nas últimas décadas, a educação superior tem passado por profundas transformações. As universidades ganham centralidade no desenvolvimento das sociedades, ao tempo em que emergem novas formas de organização da vida acadêmica. Segundo Slaughter e Rhoades (2004), a economia do conhecimento redefine o papel das instituições de educação superior (IES), conformando o regime do capitalismo acadêmico, em que o conhecimento se torna mercadoria e as universidades assumem características de empresas capitalistas, orientadas por lógicas de mercado.

Destaca-se, nesse contexto, a incorporação do gerencialismo que, sob a égide do New Public Management (NPM), promove maior racionalização e eficiência nas instituições, estabelecendo métricas de produtividade, desempenho e avaliação (Ball, 2005; Broucker e De Wit, 2015). Essa lógica favorece a profissionalização da gestão, enfraquecendo o modelo colegiado tradicional, deslocando o poder decisório para os quadros gerenciais e ampliando o controle sobre a vida acadêmica (Gornitzka e Larsen, 2004; Jong e Junco, 2024).

Tais mudanças manifestam-se nos diferentes níveis dos sistemas de educação superior, alcançando a cultura e as práticas da profissão acadêmica – entendida conceitualmente como o conjunto de docentes e pesquisadores que, amparados por credenciais científicas reconhecidas, dedicam-se à produção, preservação e disseminação do conhecimento, com significativa autonomia (Höhle e Teichler, 2013; Light, 1974). Segundo Altbach (1991, p. 23, tradução nossa), "a profissão acadêmica está no coração da universidade". Ela é, simultaneamente, agente e objeto das transformações em curso, numa relação em que os contextos mais amplos conformam as perspectivas docentes, mas ao mesmo tempo são por elas reelaborados (Collyer, 2015; Teichler, 2021).

No capitalismo acadêmico, redefinem-se tanto os aspectos objetivos da profissão acadêmica – intensificação da carga de trabalho e foco na performatividade –, quanto suas dimensões subjetivas, como os sentidos atribuídos ao trabalho (Ball, 2005; Slaughter e Rhoades, 2004). O espírito capitalista nas universidades instaura uma cronopolítica gerencialista. Como efeito, o tempo acadêmico é acelerado e subordinado a expectativas de produtividade e prestação de contas (Esposito e Becker, 2023; Felt, 2025; Vostal, 2026), avançando sobre o espaço doméstico e contribuindo para a diluição das fronteiras entre a vida acadêmica e a vida privada. Isso afeta de modo particular as mulheres, dada a concentração das responsabilidades de cuidado sobre o gênero feminino, o que resulta em ampliação das sobrecargas e tensões decorrentes da tentativa de equilibrar carreira e vida familiar (Čingienė e Batuchina, 2025; Fardella Cisternas e Corvalán Navia, 2020; Walker, 2021).

Na tradição ibero-americana, a partir de Esteve (1987), o mal-estar docente designa os efeitos permanentes, de caráter negativo, que as condições psicossociais do exercício da docência produzem sobre o professor. Investigações em distintas regiões do globo documentam contextos de sobrecarga, em que a profissão acadêmica

vivencia um mal-estar caracterizado por pressões por produtividade, intensificação do trabalho, precarização das condições laborais, estresse, exaustão e comprometimento da saúde física e emocional (Allmer, 2018; Mantler et al., 2025; Rojas-Solís et al., 2021). Evidenciam, ainda, que determinantes de mal-estar aumentam a intenção de abandono da carreira (Kallio et al., 2024; Mather e Bam, 2025).

De outro lado, estudos têm mostrado, embora de forma mais escassa, que, apesar do mal-estar, a profissão acadêmica também experiencia, paradoxalmente, satisfação com a carreira, entendida como sentimento positivo associado à avaliação que o docente faz de seu trabalho (Han et al., 2020; Houston et al., 2006; Shin e Jung, 2014). O modelo de demandas e recursos do trabalho (JD-R) ajuda a explicar esse paradoxo: as demandas alimentam o desgaste, e os recursos, a motivação, de modo que mal-estar e satisfação não são polos de um mesmo contínuo (Bakker e Demerouti, 2007; Han et al., 2020). A sociologia e a psicodinâmica do trabalho, por sua vez, permitem compreendê-lo não como contradição, mas como característica constitutiva da experiência laboral na fase atual do capitalismo (Boltanski e Chiapello, 1999/2009; Dejours et al., 1994).

A maior parte das pesquisas que exploram esse paradoxo concentra-se em países desenvolvidos (Shin e Jung, 2014), cujos sistemas de educação superior diferem dos latino-americanos. Na América Latina, marcada por um capitalismo dependente e proteção social incipiente, ainda são escassas as produções que abordam a coexistência entre mal-estar e satisfação na profissão acadêmica. Entre as exceções, destacam-se estudos que apontam a vocação como chave explicativa (Camargo-Martínez e Médor, 2024; Pujol-Cols e Lazzaro-Salazar, 2021).

Sobre os dois países latino-americanos aqui estudados, Brasil e Chile apresentam características convergentes em seus sistemas de educação superior, apesar das dimensões distintas – cerca de 10,2 milhões de matrículas no Brasil e aproximadamente 1,5 milhão no Chile. Ambos se caracterizam por alto grau de privatismo, mercantilização e financeirização, configurando sistemas amplos e de provisão mista, com significativa presença privada (Arias Ortiz et al., 2024; Atairo et al., 2023; Diniz et al., 2021; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2024). No Chile, onde a legislação veda o lucro às universidades – mas não aos institutos profissionais e centros de formação técnica –, há 132 IES, das quais 40 são universidades privadas, todas, portanto, sem fins lucrativos (Servicio de Información de Educación Superior, 2025). No Brasil, cuja legislação permite o lucro desde o final dos anos 1990, o setor privado se estrutura em torno de instituições com e sem fins lucrativos: das 2.561 IES existentes, 2.244 são privadas, sendo 758 sem fins lucrativos (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2025). Apesar de trajetórias institucionais distintas, os dois países compartilham de crescente pressão por modelos de gestão que refletem os princípios do gerencialismo e a empresarialização das universidades, o que os torna propícios para comparação e exame das manifestações do capitalismo acadêmico em contextos latino-americanos.

A década 2015–2025 intensificou dinâmicas características do capitalismo acadêmico, com a convergência de movimentos complementares. O Chile implementou a gratuidade (2016), consagrada em lei em 2018, com financiamento dirigido aos estudantes de menor renda em universidades públicas ou privadas (Pedraja-Rejas et

al., 2021; Rodríguez-Garcés e Padilla-Fuentes, 2021), enquanto no Brasil avançaram a oligopolização do setor privado e a expansão da educação a distância mercantil (Gouvêa e Barbosa, 2025) – processos distintos que, pela pressão financeira ou pela intensificação da concorrência, respectivamente, reforçaram a lógica do NPM. Ainda, a pandemia de Covid-19 transferiu abruptamente o trabalho acadêmico para o espaço doméstico e fortaleceu sua mediação digital, acelerando a compressão temporal e a diluição das fronteiras entre trabalho e vida pessoal (Matias et al., 2023; Santos et al., 2022). Esses movimentos, em conjunto, contribuíram para aprofundar práticas gerencialistas sobre o trabalho docente – e é ao final dessa década que se situam os dados aqui analisados, coletados em 2024–2025.

Nos casos brasileiro e chileno, as IES privadas sem fins lucrativos (IESPSFL) constituem um importante segmento dentro de seus sistemas de educação superior, configurando terreno fértil para compreender as tensões que atravessam a profissão acadêmica em tempos de avanço do capitalismo acadêmico e do NPM. Combinando características públicas e privadas, essas instituições assumem uma natureza híbrida e enfrentam, de maneira intrínseca, os tensionamentos próprios dessa configuração, os quais também atravessam o cotidiano do corpo docente (Fioreze, 2020; Jongbloed, 2015).

No plano comparativo, a análise direta entre a profissão acadêmica no Brasil e no Chile a partir do mesmo instrumento permanece pouco explorada na literatura. Os dois países participaram dos grandes *surveys* internacionais sobre a profissão acadêmica – *o International Academic Profession* (Carnegie), dos anos 1990; o *Changing Academic Profession* (CAP), entre 2008 e 2009; e o *Academic Profession in the Knowledge-Based Society* (APIKS), entre 2018 e 2019 (Aarrevaara et al., 2021) –, porém, o Chile integrou a primeira e a terceira edições e o Brasil, a primeira e a segunda (Balbachevsky e Schwartzman, 2013; Bernasconi et al., 2021), o que impede compará-los no mesmo período e com dados atualizados.

Diante do exposto, o problema de investigação é: no contexto das transformações recentes marcadas pelo capitalismo acadêmico e pelo gerencialismo, quais as percepções da profissão acadêmica em IESPSFL do Brasil e do Chile sobre mal-estar – expresso em sobrecarga e dificuldades de conciliação entre vida acadêmica e vida privada – e satisfação no trabalho, numa abordagem sensível às desigualdades de gênero? A hipótese norteadora é que os docentes vivenciam sobrecarga e dificuldades de conciliação entre a vida acadêmica e a vida privada, sendo as mulheres as mais afetadas; ainda assim, paradoxalmente, coexiste uma percepção positiva da profissão, com representações de satisfação e reafirmação da escolha da carreira.

2. Procedimentos metodológicos

Trata-se de pesquisa de campo, desenvolvida entre 2024 e 2025, através de metodologia mista sequencial – quantitativa, seguida de qualitativa, na perspectiva de triangulação metodológica (Kelle, 2005; Yin, 2011). Participaram professores brasileiros e chilenos de IESPSFL, selecionados por amostragem não probabilística intencional (Flick, 2007).

Na primeira etapa, foi aplicado questionário composto por afirmativas de percepção do professor, estruturado em escala Likert de 5 pontos (1 = discordo totalmente; 5 = concordo totalmente). O instrumento, com finalidade exploratória, buscou rastrear tendências de percepção em dimensões centrais para os objetivos da pesquisa: sobrecarga e (des)equilíbrio entre trabalho e vida pessoal (Afirmativas A e B); relação entre mal-estar e satisfação na carreira e adesão à profissão acadêmica (Afirmativas C e D), conforme Tabela 1. A Afirmativa A, elaborada a partir da literatura sobre conciliação trabalho-vida, capta a conciliação sem sobrecarga; sua discordância pode indicar dificuldade de conciliar ou conciliação à custa de sobrecarga. As demais derivam do *survey* APIKS (Aarrevaara et al., 2021): B e C, livremente adaptadas, captam, respectivamente, a percepção de que as dificuldades de conciliação limitam/limitaram a carreira e o balanço entre estresse e satisfação no trabalho; D, que reproduz um item com pequena adaptação, capta a reafirmação retrospectiva da escolha da carreira.

O questionário incluía ainda questões sobre o perfil do respondente e uma pergunta sobre horas semanais dedicadas ao cuidado (tarefas domésticas e cuidado de pessoas), respondida em faixas, agrupadas em quatro na análise. Ao final, uma pergunta aberta solicitava que o participante indicasse de 3 a 5 palavras-chave que expressassem o significado de ser professor universitário hoje. O instrumento foi pré-testado com dois docentes de cada país, para verificar a compreensão dos itens nas duas línguas, resultando em ajustes de redação. Dado seu caráter exploratório e função de mapeamento de tendências de percepção em escala ampla, não foram adotados procedimentos formais de validação psicométrica.

Tabela 1. *Afirmativas sobre percepção do professor*

Afirmativa A	Consigo conciliar as demandas de trabalho acadêmico com as demandas de minha vida pessoal sem que isso gere sobrecarga emocional ou física.
Afirmativa B	As dificuldades para conciliar as exigências da vida acadêmica com as demandas da minha vida pessoal são (ou já foram em algum momento) um limitador para o meu progresso como professor(a) universitário(a).
Afirmativa C	Para mim, o trabalho como professor(a) universitário(a) se constitui mais como fonte de estresse do que como fonte de satisfação.
Afirmativa D	Se eu fosse começar novamente, não escolheria a carreira acadêmica.

Nota. Elaboração própria.

O questionário, autoaplicável via Google Forms, foi divulgado por contato direto com docentes de IESPSFL – mensagens individuais e em grupos, por e-mail e redes sociais, a partir dos endereços publicizados nos sites de mais de 15 instituições de cada país, de distintas regiões – e pelo compartilhamento entre os próprios participantes (efeito bola de neve virtual). Assegurou-se a elegibilidade com questão obrigatória inicial sobre o modelo institucional de vínculo do participante.

Foram recebidos 302 questionários (168 brasileiros e 134 chilenos), todos de docentes de IESPSFL, sem exclusões. No Brasil, 76,8% dos participantes atuavam em IESPSFL comunitárias e 83,9% em universidades; no Chile, todos atuavam em universidades, 82,1% em IESPSFL do Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH).

A Tabela 2 sintetiza o perfil dos participantes quanto a gênero, idade, titulação e regime de trabalho. Quanto à área do conhecimento, predominaram as Ciências Sociais e Humanidades (63,7% da amostra brasileira e 80,6% da chilena), e a maioria contava com dez anos ou mais de atuação na educação superior (83,3% no Brasil e 69,4% no Chile).

Tabela 2. *Perfil dos participantes*

Característica	Brasil (*n* = 168)	Chile (*n* = 134)
Gênero		
Mulheres	89 (53,0)	73 (54,5)
Homens	79 (47,0)	60 (44,8)
Não informado	–	1 (0,7)
Idade		
20 a 39 anos	24 (14,3)	24 (17,9)
40 a 59 anos	103 (61,3)	88 (65,7)
60 anos ou mais	37 (22,0)	22 (16,4)
Não informado	4 (2,4)	–
Titulação máxima		
Doutorado	133 (79,2)	83 (61,9)
Mestrado	32 (19,0)	46 (34,3)
Outra	3 (1,8)	5 (3,7)
Regime de trabalho		
Integral	105 (62,5)	93 (69,4)
Parcial ou horista	63 (37,5)	41 (30,6)

Nota. Elaboração própria. Valores em *n* (%). No Chile, a jornada completa (44 horas) foi classificada como tempo integral; os demais vínculos, como parcial ou horista.

Na segunda etapa, qualitativa, realizaram-se entrevistas com especialistas, com função de contextualização e aprofundamento dos achados do questionário (Bogner et al., 2009). Os critérios para composição do grupo de participantes dessa etapa foram: ser especialista reconhecido no tema e ter experiência como docente em IESPSFL. Foram entrevistados quatro especialistas, dois brasileiros e dois chilenos, sendo um homem e uma mulher de cada país. Convidados por e-mail, os especialistas foram entrevistados on-line, em seu idioma; as entrevistas duraram em média 60 minutos e foram gravadas e transcritas. O roteiro abordou carreira, autonomia, satisfação, sobrecarga, gênero e mudanças no trabalho docente sob o capitalismo acadêmico e o NPM.

Para análise da escala Likert realizou-se o agrupamento das categorias de resposta, de modo a simplificar a interpretação e evidenciar tendências gerais: as opções 1 e 2 foram consideradas categorias negativas, a opção 3, neutra, e 4 e 5, positivas (Koo e Yang, 2025). Empregou-se estatística descritiva (frequências e percentuais) para identificar padrões em cada tema, seguida de estatística inferencial, com aplicação do teste qui-quadrado de independência (χ^2), para verificar diferenças estatisticamente significativas na distribuição das respostas entre os grupos, adotando-se nível de significância de 5% ($p < 0,05$). Como medida de tamanho de efeito, calculou-se o *V* de Cramér para cada teste, considerando-se como referência os limiares de 0,10, 0,30 e

0,50 para efeitos pequenos, médios e grandes, respectivamente (Cohen, 1988). Para as horas de cuidado, variável ordinal, usou-se o teste de Mann-Whitney (tamanho de efeito *r*). Realizou-se análise de sensibilidade (α = 0,05; poder de 80%) para estimar o menor efeito detectável em cada comparação. As palavras-chave foram tratadas por análise de frequência, padronizando-se sob um termo representativo variações morfológicas e expressões semanticamente equivalentes, gerando nuvens de palavras.

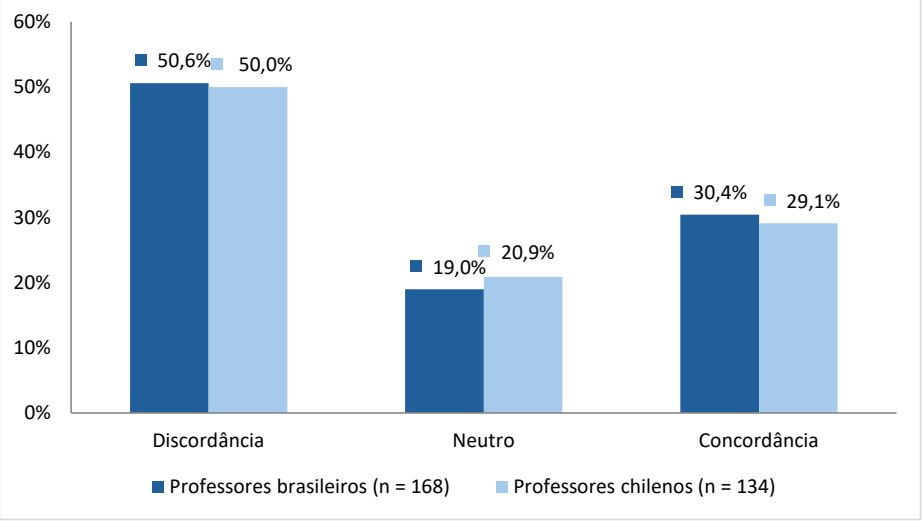
Os dados qualitativos foram submetidos à análise temática dedutiva (Braun e Clarke, 2006), com codificação segundo eixos definidos *a priori* a partir do referencial teórico, do objetivo e da hipótese – "Sobrecarga e conciliação trabalho-vida" e "Paradoxo entre mal-estar e satisfação" –, que permitiram integrar os achados quantitativos e qualitativos na discussão.

A pesquisa foi aprovada por Comitê de Ética (CAAE 83064424.1.0000.5342, Parecer 7.101.149), e os participantes assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

3. Resultados

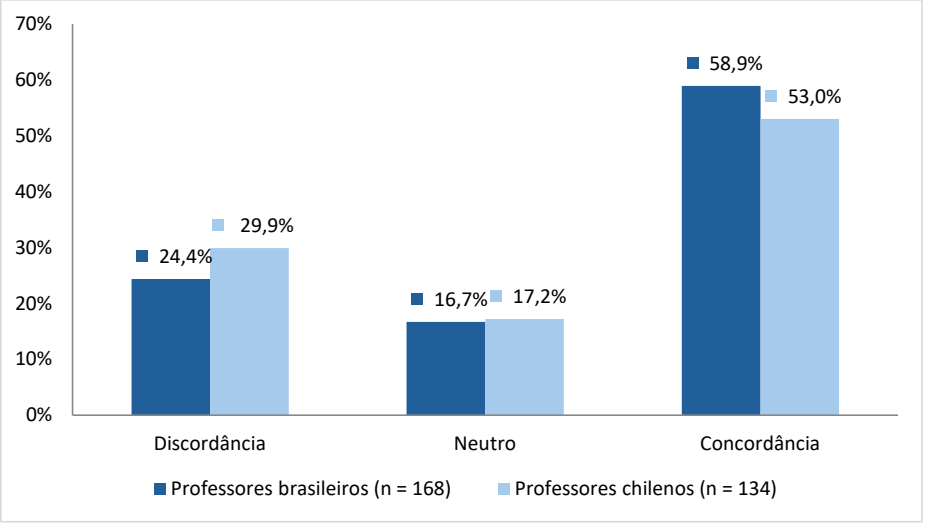
Quanto às percepções dos docentes sobre a relação entre trabalho e vida pessoal, observa-se que aproximadamente metade deles discordou da Afirmativa A, isto é, não consegue conciliar as duas esferas sem sobrecarga (50,6% no Brasil e 50,0% no Chile; Figura 1). A concordância com a Afirmativa B, segundo a qual as dificuldades de conciliação limitam ou limitaram o progresso na carreira, foi de 58,9% no Brasil e 53,0% no Chile (Figura 2). Nas respostas às duas afirmativas, não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os países, com tamanhos de efeito muito pequenos [Afirmativa A: $\chi^2(2, N = 302) = 0,17$, $p = 0,917$, $V = 0,02$; Afirmativa B: $\chi^2(2, N = 302) = 1,30$, $p = 0,521$, $V = 0,07$].

Figura 1. *Distribuição das respostas à Afirmativa A, por país*



Nota. Elaboração própria.

Figura 2. *Distribuição das respostas à Afirmativa B, por país*



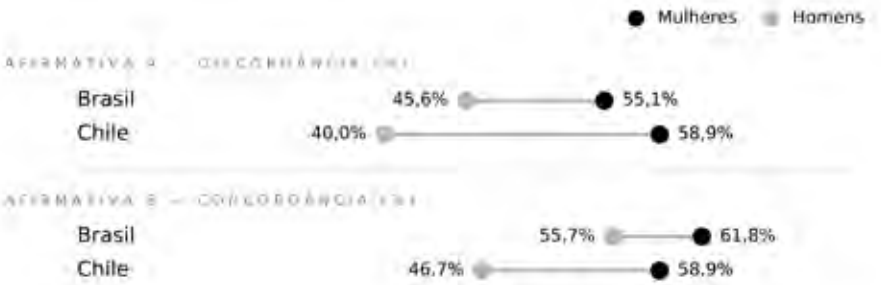
Nota. Elaboração própria.

As entrevistas com especialistas brasileiros e chilenos convergem com esse quadro, apontando o avanço do tempo de trabalho sobre o tempo de vida e a pressão por resultados.

Temos consciência que o nosso tempo não é mais aquele do expediente. (Especialista 1, Brasil)
As instituições, cada vez mais, têm pressionado os professores no que diz respeito a resultados. (Especialista 2, Brasil)
Creo que los académicos somos capaces de explotarnos hasta niveles insospechados, con un costo personal altísimo. (Especialista 3, Chile)
. . . la profesión académica se observa a sí misma a través de esos indicadores, a través de números. (Especialista 4, Chile)

Os dados também indicam que as dificuldades de conciliar trabalho acadêmico e vida privada se intensificam quando aplicado o recorte de gênero, com indícios de maior prejuízo para as mulheres. Nos dois países, mais professoras do que professores discordam da Afirmativa A e concordam com a Afirmativa B (Figura 3). A diferença é maior no Chile, embora nenhuma das comparações por gênero tenha alcançado significância estatística [Afirmativa A, Brasil: $\chi^2(2, N = 168) = 1{,}54$, $p = 0{,}462$, $V = 0{,}10$; Chile: $\chi^2(2, N = 133) = 4{,}73$, $p = 0{,}094$, $V = 0{,}19$; Afirmativa B, Brasil: $\chi^2(2, N = 168) = 0{,}99$, $p = 0{,}609$, $V = 0{,}08$; Chile: $\chi^2(2, N = 133) = 2{,}34$, $p = 0{,}311$, $V = 0{,}13$].

Figura 3. *Discordância de A e concordância com B, por país e gênero (%)*



Nota. Elaboração própria. Respostas neutras (não representadas): Afirmativa A – Brasil, mulheres 16,9% e homens 21,5%; Chile, 17,8% e 25,0%. Afirmativa B – Brasil, 16,9% e 16,5%; Chile, 13,7% e 21,7%.

Nas falas dos quatro entrevistados a divisão sexual do trabalho aparece como chave analítica.

Nós temos a sobrecarga dos filhos e, às vezes, até de sustentar a família. (Especialista 1, Brasil)
As mulheres sofrem mais com essa sobrecarga porque ainda temos uma sociedade que ainda define que algumas tarefas domésticas são das mulheres. (Especialista 2, Brasil)
Hay diferencias en términos de la gente que cuida y de la que no cuida. En general son las mujeres que están a cargo de eso. (Especialista 3, Chile)
Es más fácil ser emprendedor cuando uno no tiene la carga que tiene dentro de la casa, por ejemplo . . . incluso cuando las mujeres intenten jugar ese juego y lo juegan exitosamente, tienen que hacer una serie de sacrificios, trabajar más para llegar a lo mismo, hacer poli tareas, es decir, estar con su hijo o hija al lado y al mismo tiempo redactar un proyecto de investigación. (Especialista 4, Chile)

As professoras também dedicam mais horas ao cuidado do que os professores, com diferença estatisticamente significativa entre ambos nos dois países (Tabela 3). No Brasil, 62,9% delas informaram 10 horas semanais ou mais, contra 48,1% deles; no Chile, 69,9% contra 58,3%, e quase metade das chilenas (45,2%) dedica 20 horas ou mais. A triangulação desses dados com os relatos qualitativos corrobora a tendência observada na Figura 3.

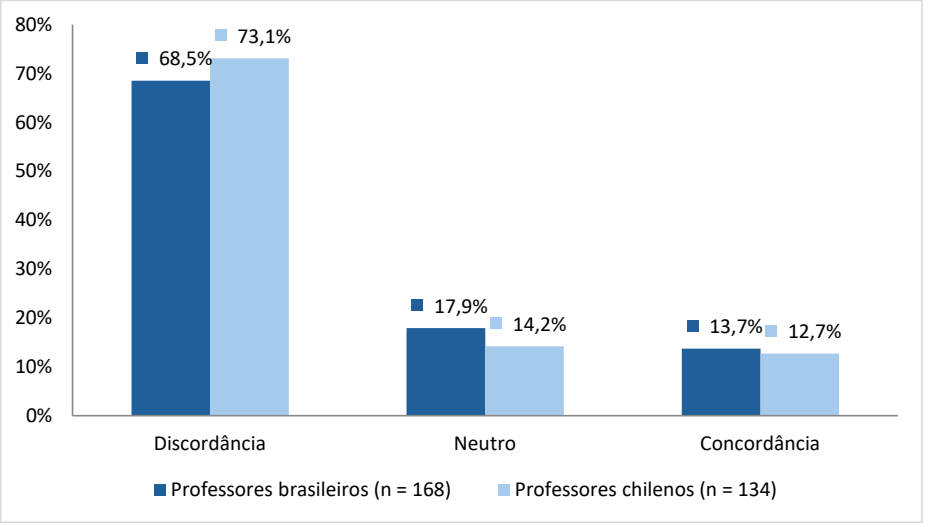
Tabela 3. *Horas semanais dedicadas a atividades de cuidado, por país e gênero*

Horas semanais	Brasil		Chile	
	Mulheres (*n* = 89)	Homens (*n* = 79)	Mulheres (*n* = 73)	Homens (*n* = 60)
0 a 4	17 (19,1)	17 (21,5)	12 (16,4)	16 (26,7)
5 a 9	16 (18,0)	24 (30,4)	10 (13,7)	9 (15,0)
10 a 19	33 (37,1)	29 (36,7)	18 (24,7)	20 (33,3)
20 ou mais	23 (25,8)	9 (11,4)	33 (45,2)	15 (25,0)

Nota. Elaboração própria. Valores em *n* (%). Teste de Mann-Whitney: Brasil, $U = 4.154$, $p = 0,035$, $r = 0,18$; Chile, $U = 2.664$, $p = 0,026$, $r = 0,22$.

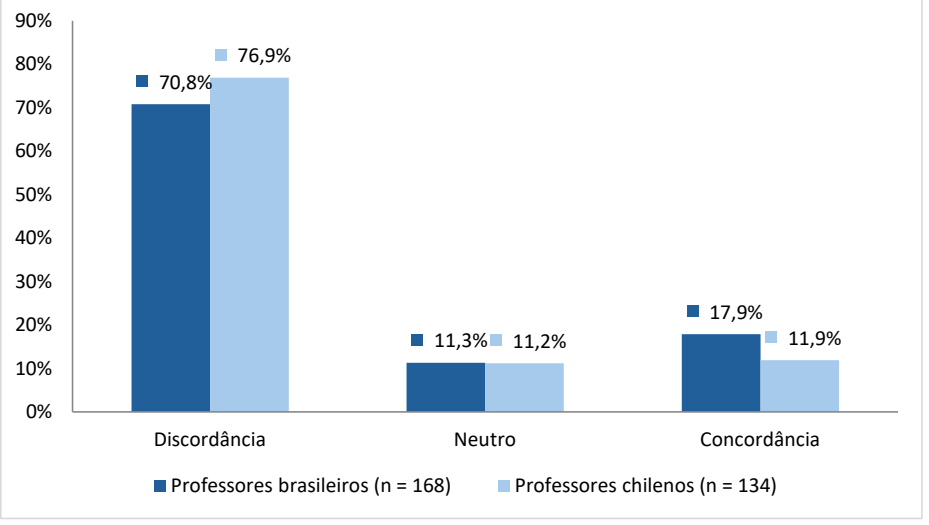
Apesar das dificuldades de conciliação e da sobrecarga, as respostas sobre satisfação e escolha da carreira apontam em direção oposta, paradoxal. A maioria discordou da Afirmativa C, avaliando o trabalho mais como fonte de satisfação do que de estresse (68,5% no Brasil e 73,1% no Chile; Figura 4), e da Afirmativa D, reafirmando a escolha da carreira (70,8% e 76,9%; Figura 5). Não houve diferenças significativas entre os países [Afirmativa C: $\chi^2(2, N = 302) = 0,91$, $p = 0,634$, $V = 0,05$; Afirmativa D: $\chi^2(2, N = 302) = 2,08$, $p = 0,353$, $V = 0,08$].

Figura 4. *Distribuição das respostas à Afirmativa C, por país*



Nota. Elaboração própria.

Figura 5. *Distribuição das respostas à Afirmativa D, por país*



Nota. Elaboração própria.

Ao indicar palavras-chave que representassem "como é ser professor universitário hoje", também ficou expresso o paradoxo, nos dois países. Entre os brasileiros, foram mencionadas espontaneamente 565 palavras-chave, totalizando 239 expressões únicas, após padronização. A palavra mais frequente foi "desafiador" (53 menções), seguida de "dedicação" (16). Depois, "desvalorização", "satisfação" e "sobrecarga" com 15 menções cada, seguidas de "pesquisa" (14) e "cansaço" (12). Nas posições seguintes estão, entre outras, "compromisso", "conhecimento", "realização", "estressante" e "gratificante" (9 a 11 menções cada) – Figura 6.

Figura 6. *Nuvem de palavras sobre "ser professor universitário na atualidade", entre brasileiros*



Nota. Elaboração própria.

Entre os chilenos, foram mencionadas 459 palavras-chave, com 186 expressões únicas. As mais frequentes foram "desafío" e "investigación" (20 menções cada), seguidas de "formación" (17) e "responsabilidad" (15). Depois vêm "compromiso", "actualización" e "competencia" (11 menções cada), e, entre outras, "sobrecarga", "satisfacción", "vocación" e "estrés" (8 a 9 menções cada) – Figura 7.

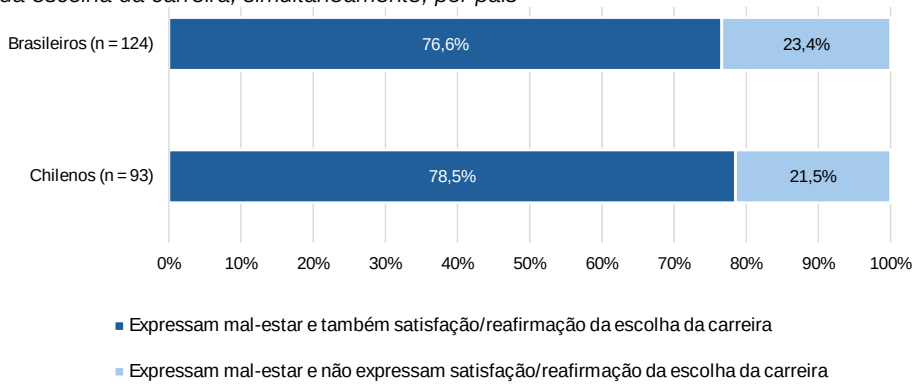
Figura 7. *Nuvem de palavras sobre "ser professor universitário na atualidade", entre chilenos*



Nota. Elaboração própria.

Nos dois países, a maioria dos que relatam mal-estar também expressa satisfação ou reafirma a escolha da carreira. Considerando como indicadores de mal-estar a discordância da Afirmativa A ou a concordância com a Afirmativa B, e como indicadores de satisfação e reafirmação a discordância das Afirmativas C ou D, verifica-se que, entre os brasileiros que relatam mal-estar (n = 124), 76,6% (n = 95) expressam simultaneamente satisfação e/ou reafirmam a escolha da carreira; entre os chilenos, essa proporção é de 78,5% (n = 73 de 93; Figura 8). Entre os que não relatam mal-estar, essa proporção é ainda maior: 90,9% no Brasil [$\chi^2(1, N = 168) = 4{,}21$, $p = 0{,}040$, $V = 0{,}16$] e 97,6% no Chile [$\chi^2(1, N = 134) = 7{,}83$, $p = 0{,}005$, $V = 0{,}24$].

Figura 8. *Proporção de professores que expressam mal-estar e satisfação/reafirmação da escolha da carreira, simultaneamente, por país*



Nota. Elaboração própria. Percentuais calculados sobre os docentes que expressam mal-estar em cada país (Brasil: *n* = 124, 73,8% dos participantes; Chile: *n* = 93, 69,4%).

As entrevistas com os especialistas permitem aprofundar essa coexistência, remetendo, direta ou indiretamente, à representação da vocação.

> Esse movimento em torno da produção do conhecimento . . . isso mobiliza um nível de sentimento que é quase parte da nossa condição humana. E conseguimos isso na educação, na universidade, principalmente. . . . Dar aula é uma cachaça. É alto nível de satisfação. (Especialista 1, Brasil)

> O salário é importante, remuneração é importante, mas o que mais motiva é a construção do conhecimento, a construção acadêmica. . . . A satisfação de participar de um processo de construção de pessoas, carreiras, eu acho que essa é a parte mais prazerosa. . . . Acho que ser professor é dom. (Especialista 2, Brasil)

> Tiene que ver con la idea de la vocación. Entonces la razón para valorar un trabajo no es únicamente cuánto esfuerzo me implica, sino que también tiene que ver con si es que yo puedo expresar mi identidad en ese producto de trabajo. (Especialista 3, Chile)

> La carrera académica siempre ha sido concebida como una vocación antes que como una profesión, . . . las vocaciones son como el amor: admiten todos los errores en el camino y se justifican ante ese reto. (Especialista 4, Chile)

4. Discussão

4.1 Sobrecarga e conciliação trabalho-vida

A sobrecarga e a dificuldade de conciliação relatadas por ao menos metade dos docentes nos dois países (Figuras 1 e 2) expressam um contexto de mal-estar, similar ao documentado anteriormente em universidades públicas latino-americanas (Acosta Reveles, 2022; Souza et al., 2017; Walker, 2021). Bernasconi et al. (2021), com base no APIKS (2018–2019), registraram que 4 de cada 10 professores chilenos avaliaram seu trabalho como fonte considerável de estresse.

Esse quadro é compreensível no contexto do capitalismo acadêmico e do gerencialismo, em que métricas de produtividade, exigência por disponibilidade permanente e aceleração do tempo acadêmico redefinem a relação entre vida profissional e pessoal, diluindo progressivamente as fronteiras entre trabalho e vida privada e levando a sobrecarga ao espaço doméstico (Allmer, 2018; Čingienė e Batuchina, 2025; Vostal, 2026).

Além desse diagnóstico, o achado central desta pesquisa é que, na comparação direta entre Brasil e Chile, utilizando-se do mesmo instrumento, as diferenças, além de não significativas, são de magnitude muito pequena (*V* de Cramér entre 0,02 e 0,08), compatível com um padrão convergente. Tal convergência, em sistemas com trajetórias distintas, permite levantar a hipótese de que as lógicas do capitalismo acadêmico produzam efeitos subjetivos semelhantes na região.

No que se refere ao modelo institucional, os resultados corroboram a caracterização das IESPSFL como espaços atravessados pelas pressões do capitalismo acadêmico e de sua cronopolítica (Felt, 2025; Jongbloed, 2015; Vostal, 2026) – muito embora a ausência de grupo de comparação com outros modelos institucionais não permita atribuir a sobrecarga observada a características específicas de IESPSFL.

Tais pressões incidem sobre o conjunto dos docentes, mas não uniformemente, pois a dimensão de gênero agudiza o quadro. Professoras relatam maior sobrecarga e dificuldade de conciliação do que os colegas homens em ambos os países (Figura 3), com diferenças mais acentuadas na amostra chilena, ainda que sem significância estatística nas comparações por gênero. Cabe notar, contudo, que o maior tamanho de efeito identificado entre as afirmativas foi justamente o da comparação por gênero na amostra chilena ($V = 0{,}19$, na Afirmativa A) sugerindo que a ausência de significância pode refletir o poder estatístico reduzido das amostras nacionais, e não a inexistência do fenômeno. Essa análise se apoia na triangulação com os dados qualitativos e a literatura da área (Fardella Cisternas e Corvalán Navia, 2020; Oliveira et al., 2025), evidenciando a divisão sexual do trabalho como central. Tem-se, com isso, uma leitura plausível, apoiada na convergência das evidências, a ser confirmada com amostras maiores.

Na população em geral, as brasileiras dedicavam em 2022, em média, 21,3 horas semanais a afazeres domésticos e/ou cuidado de pessoas, contra 11,7 horas dos homens (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023); no Chile, em 2023, as mulheres destinavam 4h57min diárias ao trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, contra 2h52min dos homens, cerca de 34,6 e 20,1 horas semanais,

respectivamente (Instituto Nacional de Estadísticas, 2025). Os dados da pesquisa reforçam essa realidade, isto é, em ambos os países, as professoras assumem maior carga de cuidado, mais intensa entre as participantes chilenas.

Diante do modelo de dedicação total e produtivismo esperado na academia, que Rosas Rodríguez et al. (2020, p. 983) denominam "campo descuidado", a carga de cuidado feminina é sistematicamente ignorada, precarizando ainda mais as condições de trabalho das mulheres (Fardella Cisternas e Corvalán Navia, 2020). Gutiérrez Aceves e Echeverría Echeverría (2023) e Ivancheva et al. (2019) evidenciaram que professoras adaptadas às exigências acadêmicas tendem a negligenciar a vida relacional e a enfrentar dilemas adicionais entre carreira e responsabilidades pessoais. Garraio et al. (2022) e Machado-Taylor et al. (2014) documentaram os efeitos disso sobre a saúde e a progressão na carreira, coadunando-se com os achados desta pesquisa.

A existência dessa tendência nos dois países – com sistemas distintos, mas desigualdades de gênero similares – sugere tratar-se de uma lógica estrutural que ultrapassa os contextos nacionais, hipótese a ser examinada em outros países.

4.2 Paradoxo entre mal-estar e satisfação

A despeito do mal-estar, a satisfação e a reafirmação da escolha da carreira são altas e semelhantes nos dois países (Figuras 4 e 5). No APIKS (2018–2019), 87% dos chilenos discordaram de que não escolheriam novamente a carreira acadêmica (Bernasconi et al., 2021) e, no CAP (2008–2009), 73,9% dos brasileiros (Balbachevsky e Schwartzman, 2013). Os percentuais obtidos nesta pesquisa, em questão equivalente, foram menores: 76,9% no Chile e 70,8% no Brasil. Como o presente estudo é pós-pandêmico e restrito a IESPSFL, com amostras distintas, esses contrastes servem como pontos de referência, e não como medida de tendência. Ainda assim, a reafirmação da escolha da carreira permanece majoritária nos dois países, sugerindo que o vínculo com a carreira se sustenta mesmo sob as pressões contemporâneas.

Há, portanto, um paradoxo, isto é, ao tempo em que manifestam mal-estar, os docentes também referem satisfação e reafirmam sua escolha pela carreira. Quando medida diretamente, essa coexistência chama a atenção – praticamente 4 de cada 5 que expressaram mal-estar expressaram simultaneamente satisfação/reafirmação (Figura 8), o que as nuvens de palavras reforçam.

Han et al. (2020), Houston et al. (2006) e Shin e Jung (2014) documentaram esse paradoxo em diferentes sistemas nacionais, sobretudo fora da América Latina. Nesta região destaca-se a pesquisa de Marquina e Rebello (2013), evidenciando altos níveis de satisfação entre os professores argentinos participantes do CAP, mesmo diante da precariedade das condições de trabalho. Esta investigação acrescenta às pesquisas existentes a quantificação direta da coexistência, isto é, a proporção de docentes que apresentam simultaneamente mal-estar e satisfação, mensuradas com o mesmo instrumento, em perspectiva comparada entre Brasil e Chile. Isso permite afirmar que, no grupo estudado e considerando os indicadores aqui adotados, o paradoxo é a experiência majoritária dos docentes que expressam mal-estar em ambos os países – os quais, por sua vez, também são maioria.

Para Dejours et al. (1994), sofrimento e satisfação não são opostos, uma vez que o trabalhador mobiliza sua subjetividade para transformar o sofrimento em sentido e, inclusive, em fonte de prazer. Boltanski e Chiapello (1999/2009), por sua vez, argumentam que o novo espírito do capitalismo cooptou valores como autonomia e realização pessoal, transformando-os em instrumentos de engajamento, o que permite que os trabalhadores se dediquem com entusiasmo mesmo na adversidade. Esses autores iluminam o paradoxo, dando abertura, à luz dos dados qualitativos, para a interpretação de que os docentes incorporam a sobrecarga como dimensão de sua vocação, num engajamento funcional ao capitalismo acadêmico. A representação da vocação sugere que a satisfação tem relação com o sentido atribuído à atividade docente, operando como suporte subjetivo, o que encontra consonância em palavras-chave como "dedicação", "compromisso" e "realização", no Brasil, e "compromiso" e "vocación", no Chile.

A ideia da profissão acadêmica como vocação, desde a perspectiva weberiana, é entendida como um chamado, uma forma de vida, um dever moral (Weber, 1919/2004). Para Larrosa (2018), docência como vocação envolve esforço, responsabilidade, compromisso e amor ao ofício. Nessa direção, Pujol-Cols e Lazzaro-Salazar (2021) e Camargo-Martínez e Médor (2024), pesquisando docentes universitários em países latino-americanos, mostraram que, apesar do contexto de transformações gerenciais, a ideia de vocação da profissão acadêmica permanece e constitui fator protetivo frente aos riscos psicossociais do trabalho, uma vez que confere sentido à entrega pessoal e à aceitação do sacrifício em prol de um propósito maior.

Ao lado da vocação, a cronopolítica do capitalismo acadêmico ajuda a compreender a coexistência entre mal-estar e satisfação. Larrosa (2018) descreve a vocação docente como pertencente a uma temporalidade distinta daquela regida por eficácia e produtividade – um tempo indefinido, aberto ao pensamento e comprometido com um propósito, difícil de ser capturado. Porém, na cronopolítica do capitalismo acadêmico esse tempo da vocação é progressivamente colonizado pelo tempo das métricas, da vigilância e da performance – o que Noonan (2015) descreve como o conflito entre o "tempo-pensamento" e o "tempo-dinheiro". Diante dos resultados aqui apresentados, pode-se inferir que um não elimina o outro, ou seja, o tempo das métricas produz sobrecarga sem extinguir o sentido vocacional, e o da vocação sustenta a satisfação sem neutralizar as pressões estruturais. Essa tensão entre dois regimes de tempo parece estar por trás do paradoxo identificado.

Então, à medida que o tempo do trabalho conflita com o da vida, gerando mal-estar, esse sofrimento, conforme sugerem as entrevistas, é ressignificado como parte do próprio sentido vocacional, associado a sacrifício e doação. Essa leitura é coerente com o fato de "desafiador/desafio" terem sido as palavras mais mobilizadas nos dois países para representar a profissão.

5. Considerações finais

Retomando a questão orientadora desta pesquisa, os resultados seguem na direção da hipótese norteadora. Os docentes participantes, de IESPSFL brasileiras e chilenas, vivenciam mal-estar, expresso em sobrecarga e dificuldades de conciliação entre vida acadêmica e pessoal – com indícios de maior prejuízo para as mulheres – e, ainda assim, expressam elevados níveis de satisfação e reafirmam sua escolha pela carreira.

Apesar das diferenças entre os sistemas, as percepções dos docentes foram semelhantes nos dois países. Diante da importante presença do setor privado na região, levanta-se a hipótese de que essa experiência se repita em outros países latino-americanos, configurando um padrão de coexistência paradoxal entre mal-estar e satisfação. A originalidade desse achado está na compreensão de que, sendo o mal-estar experiência amplamente presente entre os participantes dos dois países, o paradoxo é vivência predominante, interpretada – à luz das entrevistas – como sustentada pelo suporte subjetivo da vocação e marcada pela tensão entre o tempo da vocação docente e o tempo das métricas.

Os resultados demandam atenção de gestores e formuladores de políticas públicas, indicando a necessidade de estratégias de bem-estar docente, conciliação trabalho-vida e equidade de gênero, dada a maior carga de cuidado assumida pelas professoras, em contextos nacionais marcados por uma desigual divisão sexual do trabalho.

Cabe destacar as limitações do estudo. Por tratar-se de amostra não probabilística, não é possível descartar viés de autosseleção. Assim, os resultados devem ser lidos como retrato das percepções dos participantes, não como estimativas populacionais dos docentes de IESPSFL de ambos os países. Além disso, a análise de sensibilidade indicou que as comparações por gênero só detectariam efeitos a partir de $V = 0{,}24$ no Brasil e $V = 0{,}27$ no Chile, acima do maior efeito observado ($V = 0{,}19$). Outra limitação diz respeito ao instrumento, que, com finalidade exploratória, mensura cada dimensão por meio de afirmativas únicas, sem validação psicométrica formal. Por isso, a convergência entre os países deve ser lida como semelhança nos padrões de percepção, e as diferenças de gênero, como tendência exploratória.

Pesquisas futuras poderão ampliar o olhar comparativo para outros países latino-americanos e outros tipos de IES, além de aprofundar, com a operacionalização direta da noção de vocação, os mecanismos que sustentam a coexistência entre mal-estar e satisfação na profissão acadêmica.

Como contribuição ao balanço da década 2015–2025, o retrato aqui construído, apoiado em triangulação metodológica, sugere que, ao final do período, as pressões gerencialistas convivem com a preservação do núcleo vocacional entre docentes simultaneamente pressionados e engajados. Diante disso, cabe a pergunta formulada por Shin e Jung (2014) a respeito de acadêmicos de países com altos níveis simultâneos de estresse e satisfação: até que ponto esses níveis de satisfação poderão se manter, considerando as crescentes pressões gerencialistas em curso? Para os professores brasileiros e chilenos – e para a profissão acadêmica latino-americana –, a resposta dependerá, em grande medida, de quanto espaço o tempo da vocação ainda conseguirá preservar diante do avanço do tempo das métricas próprio das inovações gerencialistas.

Referências

Aarrevaara, T., Finkelstein, M., Jones, G. A., & Jung, J. (2021). The Academic Profession in the Knowledge-Based Society (APIKS): Evolution of a major comparative research project. In T. Aarrevaara, M. Finkelstein, G. A. Jones, & J. Jung (Eds.), *Universities in the knowledge society: The nexus of national systems of innovation and higher education* (pp. 49–64). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-76579-8_4

Acosta Reveles, I. L. (2022). Avatares del oficio académico en los entornos productivo y reproductivo. *Revista Eletrônica Pesquiseduca*, *14*(33), 103–127. https://doi.org/10.58422/repesq.2022.e1200

Allmer, T. (2018). Precarious, always-on and flexible: A case study of academics as information workers. *European Journal of Communication*, *33*(4), 381–395. https://doi.org/10.1177/0267323118783794

Altbach, P. G. (1991). The academic profession. In P. G. Altbach (Ed.), *International higher education: An encyclopedia* (Vol. 1, pp. 23–45). Garland Publishing.

Arias Ortiz, E., Giambruno, C., Morduchowicz, A., & Pineda, B. (2024). *O estado da educação na América Latina e no Caribe 2023* (Nota Técnica No. IDB-TN-02708). Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://doi.org/10.18235/0005515

Atairo, D., Trotta, L., & Saforcada, F. (2023). La privatización de la universidad latinoamericana y los mecanismos de financiamiento como estrategia política: Un estudio de casos. *Revista Española de Educación Comparada*, (42), 261–283. https://doi.org/10.5944/reec.42.2023.34279

Bakker, A. B., & Demerouti, E. (2007). The Job Demands-Resources model: State of the art. *Journal of Managerial Psychology, 22*(3), 309–328. https://doi.org/10.1108/02683940710733115

Balbachevsky, E., & Schwartzman, S. (2013). Job satisfaction in a diverse institutional environment: The Brazilian experience. In P. J. Bentley, H. Coates, I. R. Dobson, L. Goedegebuure, & V. L. Meek (Eds.), *Job satisfaction around the academic world* (pp. 55–81). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-5434-8_4

Ball, S. J. (2005). Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa, 35*(126), 539–564. https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000300002

Bernasconi, A., Berríos, P., & Véliz, D. (2021). La profesión académica en Chile: 50 años en cuatro momentos. *Revista de Educación*, (24.2), 227–246. https://go.oei.int/ant2cyz2

Bogner, A., Littig, B., & Menz, W. (Eds.). (2009). *Interviewing experts*. Palgrave Macmillan.

Boltanski, L., & Chiapello, È. (2009). *O novo espírito do capitalismo* (I. C. Benedetti, Trad.). Martins Fontes. (Obra original publicada em 1999)

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology, 3*(2), 77–101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

Broucker, B., & De Wit, K. (2015). New Public Management in higher education. In J. Huisman, H. Boer, D. D. Dill, & M. Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 57–75). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5_4

Camargo-Martínez, M., & Médor, D. (2024). Entre la vocación y la profesionalización: Sobre el sentido del trabajo docente universitario hoy. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 29*(101), 205–228. https://go.oei.int/ahi5inba

Čingienė, J., & Batuchina, A. (2025). Work-nonwork boundaries in academia: A problematizing review. *Open Research Europe*, *4*, Article 245. https://doi.org/10.12688/openreseurope.18573.2

Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences* (2nd ed.). Lawrence Erlbaum Associates.

Collyer, F. M. (2015). Practices of conformity and resistance in the marketisation of the academy: Bourdieu, professionalism and academic capitalism. *Critical Studies in Education*, *56*(3), 315–331. https://doi.org/10.1080/17508487.2014.985690

Dejours, C., Abdoucheli, E., & Jayet, C. (1994). *Psicodinâmica do trabalho: Contribuições da escola dejouriana à análise da relação prazer, sofrimento e trabalho*. Atlas.

Diniz, J. A. R., Oliveira, J. F., & Lima, D. C. B. P. (2021). A mercantilização da educação superior no Brasil: Financeirização e oligopolização. *Revista Educação em Questão, 59*(61). https://doi.org/10.21680/1981-1802.2021v59n61id25658

Esposito, F., & Becker, T. (2023). The time of politics, the politics of time, and politicized time: An introduction to chronopolitics. *History and Theory, 62*(4), 3–23. https://doi.org/10.1111/hith.12324

Esteve, J. M. (1987). *El malestar docente.* Laia.

Fardella Cisternas, C., & Corvalán Navia, A. (2020). El tiempo en el conflicto trabajo-vida: El caso de las académicas en la universidad managerial. *Psicoperspectivas*, *19*(3). https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol19-Issue3-fulltext-2051

Felt, U. (2025). *Academic times: Contesting the chronopolitics of research*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-981-96-4609-8

Fioreze, C. (2020). A gestão das IES privadas sem fins lucrativos diante dos tensionamentos da mercantilização da educação superior e o caso das universidades comunitárias regionais: A caminho do hibridismo? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 101*(257), 79–98. https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.101i257.4356

Flick, U. (2007). *Designing qualitative research*. SAGE.

Garraio, C., Freitas, J. P., Magalhães, S. I., & Matias, M. (2022). Work-life conflict among higher education institution workers during COVID-19: A demands-resources approach. *Frontiers in Sociology*, *7*, Article 856613. https://doi.org/10.3389/fsoc.2022.856613

Gornitzka, Å., & Larsen, I. M. (2004). Towards professionalisation? Restructuring of administrative work force in universities. *Higher Education*, *47*(4), 455–471. https://doi.org/10.1023/B:HIGH.0000020870.06667.f1

Gouvêa, A. P., & Barbosa, M. L. O. (2025). As reconfigurações da educação a distância: Das demandas emergenciais de formação ao protagonismo do setor com fins lucrativos no Brasil. *ETD - Educação Temática Digital*, *27*. https://doi.org/10.20396/etd.v27i00.8677406

Gutiérrez Aceves, P. E., & Echeverría Echeverría, R. (2023). Mujeres en la academia: Experiencias sobre el SNI y el capitalismo académico. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, 30*. https://doi.org/10.29101/crcs.v30i0.21072

Han, J., Yin, H., Wang, J., & Zhang, J. (2020). Job demands and resources as antecedents of university teachers' exhaustion, engagement and job satisfaction. *Educational Psychology*, *40*(3), 318–335. https://doi.org/10.1080/01443410.2019.1674249

Höhle, E. A., & Teichler, U. (2013). The academic profession in the light of comparative surveys. In B. M. Kehm & U. Teichler (Eds.), *The academic profession in Europe: New tasks and new challenges* (pp. 23–38). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-4614-5_3

Houston, D., Meyer, L. H., & Paewai, S. (2006). Academic staff workloads and job satisfaction: Expectations and values in academe. *Journal of Higher Education Policy and Management*, *28*(1), 17–30. https://doi.org/10.1080/13600800500283734

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023, 11 de agosto). *Outras formas de trabalho 2022: PNAD Contínua* [Apresentação de slides]. https://go.oei.int/ewdaemaj

Instituto Nacional de Estadísticas. (2025). *Informe de principales resultados: II Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo* [ENUT 2023]. https://go.oei.int/qgawae36

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2025). *Censo da Educação Superior 2024*. https://go.oei.int/rcifeqdb

Ivancheva, M., Lynch, K., & Keating, K. (2019). Precarity, gender and care in the neoliberal academy. *Gender, Work & Organization, 26*(4), 448–462. https://doi.org/10.1111/gwao.12350

Jong, S., & Junco, C. (2024). How do professional staff influence academic knowledge development? A literature review and research agenda. *Studies in Higher Education, 49*(6), 1042–1065. https://doi.org/10.1080/03075079.2023.2258155

Jongbloed, B. (2015). Universities as hybrid organizations: Trends, drivers, and challenges for the European university. *International Studies of Management & Organization*, *45*(3), 207–225. https://doi.org/10.1080/00208825.2015.1006027

Kallio, T., Siekkinen, T., Pekkola, E., Kivistö, J., Nokkala, T., & Kuoppakangas, P. (2024). Push and pull factors affecting leaving academia. *Tertiary Education and Management, 30*(1), 65–80. https://doi.org/10.1007/s11233-024-09135-4

Kelle, U. (2005). Sociological explanations between micro and macro and the integration of qualitative and quantitative methods. *Historical Social Research*, *30*(1), 95–117. https://www.jstor.org/stable/20762014

Koo, M., & Yang, S.-W. (2025). Likert-type scale. *Encyclopedia*, *5*(1), Article 18. https://doi.org/10.3390/encyclopedia5010018

Larrosa, J. (2018). *Esperando não se sabe o quê: Sobre o ofício de professor* (C. Antunes, Trad.). Autêntica.

Light, D., Jr. (1974). Introduction: The structure of the academic professions. *Sociology of Education*, *47*(1), 2–28. https://doi.org/10.2307/2112160

Machado-Taylor, M., White, K., & Gouveia, O. (2014). Job satisfaction of academics: Does gender matter? *Higher Education Policy, 27*(3), 363–384. https://doi.org/10.1057/hep.2013.34

Mantler, J., Tulk, C., Power, N., & Bourgeault, I. L. (2025). Mental ill-health in academia: How gender and academic position influence accessing support and leaves of absence. *New Solutions: A Journal of Environmental and Occupational Health Policy*, *35*(3), 326–337. https://doi.org/10.1177/10482911251367775

Marquina, M., & Rebello, G. (2013). Academic work at the periphery: Why Argentine scholars are satisfied, despite all. In P. J. Bentley, H. Coates, I. R. Dobson, L. Goedegebuure, & V. L. Meek (Eds.), *Job satisfaction around the academic world* (pp. 13–28). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-5434-8_2

Mather, M. F., & Bam, N. E. (2025). Factors influencing academic staff satisfaction and retention in higher education: A literature review. *European Journal of Education*, *60*(1), Article e70025. https://doi.org/10.1111/ejed.70025

Matias, A. B., Falcão, M. T. C., Grosseman, S., Germani, A. C. C. G., & Silva, A. T. C. (2023). A pandemia da COVID-19 e o trabalho docente: Percepções de professores de uma universidade pública no estado de São Paulo, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva, 28*(2), 537–546. https://doi.org/10.1590/1413-81232023282.11972022

Noonan, J. (2015). Thought-time, money-time, and the temporal conditions of academic freedom. *Time & Society*, *24*(1), 109–128. https://doi.org/10.1177/0961463X14539579

Oliveira, T., Nada, C., & Magalhães, A. (2025). Navigating an academic career in marketized universities: Mapping the international literature. *Review of Educational Research, 95*(2), 255–292. https://doi.org/10.3102/00346543231226336

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Education at a glance 2024: OECD indicators*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/c00cad36-en

Pedraja-Rejas, L., Brunner, J. J., Rodríguez-Ponce, E., & Labraña, J. (2021). Capitalismo académico en una universidad chilena: Percepción de los actores. *Revista de la Educación Superior, 50*(200), 47–68. https://go.oei.int/vkbqx2y5 Pujol-Cols, L., & Lazzaro-Salazar, M. (2021). Vocación de carrera en académicos de una universidad pública en Argentina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior, 12*(34), 72–86. https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2021.34.979

Rodríguez-Garcés, C., & Padilla-Fuentes, G. (2021). Incorporación de la Ley de Gratuidad al Sistema de Educación Superior en Chile: La prolongación del subsidio a la demanda y la privatización del financiamiento público. *Revista Iberoamericana de Educación Superior, 12*(33), 179–195. https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2021.33.864

Rojas-Solís, J. L., Totolhua-Reyes, B. A., & Rodríguez-Vásquez, D. J. (2021). Burnout syndrome in Latin-American higher education professors: A systematic review. *Espiral. Cuadernos del Profesorado*, *14*(29), 136–150. https://doi.org/10.25115/ecp.v14i29.4657

Rosas Rodríguez, A. M., Valderrama Leongómez, M., & Alberto Suárez, C. A. (2020). Mujeres y cuidado: Disputas y negociaciones en el espacio académico. *Cadernos de Pesquisa, 50*(178), 981–999. https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/7001

Santos, J. T. T., Assunção-Luiz, A. V., Pereira, A. L. E., Luciano, A. R. M. B., Carvalho Filho, I. F. P., Santos, M. J. S. F. L., & Garbin, M. C. (2022). Dificuldades enfrentadas por docentes do ensino superior frente ao contexto da pandemia de COVID-19. *Revista Iberoamericana de Educación, 88*(1), 111–126. https://doi.org/10.35362/rie8814819

Servicio de Información de Educación Superior. (2025). *Informe de matrícula en educación superior en Chile 2025*. Subsecretaría de Educación Superior, Ministerio de Educación de Chile. https://go.oei.int/erqc9qxb

Shin, J. C., & Jung, J. (2014). Academics job satisfaction and job stress across countries in the changing academic environments. *Higher Education*, *67*(5), 603–620. https://doi.org/10.1007/s10734-013-9668-y

Slaughter, S., & Rhoades, G. (2004). *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education*. Johns Hopkins University Press.

Souza, K. R., Mendonça, A. L. O., Rodrigues, A. M. S., Felix, E. G., Teixeira, L. R., Santos, M. B. M., & Moura, M. (2017). A nova organização do trabalho na universidade pública: Consequências coletivas da precarização na saúde dos docentes. *Ciência & Saúde Coletiva*, *22*(11), 3667–3676. https://doi.org/10.1590/1413-812320172211.01192016

Teichler, U. (2021). Are academics driven by managerialism? Governance and the changing role of academics on the way towards a knowledge society. *Acta Paedagogica Vilnensia, 46*, 13–26. https://doi.org/10.15388/ActPaed.2021.46.1

Vostal, F. (2026). Life in the accelerated academy: Metrics and time economy. *Globalisation, Societies and Education*, *24*(4), 1372–1384. https://doi.org/10.1080/14767724.2025.2497027

Walker, V. S. (2021). Trabajo docente y capitalismo académico: Girando las lentes para comprender el trabajo cotidiano en la universidad contemporánea. *Praxis Educativa*, *25*(3), 85–102. https://doi.org/10.19137/praxiseducativa-2021-250306

Weber, M. (2004). A ciência como vocação. In H. H. Gerth & C. W. Mills (Orgs.), *Ensaios de sociologia* (L. A. P. Victoria, Trad.; 3ª ed., pp. 129–184). LTC. (Obra original publicada em 1919)

Yin, R. K. (2011). *Qualitative research from start to finish*. Guilford Press.

Cómo citar en APA:

Fioreze, C., Brunner, J. J., & Alarcón, M. (2026). Mal-estar, satisfação e vocação: estudo comparativo sobre a profissão acadêmica em instituições privadas do Brasil e do Chile. *Revista Iberoamericana de Educación, 102*(1), 29-48. https://doi.org/10.35362/rie10217545

Políticas de inclusión digital en Iberoamérica (2015-2025): análisis comparado de las experiencias de España, República Dominicana, México, Cuba y Paraguay

Políticas de inclusão digital na Ibero-América (2015-2025): análise comparativa das experiências da Espanha, República Dominicana, México, Cuba e Paraguai

Digital Inclusion Policies in Ibero-America (2015–2025): a Comparative Analysis of the Experiences of Spain, the Dominican Republic, Mexico, Cuba, and Paraguay

Alfredo Trejo Cabrera [1] https://orcid.org/0009-0001-9763-2041
Ceferina Cabrera Félix [2] https://orcid.org/0000-0003-3178-447X
Elisabeth Viviana Lucero Baldevenites [3] https://orcid.org/0000-0002-1328-8117
Mirtha Graciela Villagra Ferreira [4] https://orcid.org/0000-0003-3047-2191
Armando Guillermo Antúnez Sánchez [5] https://orcid.org/0000-0001-7124-4609
[1] Universidad de Guadalajara; [2] Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña; [3] Universidad de Las Palmas de Gran Canaria; [4] Universidad Americana; [5] Universidad de Granma.

Resumen. Objetivo. Este artículo compara las políticas de inclusión digital educativa desarrolladas entre 2015 y 2025 en España, República Dominicana, México, Cuba y Paraguay, con el fin de analizar cómo cada sistema afrontó el tránsito desde la primera brecha digital (acceso) hacia la segunda (competencias y uso pedagógico) y la tercera (apropiación y resultados), en un período atravesado por la expansión del uso masivo de internet, la consolidación de la web 2.0, la pandemia de COVID-19 y la irrupción de la inteligencia artificial generativa.

Método. Se adopta un diseño cualitativo de estudio de casos múltiples (Yin, 2018) articulado con análisis documental temático (Bowen, 2009). El corpus comprende 47 documentos oficiales e informes revisados por pares, triangulados con indicadores secundarios de la OEI, la UNESCO, la CEPAL y la UIT, y organizados en cuatro ejes transversales: infraestructura, competencias digitales de docentes y del alumnado, recursos educativos abiertos y sostenibilidad y equidad.

Resultados. Los cinco países diagnosticaron el límite del enfoque de dotación, pero solo España tradujo ese diagnóstico en un instrumento acreditable (DigCompEdu). La conectividad doméstica, y no la escolar, fue el factor determinante de la continuidad educativa durante la pandemia, y las capacidades institucionales previas condicionaron la respuesta más que los recursos movilizados en la emergencia.

Conclusión. No existe un modelo regional transferible; se requieren marcos armonizados de competencia digital docente, políticas de reposición presupuestada del equipamiento y continuidad institucional sostenida para afrontar la nueva ola tecnológica sin amplificar las desigualdades previas

Palabras clave: políticas educativas; inclusión digital; estudio comparado; brecha digital; Iberoamérica; Estudio de casos múltiples; Competencia digital docente; Análisis documental.

Resumo. Objetivo. Este artigo compara as políticas de inclusão digital educacional desenvolvidas entre 2015 e 2025 na Espanha, República Dominicana, México, Cuba e Paraguai, com o objetivo de analisar como cada sistema enfrentou a transição da primeira exclusão digital (acesso) para a segunda (competências e uso pedagógico) e a terceira (apropriação e resultados), em um período marcado pela expansão do uso massivo da internet, pela consolidação da Web 2.0, pela pandemia de COVID-19 e pelo surgimento da inteligência artificial generativa.

*Método. Adota-se um desenho qualitativo de estudo de casos múltiplos (Yin, 2018), articulado com análise documental temática (Bowen, 2009). O *corpus* compreende 47 documentos oficiais e relatórios revisados por pares, triangulados com indicadores secundários da OEI, UNESCO, CEPAL e UIT, e organizados em quatro eixos transversais: infraestrutura, competências digitais de docentes e discentes, recursos educacionais abertos, e sustentabilidade e equidade.*

Resultados. Os cinco países diagnosticaram os limites da abordagem centrada na oferta de equipamentos, mas apenas a Espanha traduziu esse diagnóstico em um instrumento de certificação (DigCompEdu). A conectividade doméstica — e não a escolar — foi o fator determinante para a continuidade educacional durante a pandemia; além disso, as capacidades institucionais preexistentes condicionaram a resposta mais do que os recursos mobilizados durante a emergência.

Conclusão. Não existe um modelo regional transferível; são necessárias estruturas harmonizadas de competência digital docente, políticas de reposição orçamentária de equipamentos e continuidade institucional sustentada para enfrentar a nova onda tecnológica sem ampliar as desigualdades preexistentes.

Palavras-chave: políticas educacionais; inclusão digital; estudo comparado; exclusão digital; Ibero-América; estudo de casos múltiplos; competência digital docente; análise documental.

Abstract. Objective. This article compares the digital inclusion education policies developed between 2015 and 2025 in Spain, the Dominican Republic, Mexico, Cuba, and Paraguay, in order to analyze how each system addressed the transition from the first digital divide (access) to the second (competencies and pedagogical use) and the third (appropriation and outcomes), during a period marked by the mass expansion of internet use, the consolidation of Web 2.0, the COVID-19 pandemic, and the emergence of generative artificial intelligence.

Method. A qualitative multiple case study design (Yin, 2018) is adopted, articulated with thematic document analysis (Bowen, 2009). The corpus comprises 47 official documents and peer-reviewed reports, triangulated with secondary indicators from OEI, UNESCO, CEPAL, and ITU, and organized along four transversal axes: infrastructure, digital competencies of teachers and students, open educational resources, and sustainability and equity.

Results. The five countries diagnosed the limits of the equipment-provision approach, but only Spain translated that diagnosis into an accreditable instrument (DigCompEdu). Household connectivity, rather than school connectivity, was the determining factor for educational continuity during the pandemic, and prior institutional capacities shaped the response more than the resources mobilized during the emergency.

Conclusion. There is no transferable regional model; harmonized frameworks for teacher digital competence, policies for budgeted equipment replacement, and sustained institutional continuity are required to face the new technological wave without amplifying prior inequalities.

Keywords: educational policies; digital inclusion; comparative study; digital divide; Ibero-America; multiple case study; teacher digital competence; document analysis.

1. Introducción y problematización

La última década estuvo marcada por tres grandes irrupciones tecnológicas: el uso masivo de internet (Unión Internacional de Telecomunicaciones [UIT], 2023); la consolidación de la web 2.0, que intensificó el trabajo creativo y colaborativo en la red (O'Reilly, 2005); y la incorporación de la inteligencia artificial generativa (IAG) en todos los ámbitos del quehacer social (Miao y Holmes, 2023). Cada uno de estos hitos contribuyó a configurar la actual sociedad de la información y del conocimiento, cuya principal característica es la hiperconectividad (Castells, 1997; Reig y Vílchez, 2013). En este contexto, durante el periodo 2015-2025, Iberoamérica ha sido escenario de un intenso despliegue de políticas públicas enfocadas en la integración de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la educación. La promesa subyacente de estos esfuerzos ha sido utilizar la tecnología como catalizador para democratizar el acceso al conocimiento y reducir las desigualdades socioeconómicas. Los discursos oficiales posicionaron la digitalización como un pilar fundamental para la equidad; de hecho, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI, 2021) señaló que, entre 2015 y 2019, la inversión estatal en infraestructura tecnológica educativa creció significativamente en la región, buscando alcanzar los estándares de la sociedad de la información.

La segunda irrupción, la web 2.0, se asentó en el ámbito educativo latinoamericano de forma desigual. Su lógica participativa (redes sociales, blogs, wikis y plataformas de contenido generado por los usuarios) situó al estudiante como productor, y no solo como consumidor, de información (Cobo Romaní y Pardo Kuklinski, 2007), y coincidió en la región con la expansión de los programas de modelo 1:1, que distribuyeron computadoras portátiles entre estudiantes y docentes (Area-Moreira, 2011). Sin embargo, la llegada de estos dispositivos y herramientas a las aulas no se tradujo automáticamente en prácticas colaborativas: los programas produjeron sobre todo

una alfabetización instrumental básica, con escasa transformación de los procesos de enseñanza y aprendizaje (Sunkel et al., 2014). Al inicio del periodo analizado, por tanto, la web 2.0 formaba parte de la vida cotidiana de buena parte de la población, pero su apropiación pedagógica seguía siendo una tarea pendiente.

En ese recorrido, la pandemia de COVID-19 (2020-2022), que aceleró la expansión de estas tecnologías, operó en su momento como una auténtica prueba de estrés estructural para los sistemas educativos, desnudando las vulnerabilidades de países con trayectorias y recursos muy distintos, como España, República Dominicana, México, Cuba y Paraguay. La crisis afectó a más de 160 millones de estudiantes en América Latina y el Caribe tras el cierre de los centros educativos (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2020). La necesidad de transitar hacia modelos de enseñanza remota evidenció que la provisión previa de marcos normativos no garantiza la equidad: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020b) reportó que el 46 % de los niños y niñas de la región habitaban en hogares sin conexión a internet. Aquel episodio, hoy parte de la historia reciente de los sistemas educativos, dejó una lección que trasciende la emergencia: la inclusión digital no es un hito estático que se alcanza mediante la simple distribución de *hardware*.

La tercera irrupción, la inteligencia artificial generativa, se generalizó a partir de 2022 y coincide con la consolidación de modalidades híbridas, el uso intensivo de plataformas y la creciente gestión de datos educativos. Con ella se desplaza de nuevo el centro del debate: ya no se trata solo de disponer de dispositivos o de saber utilizarlos, sino de comprender, evaluar críticamente y emplear con criterio ético herramientas que producen contenidos, median la evaluación y redefinen las tareas escolares. Esta irrupción plantea nuevas necesidades formativas tanto para el profesorado como para el alumnado, y llega a sistemas que, como se mostrará en los resultados, aún no han cerrado las brechas de acceso y de uso (UNESCO, 2023). Las tres irrupciones no se sustituyen entre sí, sino que se acumulan: cada una se despliega sobre las desigualdades que dejó la anterior, lo que justifica analizar la década como un proceso continuo de transformación educativa y social, y no como una respuesta coyuntural a la emergencia sanitaria.

1.1 De la primera a la segunda brecha digital

El análisis crítico de la década revela un desplazamiento en la problematización de la tecnología escolar. Las estrategias iniciales se concentraron en mitigar la «primera brecha digital», definida por la falta de acceso físico a la conectividad y al equipamiento; a medida que los dispositivos penetraron en las aulas emergió la «segunda brecha digital», que se define por las asimetrías en las competencias y en el uso tecno pedagógico de las herramientas (Cabero-Almenara y Llorente-Cejudo, 2020). Al inicio de la pandemia, menos del 40 % del profesorado de la región poseía las habilidades digitales necesarias para conducir la enseñanza en línea (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020), un déficit que las políticas previas no habían resuelto de forma sistémica (Pedró, 2021). Esta segunda brecha no afecta solo al profesorado: también se expresa en el alumnado, cuyas habilidades para usar la tecnología con fines de aprendizaje varían según el nivel socioeconómico, el territorio y el capital cultural de las familias (Hargittai, 2002).

2. Marco teórico

2.1 La comparación como método: condiciones de validez

La comparación, en sentido estricto, no es un procedimiento descriptivo sino un método de control de inferencias. Nohlen (2013) sostiene que el enfoque histórico-empírico busca relaciones plausibles entre variables sin desprender los casos de las condiciones que los hicieron posibles, y advierte sobre un requisito que suele pasarse por alto: la comparabilidad funcional. Dos unidades son comparables cuando cumplen funciones equivalentes dentro de sus sistemas, aun cuando adopten formas institucionales distintas. De ahí se sigue una consecuencia directa para la investigación iberoamericana: el traslado acrítico de modelos considerados exitosos entre países carece de sustento metodológico, porque el contexto no es un residuo que deba neutralizarse, sino una variable con capacidad explicativa propia.

Bray et al. (2014) traducen ese principio en diseño mediante el cubo de la educación comparada, que organiza toda investigación en tres ejes simultáneos: unidades geográficas, grupos demográficos y aspectos del sistema educativo sometidos a contraste. Este estudio se sitúa en el nivel nacional del primer eje y selecciona, en el tercero, cuatro aspectos observables mediante fuentes documentales equivalentes: (a) infraestructura y conectividad; (b) competencias digitales docentes y del alumnado; (c) recursos educativos abiertos (REA) y contenidos; y (d) sostenibilidad y equidad social. Estos cuatro aspectos son los que estructuran la matriz comparativa de este estudio y organizan la Tabla 2 de resultados. Fueron seleccionados por tres criterios acumulativos: su correspondencia con los tres niveles de la brecha digital descritos en el apartado 2.2, su presencia en los documentos oficiales de los cinco países y su contrastabilidad con indicadores secundarios de organismos internacionales (OEI, UNESCO, CEPAL, UIT). De este andamiaje se derivan dos cautelas. La primera procede de Ragin (1987): en diseños de N pequeño la comparación persigue inteligibilidad configuracional y no generalización estadística, por lo que el resultado esperado es una tipología de trayectorias y no una jerarquía de países. La segunda es empírica: la asimetría de la información disponible constituye en sí misma un dato del análisis y obliga a distinguir entre capacidad de despliegue y capacidad de documentación. A ello se añade una condición metodológica poco frecuente, ya que la pandemia de COVID-19 operó como un choque exógeno prácticamente simultáneo sobre los cinco sistemas y permite observar la respuesta de arquitecturas institucionales previamente diferenciadas. Este choque, sin embargo, no agota el periodo: se inscribe en una década de transformaciones acumuladas, como el uso intensivo de plataformas digitales, la generalización de la inteligencia artificial generativa a partir de 2022 y las nuevas necesidades de formación digital de docentes y estudiantes, que alcanzan también a los cinco países, aunque con ritmos e intensidades distintos (Miao y Holmes, 2023). Este segundo plano permite comparar no solo la reacción ante la emergencia, sino la capacidad de adaptación sostenida de cada sistema frente a nuevas herramientas y demandas formativas.

2.2 La tríada de la brecha digital: acceso, uso y apropiación

En su formulación inicial, asociada a Norris (2001) y van Dijk (2020), la brecha digital se describía como una división binaria entre conectados y desconectados, de modo que la política pública consistía en extender la infraestructura. Selwyn (2004)

formuló la crítica más influyente a ese reduccionismo al proponer una cadena de cuatro eslabones: acceso formal, acceso efectivo, uso significativo y consecuencias. Su argumento es que cada eslabón puede romperse con independencia de los anteriores, de manera que ni todo acceso deriva en uso ni todo uso genera consecuencias educativas. La distinción tiene valor diagnóstico, porque la evaluación convencional de las políticas TIC tiende a detenerse en el primer eslabón, cuántos equipos se entregaron y cuántas escuelas se conectaron, y a presentar ese dato como evidencia de impacto. Selwyn (2016) añade que la tecnología educativa nunca es neutral, pues incorpora supuestos sobre el aprendizaje y sobre el papel del docente, lo que exige preguntar en beneficio de quién se despliega, interrogante que la UNESCO (2023) ha situado en el centro del debate global.

Sobre esa base se han consolidado tres niveles de brecha que aquí operan como categorías de lectura. El primero corresponde al acceso e incluye las condiciones materiales que lo hacen operativo: electricidad estable, ancho de banda suficiente y mantenimiento técnico. El segundo, que Hargittai (2002) denominó brecha de segundo grado, remite a las competencias diferenciales para el uso y se expresa en el desarrollo profesional docente. El tercero, documentado por van Deursen y Helsper (2015), se refiere a los beneficios efectivamente obtenidos y explica por qué poblaciones con acceso y habilidades semejantes derivan de la tecnología retornos educativos desiguales. Warschauer (2003) integra estos niveles al sostener que la incorporación tecnológica depende de la articulación de cuatro tipos de recursos, físicos, digitales, humanos y sociales, de suerte que la carencia de cualquiera de ellos anula el efecto de los demás.

El aporte de Area-Moreira traslada la discusión al interior del aula. A partir de una encuesta aplicada a más de tres mil profesores del programa Escuela 2.0, Area-Moreira et al. (2016) identificaron dos patrones de uso: un modelo de integración didáctica débil, en el que la tecnología reproduce la lógica expositiva sin alterar la tarea del alumnado, y un modelo de integración intensa, orientado a la producción y la indagación. El hallazgo relevante para esta investigación es que el modelo débil predominaba incluso en aulas tecnológicamente saturadas. Ese desfase entre disponibilidad y práctica es lo que aquí se denomina brecha de apropiación. La apropiación, tercer vértice de la tríada, se entiende como el proceso mediante el cual docentes, estudiantes y comunidades incorporan la tecnología a sus prácticas de manera significativa, autónoma y situada (Rivoir y Morales, 2019). No es un estadio superior de destreza técnica, sino una condición cultural e institucional que supone tiempo docente protegido, liderazgo pedagógico y contenidos pertinentes. Lugo e Ithurburu (2019) señalan que la discontinuidad de las políticas digitales latinoamericanas ha impedido que esos procesos maduren.

2.3 Modelos de inclusión tecnológica

La literatura sobre modelos de inclusión tecnológica es amplia y heterogénea. Esta sección no persigue exhaustividad, sino identificar los modelos cuyos supuestos pedagógicos han orientado efectivamente las políticas iberoamericanas del periodo analizado. Se dejan fuera, de manera deliberada, tres líneas: los enfoques centrados en la empresa EdTech privada (Williamson, 2021), por su presencia marginal en los documentos de política pública revisados; los modelos de aprendizaje adaptativo

basado en datos (Selwyn, 2022), por emerger recién al final del periodo analizado; y los enfoques de pedagogía crítica digital, por operar en una escala curricular que excede el alcance de este estudio comparado. La discusión se concentra, por tanto, en los cuatro modelos que han estructurado efectivamente la acción pública en los cinco países.

Las políticas iberoamericanas de inclusión digital pueden ordenarse en cuatro modelos que, en la práctica, coexisten dentro de un mismo sistema. Su presentación como secuencia no obedece a un supuesto evolucionista, sino a la necesidad de identificar qué problema pretendía resolver cada uno. El modelo de infraestructura concentrada organizó la tecnología en laboratorios separados del aula ordinaria, bajo el supuesto de que la alfabetización computacional era un contenido en sí mismo; Sunkel et al. (2014) documentan que produjo alfabetización instrumental básica, pero mantuvo la tecnología en los márgenes del currículo.

El modelo de dotación individual o 1:1 desplazó el equipamiento hacia el estudiante y constituyó la apuesta más ambiciosa de la región, con expresiones como el Plan Ceibal uruguayo, Conectar Igualdad en Argentina y, en el corpus analizado, República Digital Educativa (Marcelo García et al., 2019). Su presupuesto era que la saturación tecnológica generaría por sí sola transformación pedagógica. Area-Moreira (2011) mostró tempranamente los límites de ese razonamiento y advirtió sobre el determinismo tecnológico: el cambio del artefacto no produce automáticamente cambio en la práctica.

El modelo de desarrollo de competencias trasladó el centro de gravedad desde el dispositivo hacia el docente. Mishra y Koehler (2006) formalizaron esa reorientación con el marco TPACK (Technological Pedagogical Content Knowledge), según el cual la integración eficaz exige la intersección de los saberes tecnológico, pedagógico y disciplinar, y no su suma aritmética. En Europa, DigCompEdu (European Framework for the Digital Competence of Educators; Redecker, 2017) tradujo el principio en un referente de veintidós competencias con niveles progresivos de dominio, lo que hizo posible acreditar y comparar la competencia digital docente. Conviene señalar que la difusión de modelos de progresión como el SAMR (Substitution, Augmentation, Modification, Redefinition) ha sido criticada por su débil fundamentación empírica y por jerarquizar los usos al margen del contexto (Hamilton et al., 2016), advertencia pertinente cuando estos marcos se transfieren entre regiones desiguales.

El modelo de ecosistema digital de aprendizaje describe mejor el horizonte normativo posterior a 2020. Lugo e Ithurburu (2019) proponen concebir la política digital educativa como articulación de cuatro dimensiones interdependientes: el ecosistema digital, las prácticas educativas, la gobernabilidad del sistema y los actores que sostienen la política. Bajo este enfoque, la inclusión deja de medirse por el volumen de equipamiento y pasa a evaluarse por la capacidad del sistema para sostener aprendizajes comparables entre territorios. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020) reforzó esta lectura al mostrar que la conectividad doméstica, y no la escolar, resultó determinante para la continuidad educativa. En la misma dirección, la UNESCO (2023) propone evaluar toda tecnología educativa conforme a criterios de pertinencia, equidad, escalabilidad y sostenibilidad, y documenta que los costos de renovación, soporte y formación han sido sistemáticamente subestimados.

Esta observación conecta el marco con los desafíos emergentes: la obsolescencia del equipamiento, la gobernanza de los datos escolares y la irrupción de la inteligencia artificial generativa configuran una agenda a la que los cinco países llegan con brechas de apropiación no resueltas, con el riesgo de que la nueva ola tecnológica amplifique las desigualdades previas en lugar de corregirlas.

2.4 Articulación transversal del marco teórico

Los tres cuerpos teóricos no funcionan de manera autónoma. La educación comparada define el procedimiento, la tríada de la brecha aporta las categorías de lectura y los modelos de inclusión ofrecen la tipología de las políticas observadas. La Tabla 1 explicita esa articulación y muestra cómo cada eje de la matriz comparativa se vincula con un nivel de brecha, con un referente teórico y con un indicador observable en el corpus. Los niveles de brecha se leen en dos sujetos, el profesorado y el alumnado, porque una política que forma a los docentes sin garantizar a los estudiantes conectividad en el hogar ni oportunidades de desarrollar sus propias competencias digitales solo cierra la mitad de la brecha.

Tabla 1. *Matriz de convergencia entre los ejes de análisis, los niveles de brecha digital y los referentes teóricos*

Eje de la matriz comparativa (4.3)	Nivel de brecha digital	Referente teórico principal	Indicador observable en el corpus
1. Infraestructura y conectividad	Primera brecha: acceso material y acceso efectivo	Norris (2001); van Dijk (2020); Selwyn (2004)	Cobertura de dispositivos para docentes y estudiantes, conectividad escolar y doméstica del alumnado, electricidad y mantenimiento
2. Competencias digitales docentes y del alumnado	Segunda brecha: habilidades y uso	Hargittai (2002); Mishra y Koehler (2006); Redecker (2017); Fraillon et al. (2020)	Marcos de referencia adoptados, formación continua y acreditación de la competencia digital docente; competencias digitales del alumnado previstas en currículos y programas
3. Recursos educativos abiertos y contenidos	Brecha de apropiación cultural	Area-Moreira et al. (2016); Rivoir y Morales (2019)	Producción propia, curaduría y modelo de integración didáctica predominante
4. Sostenibilidad y equidad social	Tercera brecha: resultados y beneficios	van Deursen y Helsper (2015); Lugo e Ithurburu (2019); UNESCO (2023)	Gobernanza, continuidad presupuestal, brechas en los resultados de aprendizaje del alumnado por territorio y nivel socioeconómico, y cobertura de estudiantes de sectores vulnerables

Nota. *Elaboración propia a partir de los referentes teóricos citados y del diseño metodológico expuesto en el apartado 3.3.*

De esta articulación se desprende la proposición que orienta el análisis empírico: una política de inclusión digital resulta educativamente inclusiva únicamente cuando el acceso se traduce en oportunidades de aprendizaje comparables entre territorios y grupos sociales. Cuando la política se detiene en el eslabón del acceso, la tecnología no corrige la desigualdad previa, sino que la traslada al entorno digital y con frecuencia la vuelve menos visible.

Por todo lo anterior expuesto el objetivo general de este estudio es comparar las políticas de inclusión digital educativa desarrolladas entre 2015 y 2025 en España, República Dominicana, México, Cuba y Paraguay, con el fin de analizar cómo cada sistema afrontó el tránsito entre las tres dimensiones de la brecha digital acceso, uso y apropiación en un período atravesado por sucesivas irrupciones tecnológicas y por el choque de la pandemia de COVID-19. La comparación no persigue establecer una jerarquía entre países ni proponer modelos transferibles, sino identificar los puntos de inflexión en los que las políticas públicas consolidaron avances, dejaron desafíos pendientes o reprodujeron desigualdades previas. Con ello se busca aportar evidencia comparada que oriente el diseño de políticas iberoamericanas de la próxima década en términos de equidad sociodigital, formación docente, apropiación tecnológica del alumnado y sostenibilidad pedagógica de los sistemas educativos

3. **Metodología**

3.1 Diseño de investigación

La investigación adopta un diseño cualitativo de estudio de casos múltiples (Yin, 2018; Stake, 2006) articulado con análisis documental temático (Bowen, 2009; Cardno, 2018). El estudio de casos múltiples se justifica porque la pregunta de investigación busca comprender configuraciones nacionales de política que no admiten explicación a partir de una sola variable; siguiendo a Yin (2018), cada país se trata como un caso delimitado por su marco normativo nacional, y la comparación sigue una lógica de replicación teórica los cinco casos exploran cómo la misma tríada de la brecha digital se expresa bajo arquitecturas institucionales distintas y no una lógica estadística. El análisis documental, en la formulación de Bowen (2009), se emplea como técnica sistemática de recolección, codificación e interpretación de documentos oficiales e indicadores secundarios, y resulta apropiado cuando el fenómeno estudiado la política pública se materializa principalmente en textos normativos y en registros de ejecución. Esta combinación permite contrastar las particularidades de cada sistema educativo con las tendencias regionales sin recurrir a trabajo de campo primario, que escapaba al alcance del estudio. La investigación se enriquece mediante el análisis de indicadores secundarios provenientes de organismos internacionales (OEI, UNESCO, CEPAL, UIT), lo que proporciona el soporte cuantitativo necesario para contextualizar los indicadores de infraestructura y uso de TIC en la región.

Para garantizar la validez y confiabilidad de los hallazgos, se seleccionó una estrategia de triangulación metodológica convergente de datos. Este proceso consistió en cruzar sistemáticamente las directrices, normativas y narrativas estratégicas extraídas de los documentos de política educativa (dimensión cualitativa) con los reportes estadísticos reales de conectividad, acceso y brecha digital suministrados por los citados organismos (dimensión cuantitativa). Al contrastar las intenciones políticas documentadas con los indicadores empíricos de ejecución, se buscó mitigar los sesgos inherentes que surgen al analizar únicamente las declaraciones institucionales oficiales. Esta convergencia analítica permitió identificar discrepancias entre el discurso normativo y la realidad estructural, con el fin de ofrecer una evaluación crítica y multidimensional del alcance de la inclusión digital en los contextos estudiados.

La triangulación se operacionalizó en tres pasos. En primer lugar se extrajeron de cada documento de política las metas explícitas asociadas a los cuatro ejes de análisis, con su horizonte temporal y su cobertura declarada. En segundo lugar, cada meta se contrastó con el indicador equivalente publicado por los organismos internacionales citados o por los propios sistemas nacionales de evaluación. En tercer lugar, toda divergencia entre la meta declarada y el indicador observado se registró como hallazgo y se interpretó a la luz de la cadena de eslabones expuesta en el apartado 2.2, distinguiendo si la discrepancia se originaba en el acceso material, en el acceso efectivo, en el uso o en los resultados. Cuando el indicador no existía o no era comparable entre países, esa ausencia se consignó como dato del análisis y no se sustituyó por estimaciones propias.

Para reforzar la fiabilidad de la interpretación, la codificación de los documentos en los cuatro ejes de la matriz fue realizada de forma independiente por tres integrantes del equipo, a partir de una ficha de extracción común que registraba la fuente, el año, el eje, la meta declarada, el indicador asociado y el nivel de brecha correspondiente. Las discrepancias de codificación se resolvieron por consenso en reuniones periódicas del equipo investigador y la matriz completa se encuentra disponible a solicitud de los lectores.

3.2 Corpus de análisis

El corpus documental se seleccionó mediante un muestreo intencional que priorizó tres tipos de fuente para cada uno de los cinco casos: planes estratégicos y normativas nacionales del periodo 2015-2025, evaluaciones e informes de ejecución producidos por los propios ministerios u organismos de control, y literatura académica revisada por pares que analiza esas mismas políticas. A ello se añaden los indicadores secundarios de la OEI, la UNESCO, la CEPAL y la UIT, que aportan el contraste cuantitativo descrito en el apartado

La búsqueda documental se realizó entre marzo de 2024 y junio de 2025 en los portales oficiales de los ministerios de educación y de telecomunicaciones de cada país, en los repositorios de la OEI, la UNESCO, la CEPAL y la UIT, y en las bases de datos Scopus, SciELO, Redalyc y Dialnet, mediante combinaciones de los descriptores «inclusión digital», «política educativa», «TIC», «brecha digital» y «competencia digital docente» con el nombre de cada país, en español y en inglés. Se incluyeron los documentos que cumplían cuatro criterios: (a) publicación entre 2015 y 2025; (b) referencia a políticas o programas de alcance nacional; (c) tratamiento de al menos uno de los cuatro ejes de la matriz comparativa, y (d) procedencia de una fuente oficial identificable o de una publicación revisada por pares. Se excluyeron las notas de prensa sin respaldo documental, los documentos duplicados o sustituidos por una versión definitiva y los estudios centrados en un único centro educativo. Tras la depuración, el corpus quedó integrado por 47 documentos distribuidos de la siguiente manera: 12 de España, 10 de República Dominicana, 11 de México, 8 de Cuba y 6 de Paraguay.

La ausencia de documentos de los primeros años del periodo en algunos casos no responde a una exclusión deliberada, sino a la disponibilidad y la vigencia de las fuentes. En España, los programas nacionales de inclusión digital educativa de alcance comparable se inician con Educa en Digital en 2020; en República Dominicana,

con República Digital Educativa en 2017. En Cuba y Paraguay, los documentos de política digital educativa con alcance nacional específico identificados en el corpus son posteriores a 2017. Los documentos previos a esas fechas no cumplían el criterio de alcance nacional o estaban sustituidos por versiones vigentes dentro del periodo analizado. Esta circunstancia se consigna como parte de la asimetría documental que se describe a continuación.

En el caso de España se analizaron la documentación oficial del programa Educa en Digital (2020-2022) y del Plan de Digitalización y Competencias Digitales del Sistema Educativo (2021-2025), junto con los datos de ejecución publicados por el ministerio competente y el marco europeo DigCompEdu. Para República Dominicana se recuperaron la memoria institucional del MINERD, la documentación del plan de emergencia de 2020-2021, los informes de seguimiento de la Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad y la evaluación diagnóstica nacional de 2022, complementados con el análisis académico del programa República Digital Educación.

El corpus mexicano integra la documentación de la Estrategia Digital Nacional y de los programas sectoriales de la SEP, el Programa Sectorial de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones 2025-2030 y una línea de literatura académica que evalúa la continuidad de los programas y su efecto sobre los aprendizajes. Para Cuba se emplearon los Lineamientos 2030, la Política Nacional de Informatización de la Sociedad, la Resolución 110/2020 del MINED, el artículo 73 de la Constitución de 2019 y la evidencia comparada disponible en la literatura internacional. El caso paraguayo se apoya en la Agenda Digital del MITIC, los planes de transformación educativa del MEC y la investigación reciente sobre la construcción de la escuela digital.

La asimetría de este corpus constituye en sí misma un dato del análisis. España documenta ejecuciones presupuestarias agregadas y métricas de producto, mientras que en los casos mexicano, cubano y paraguayo las fuentes recuperadas no ofrecen cifras nacionales consolidadas para el conjunto del periodo. Conforme a la cautela metodológica enunciada en el apartado 2.1, esa diferencia no autoriza a inferir mayor o menor inversión, sino que obliga a distinguir entre capacidad de despliegue y capacidad de documentación.

3.3 Procedimiento de análisis (Matriz Comparativa)

Los cuatro ejes de la matriz comparativa no se derivan de una categorización a posteriori de los hallazgos, sino de la articulación teórica expuesta en el apartado 2.4 y resumida en la Tabla 1. Cada eje opera como un plano de observación que vincula un nivel de la brecha digital, un modelo de inclusión tecnológica y un conjunto de indicadores verificables en los documentos de política. Su selección obedeció a tres condiciones acumulativas: comparabilidad funcional (Nohlen, 2013) cada eje debe nombrar funciones equivalentes entre los cinco sistemas, aun cuando adopten formas institucionales distintas; cobertura teórica los cuatro ejes agotan en conjunto la tríada acceso-uso-apropiación (Selwyn, 2004) en sus dos sujetos pedagógicos, el profesorado y el alumnado; y disponibilidad documental cada eje debe ser observable en al menos tres de los cinco corpus nacionales mediante fuentes equivalentes. Los

ejes dejados fuera del análisis, como la gobernanza de datos escolares y la pedagogía crítica digital, no cumplían la tercera condición al inicio del periodo analizado y se tratan como horizonte emergente en el apartado 4.4.

Para el tratamiento y sistematización de la información, se utiliza una matriz de análisis comparado articulada en los siguientes cuatro ejes temáticos transversales:

1. *Infraestructura y conectividad.* Análisis de los modelos de dotación y el acceso real a la tecnología, en el centro educativo y en el hogar del alumnado. Corresponde a la primera brecha digital (Norris, 2001; van Dijk, 2020).
2. *Competencias digitales docentes y del alumnado.* Diagnóstico de la formación, adopción de marcos de referencia (DigCompEdu, TPACK) y desarrollo profesional del profesorado, junto con las competencias digitales previstas para el alumnado en currículos y programas. Corresponde a la segunda brecha digital (Hargittai, 2002; Mishra y Koehler, 2006; Redecker, 2017).
3. *Recursos educativos abiertos (REA) y contenidos.* Disponibilidad, producción propia y curaduría de contenidos digitales, y modelo de integración didáctica predominante. Corresponde a la brecha de apropiación (Area-Moreira et al., 2016; Rivoir y Morales, 2019).
4. *Sostenibilidad y equidad social.* Gobernanza, continuidad presupuestal, resiliencia frente a crisis (como la pandemia) y políticas de inclusión para sectores vulnerables, incluidas las brechas en los resultados de aprendizaje del alumnado por territorio y nivel socioeconómico. Corresponde a la tercera brecha digital (van Deursen y Helsper, 2015; Lugo e Ithurburu, 2019; UNESCO, 2023).

Este procedimiento permitió identificar patrones comunes, divergencias nacionales y lecciones aprendidas, facilitando la construcción de recomendaciones de política pública iberoamericana con visión al 2030.

4. Resultados

4.1 Cartografía Comparada de Políticas TIC (2015-2025)

Las Tablas 2a y 2b sistematizan, en formato horizontal, las políticas, inversiones, modelos pedagógicos y alcances de la digitalización educativa entre 2015 y 2025 en los cinco casos. Cada país se presenta en dos fases, anterior y posterior a la disrupción de 2020, de modo que la matriz permite leer a la vez el contraste entre países y la trayectoria interna de cada sistema.

Las cinco columnas de la cartografía operacionalizan los cuatro ejes definidos en el apartado 3.3. La columna *política o hito* delimita la unidad de análisis documental; la columna *inversión* refleja el eje 1 (infraestructura y conectividad; primera brecha); la columna *modelo pedagógico* leída aquí en la tradición de pedagogías centradas en el aprendiz propuesta por Schweisfurth (2013), que distingue entre pedagogías de transmisión, de recepción activa y de participación sintetiza el eje 2 (competencias digitales de docentes y alumnado; segunda brecha) y el eje 3 (recursos y contenidos; brecha de apropiación); la columna *alcance documentado* traduce el eje 4 (sostenibilidad y equidad; tercera brecha) a cifras de cobertura efectivamente verificadas; y la columna *lectura comparada* registra la inferencia interpretativa derivada del contraste entre las cuatro columnas anteriores. La división en dos fases responde al choque pandémico, pero no agota la narrativa: el apartado 4.4 incorpora la fase emergente 2022-2025.

Tabla 2a. *Cartografía comparada de las políticas de inclusión digital educativa en cinco sistemas iberoamericanos. Fase 1 (2015-2019)*

Dimensión	España	República Dominicana	México	Cuba	Paraguay
Política o hito	(previo a Educa en Digital)	República Digital Educativa (2017)	Estrategia Digital Nacional, Mi Compu.MX, @prende 2.0	Lineamientos 2030, Política Nacional de Informatización, Joven Club, art. 73 Constitución 2019	Agenda Digital del MITIC y planes de transformación educativa del MEC
Inversión	(no reportada para el período)	Aprox. RD$ 862 millones anuales en equipos, servidores y pizarras digitales (Ministerio de Educación de la República Dominicana, 2019)	Sin cifra nacional consolidada; literatura señala ausencia de evaluaciones de impacto sistemáticas y débil continuidad institucional (Trejo-Quintana y Oliver Espinoza, 2022)	Presupuesto estatal concentrado en infraestructura, con inversión TIC inferior al 1 % del gasto educativo y limitada por restricciones financieras externas	Sin cifra nacional consolidada en las fuentes revisadas
Modelo pedagógico	(no aplica)	Modelo 1:1 socioconstructivista con figura del facilitador tecnopedagógico (Marcelo García et al., 2019)	Dotación individual 1:1 e infraestructura concentrada; integración didáctica predominantemente débil y atención limitada a la competencia digital docente (Beltrán-Sánchez et al., 2019)	Centrado en el docente como mediador tecnológico, con énfasis en alfabetización informacional y uso responsable de las TIC	Articulación conectividad-equipamiento con estrategias de formación docente, sin un marco nacional de competencia digital consolidado
Alcance documentado	(no aplica)	Despliegue progresivo con prioridad en secundaria y profesorado; impacto efectivo concentrado en zonas urbanas con infraestructura adecuada	Cobertura focalizada por grado y entidad federativa; acceso efectivo dependiente de infraestructura básica y capacidades locales	Más de 1.300 Joven Club distribuidos en los 168 municipios, con acceso gratuito a equipos y cursos	Avances en conectividad institucional, con cobertura desigual entre el sector público y el privado
Lectura comparada	(no aplica)	La falla se sitúa en el acceso efectivo, no en la dotación (Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad, 2021)	El acceso avanzó por delante del uso y de la apropiación; la falta de política de Estado sostenida favoreció la discontinuidad y el tecnocentrismo (Arellano Morales, 2020)	Continuidad política de más de tres décadas, sin rupturas programáticas, pero con una inversión por estudiante inferior a la de los demás casos de la muestra	Progreso normativo y programático que no se traduce de manera homogénea en la práctica de aula

Nota. *Elaboración propia a partir del corpus documental descrito en el apartado 3.2. Las celdas marcadas como «no aplica» corresponden a países en los que la política nacional específica se inicia en la Fase 2. Las celdas sin cifra de inversión indican ausencia de datos nacionales consolidados en las fuentes recuperadas, no ausencia de inversión.*

Tabla 2b. *Cartografía comparada de las políticas de inclusión digital educativa en cinco sistemas iberoamericanos Fase 2 (2020-2025)*

Dimensión	España	República Dominicana	México	Cuba	Paraguay
Política o hito	Educa en Digital (2020-2022) + Plan de Digitalización y Competencias Digitales del Sistema Educativo #DigEdu (2021-2025)	Plan Educación para Todos Preservando la Salud (2020-2021)	Aprende en Casa, Agenda Digital Educativa, convenios SEP-CFE y Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT)	Resolución 110/2020 del MINED, plan de conectividad ETECSA-MINED (2022-2024) y Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (en consulta)	Construcción de la escuela digital
Inversión	Hasta 260 M€ en Fase 1 cofinanciados por Red.es, fondos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y las comunidades autónomas, con una previsión inicial de 500.000 dispositivos con conectividad (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020); más de 1.660 M€ acumulados desde 2021 en equipamiento, transformación de aulas, capacitación y planes digitales de centro (Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, 2025)	Costo total superior a RD$ 9.354,9 millones, con RD$ 1.575 millones adjudicados a transmisión nacional y RD$ 471,2 millones a lotes urgentes de equipos (Ministerio de Educación de la República Dominicana, 2020)	Sin programa presupuestal específico durante la emergencia; el gasto se concentró en producción y transmisión de contenidos. La inversión reciente se canaliza por la vía de telecomunicaciones	Redistribución de recursos existentes durante la pandemia e inversión conjunta ETECSA-MINED en banda ancha para centros educativos prioritarios	Sin cifra única de inversión nacional en las fuentes disponibles
Modelo pedagógico	Enfoque competencial alineado con el Marco de Competencia Digital Docente y con DigCompEdu (Redecker, 2017); la tecnología se concibe al servicio de la innovación metodológica y del pensamiento crítico	Modelo a distancia, multimodal y asincrónico sobre un currículo priorizado. Instrucción unidireccional por televisión y radio, tutoría remota y familias en rol de co-docencia	Modelo remoto unidireccional apoyado en televisión, radio y libros de texto. La fase reciente se aproxima al ecosistema digital de aprendizaje, con énfasis en alfabetización y apropiación consciente	Evaluación formativa mediada por soportes sin conexión (paquetes de contenidos, memorias USB) y por televisión educativa; sin modificación pedagógica formal	Uso pedagógico crítico de la tecnología acompañado de mecanismos de seguimiento y evaluación basada en evidencia

Dimensión	España	República Dominicana	México	Cuba	Paraguay
Alcance documentado	A febrero de 2025: 332.000 dispositivos portátiles distribuidos, 127.629 sistemas digitales interactivos instalados y 604.440 docentes acreditados en competencia digital	Carácter universal e inmediato: más de dos millones de estudiantes, equivalentes al 100 % de la matrícula pública	Cobertura mediática casi universal en la emergencia. Según la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (2025): 99,72 % de cobertura urbana, 61,32 % rural y 46,37 % en comunidades con alta presencia indígena, donde el 64,4 % de las personas carece de internet en el hogar	60 % de los centros con algún tipo de conexión, mayoritariamente 3G o 4G móvil. Parque informático escolar con vida media superior a siete años	Cobertura y resultados heterogéneos, condicionados por la brecha urbano-rural, la infraestructura y las competencias digitales pedagógicas
Lectura comparada	Única trayectoria de la muestra con una intervención deliberada y acreditable sobre la segunda brecha. Persiste la falta de evidencia sobre el impacto en los aprendizajes	Evitó el abandono escolar masivo, pero las evaluaciones posteriores documentaron pérdida severa de aprendizajes en lectoescritura y matemáticas (Ministerio de Educación de la República Dominicana, 2022)	La desigualdad digital se asoció con rezago de aprendizajes (Hevia y Vergara-Lope, 2022). El impacto pedagógico de la reinstitucionalización reciente carece todavía de evidencia	Por debajo del promedio iberoamericano de conectividad escolar (UNESCO, 2023). La brecha rural-urbana y el costo por gigabyte figuran entre los más altos de la región	Ilustra con nitidez que la infraestructura es condición necesaria pero insuficiente para la inclusión digital efectiva

Nota. Elaboración propia a partir del corpus documental descrito en el apartado 3.2. Las celdas sin cifra de inversión indican ausencia de datos nacionales consolidados en las fuentes recuperadas, no ausencia de inversión.

Figura 1. *Diagnóstico comparado de los cinco sistemas en la cadena de la brecha digital (2015-2025)*

País	Acceso formal	Acceso efectivo	Uso significativo	Resultados
España	Consolidado	Consolidado	Consolidado (DigCompEdu + 604.440 docentes acreditados)	Parcial (sin evidencia de impacto en aprendizajes)
República Dominicana	Consolidado	Parcial (banda ancha y electricidad irregulares)	Parcial (modelo 1:1 sin marco de competencia docente)	Incipiente (pérdida de aprendizajes documentada)
México	Parcial (99,72 % urbana / 46,37 % en comunidades indígenas)	Incipiente	Incipiente (sin marco nacional sostenido)	Incipiente (rezago de aprendizajes documentado)

País	Acceso formal	Acceso efectivo	Uso significativo	Resultados
Cuba	Incipiente (parque informático > 7 años)	Incipiente (3G/4G móvil; 60 % de centros con conexión)	Parcial (red Joven Club y portal CubaEduca)	Sin documentar
Paraguay	Parcial (desigualdad urbano-rural)	Incipiente	Incipiente (sin marco consolidado)	Sin documentar

Nota. *Elaboración propia a partir del corpus documental. La figura utiliza una codificación de tres estados consolidado, parcial e incipiente para representar la posición de cada caso en la cadena acceso formal → acceso efectivo → uso significativo → resultados (Selwyn, 2004). La asimetría de la columna «Resultados» refleja la asimetría documental identificada en el apartado 3.2 y no permite inferir ausencia de impacto; se consigna como dato del análisis.*

De la matriz se desprende una lectura transversal sobre la capacidad de documentar la política. España es el único caso con una serie presupuestaria agregada y métricas de producto verificables; República Dominicana documenta con precisión el gasto de emergencia, pero no la ejecución del periodo completo; México, Cuba y Paraguay aparecen descritos mediante políticas y brechas, sin base presupuestaria homogénea. Esta asimetría impide ordenar los países por esfuerzo financiero y desplaza la comparación hacia los modelos y los resultados observables.

4.2 Del equipamiento a la práctica en el aula: niveles de alfabetización y formación docente (modelo europeo frente a modelos latinoamericanos)

Pasar de la simple entrega de dispositivos tecnológicos a lograr que estos transformen realmente el aprendizaje es, ante todo, un desafío de formación docente. La comparación de las estrategias de preparación del profesorado revela contrastes significativos. El modelo europeo, reflejado en la trayectoria reciente de España, apuesta por estructurar y certificar formalmente estas habilidades. Al adoptar el marco DigCompEdu (Redecker, 2017) mediante su Plan de Digitalización (#DigEdu), España ha logrado acompañar y certificar a más de 600.000 educadores en distintos niveles de competencia digital (Gobierno de España, 2025). Este enfoque parte del supuesto de que la evaluación y el acompañamiento progresivo del profesorado favorecen el tránsito desde el manejo básico de los equipos hacia la innovación metodológica en el aula.

En contraste, en América Latina y el Caribe se observa un escenario en el que la alfabetización digital convive a diario con el esfuerzo por superar las carencias materiales. En el caso de Cuba, ante las limitaciones de infraestructura, el docente asume un papel central como mediador. Al no contar con un sistema de certificación tan estandarizado, la estrategia cubana se ha apoyado en el tejido social a través de la red de Joven Club y el portal CubaEduca para impulsar una alfabetización más comunitaria. Su prioridad ha sido enseñar a usar la información con ética y fomentar la creatividad para adaptar los recursos disponibles, con el propósito de preservar la continuidad del vínculo educativo (Tomczyk y Oyelere, 2019).

Esta divergencia admite una lectura de conjunto: mientras el modelo europeo avanza hacia la especialización y la acreditación individual para cerrar esta segunda brecha digital, los modelos latinoamericanos analizados conciben la formación docente como una estrategia de adaptación a contextos de restricción material. En estos contextos, la capacitación docente se orienta a optimizar el uso de tecnologías con frecuencia escasas o compartidas (Lugo e Ithurburu, 2019).

4.3 Brechas de equidad e inclusión: la gestión de la exclusión tecnológica durante y después de la pandemia

La Tabla 2 documenta qué hizo cada país; este apartado examina por qué esas respuestas produjeron resultados desiguales en los sectores vulnerables y rurales. El argumento que recorre los cinco casos es que la capacidad de respuesta ante el cierre de los centros no dependió del volumen de recursos movilizados, sino de la posición que cada sistema ocupaba en la cadena de eslabones descrita por Selwyn (2004) cuando sobrevino la emergencia.

4.3.1 España: del acceso a la competencia

La evidencia empleada por el propio Gobierno para justificar las actuaciones extraordinarias mostraba que cientos de miles de hogares con estudiantes en edad escolar carecían de equipamiento o de conexión, con incidencia concentrada en familias de bajos ingresos, alumnado en riesgo de exclusión y entornos rurales (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020).

La respuesta inmediata resolvió el acceso material, pero no la participación efectiva: las diferencias en competencias digitales familiares, en capacidad de acompañamiento en el hogar y en habilidades del profesorado siguieron condicionando quién podía aprender a distancia. Esa constatación explica el giro posterior hacia la acreditación de la competencia digital docente y los planes digitales de centro (Gobierno de España, 2025). España es el único caso de la muestra donde el diagnóstico de la segunda brecha se tradujo en un instrumento verificable, aunque su efecto sobre los aprendizajes sigue sin documentarse. En el caso del alumnado, la competencia digital figura en el marco curricular como competencia clave, pero las fuentes revisadas documentan sobre todo sus carencias de acceso en el hogar y no ofrecen indicadores de su desarrollo efectivo.

4.3.2 República Dominicana: desigualdades estructurales previas

El país llegó a la pandemia tras varios años de dotación masiva de dispositivos y pizarras digitales (Marcelo García et al., 2019), pero los beneficios esperados quedaron limitados por carencias de conectividad y de suministro eléctrico en zonas rurales y vulnerables (Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad, 2021). Ante el cierre de los centros, la estrategia se apoyó en televisión, radio y materiales impresos, lo que permitió alcanzar prácticamente todo el territorio, incluidos los sectores sin internet (Ministerio de Educación de la República Dominicana, 2020). La cobertura universal sostuvo el vínculo educativo, pero las evaluaciones posteriores registraron pérdidas significativas de aprendizaje en lectoescritura y matemáticas (Ministerio de Educación de la República Dominicana, 2022). El caso muestra que un medio de alcance total puede compensar la falta de conectividad sin compensar la ausencia de interacción pedagógica ni las desigualdades del entorno familiar. En lo que respecta al alumnado, la evidencia disponible se refiere a pérdidas de aprendizaje en áreas básicas y no a sus competencias digitales, que la documentación revisada no mide de forma específica.

4.3.3 México: desigualdad territorial y heterogeneidad institucional

Las políticas de digitalización se desarrollaron mediante múltiples iniciativas federales, estatales e institucionales, lo que generó niveles de implementación muy heterogéneos entre regiones (Vilchis-Torres y Segura-Lazcano, 2025). Durante la emergencia, las estrategias de continuidad debieron adaptarse a contextos que iban de áreas urbanas con disponibilidad tecnológica a zonas rurales con limitaciones severas de conectividad, de modo que las oportunidades de acceso dependieron de las capacidades de cada territorio y de la situación socioeconómica de las familias. La autonomía institucional permitió respuestas ajustadas a contextos específicos, pero dificultó sostener estándares comunes de inclusión. México ilustra así el caso en que la brecha de uso se reproduce hacia el interior de un mismo sistema nacional, y donde la desigualdad digital llegó a asociarse con rezago medible de aprendizajes (Hevia y Vergara-Lope, 2022). Para el alumnado, esa heterogeneidad territorial se traduce también en oportunidades desiguales de desarrollar competencias digitales, aunque la documentación revisada no ofrece mediciones específicas de estas.

4.3.4 Cuba: inclusión digital con restricciones materiales

La evidencia disponible sitúa a Cuba en un enfoque orientado a la alfabetización digital, la formación docente y el uso de medios tecnológicos para favorecer la inclusión educativa (Tomczyk y Oyelere, 2019). Durante la pandemia, las limitaciones de conectividad obligaron a combinar los recursos digitales existentes con medios de comunicación y con capacidades institucionales previas, entre ellas la red territorial de centros comunitarios de informática.

La documentación revisada no permite cuantificar la cobertura alcanzada ni los niveles de inversión, lo que impide comparaciones directas con los casos que sí disponen de indicadores detallados. Esa limitación obliga a leer el caso cubano en clave de factores pedagógicos y culturales, y confirma la distinción entre capacidad de despliegue y capacidad de documentación enunciada en el apartado 2.1. En lo que respecta al alumnado, el enfoque de alfabetización digital señalado por Tomczyk y Oyelere (2019) es la vía prevista para su formación, pero la documentación disponible no permite valorar los niveles de competencia alcanzados.

4.3.5 Paraguay: avances programáticos y brecha urbano-rural

La pandemia aceleró procesos de digitalización ya contemplados en las estrategias nacionales de transformación educativa, pero el principal desafío siguió siendo la desigualdad asociada a la ubicación geográfica y al nivel socioeconómico de las familias. Los informes revisados registran avances en conectividad institucional y en formación docente junto con diferencias marcadas entre áreas urbanas y rurales y entre centros públicos y privados (Cáceres Troche et al., 2025), diferencias que impidieron garantizar condiciones homogéneas de participación durante la enseñanza remota. El caso paraguayo expone con nitidez el límite común a los cinco sistemas: la mejora de la infraestructura es condición necesaria y no suficiente, y la consolidación de una escuela digital inclusiva exige además competencias docentes, mecanismos de seguimiento y estrategias dirigidas a las poblaciones más vulnerables. En el alumnado, las diferencias entre áreas urbanas y rurales y entre centros públicos y privados condicionan tanto el acceso como las oportunidades de desarrollar competencias digitales, sin que los informes revisados aporten mediciones específicas de estas.

4.3.6 Síntesis comparada

A lo largo de la década 2015-2025, y de forma acelerada con la pandemia, la inclusión digital se convirtió en prioridad estratégica en los cinco sistemas, pero cada uno respondió desde una posición estructural distinta y con un cuello de botella propio. En España el límite fue competencial, en República Dominicana material y previo a la crisis, en México territorial e institucional, en Cuba de disponibilidad de recursos y en Paraguay de traducción de la agenda normativa a la práctica de aula. Esa diversidad de cuellos de botella ayuda a interpretar por qué respuestas formalmente equivalentes, como el recurso a la televisión educativa en México y en República Dominicana, se asociaron con resultados distintos.

Tres regularidades atraviesan los casos. Ningún sistema logró que la cobertura se tradujera automáticamente en aprendizaje, lo que es coherente con la idea de que el eslabón crítico no es el acceso formal sino el uso significativo, conclusión convergente con la de estudios previos sobre la segunda y la tercera brecha digital (Hargittai, 2002; van Deursen y Helsper, 2015; van Dijk, 2020; Warschauer, 2003). La conectividad doméstica, y no la escolar, apareció como el factor más estrechamente asociado a la continuidad educativa, tal como anticipaba la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020b). Y las capacidades acumuladas antes de la crisis se relacionan con la respuesta en mayor medida que los recursos movilizados durante ella.

4.4 Sostenibilidad, gobernanza y desafíos emergentes

El cuarto eje de la matriz obliga a mirar más allá del periodo analizado, porque las decisiones tomadas entre 2015 y 2025 comprometen recursos durante la década siguiente. La obsolescencia es el punto ciego más costoso de los modelos de dotación masiva: la UNESCO (2023) documenta que los costos de renovación, soporte técnico y formación han sido sistemáticamente subestimados, de modo que el gasto inicial se presenta como inversión cerrada cuando abre una obligación recurrente.

El corpus lo confirma en los dos extremos de la muestra, con un parque informático escolar que supera los siete años de vida media en Cuba y una renovación no presupuestada en los programas 1:1. Un sistema que no financia la reposición convierte una política de equidad en una desigualdad diferida.

La gobernanza condiciona la posibilidad de esa continuidad, y los casos muestran dos riesgos opuestos. Uno es la discontinuidad por cambio de administración, que en México interrumpió una línea programática consolidada y dejó al sistema sin programa nacional de inclusión digital al llegar la emergencia (Trejo-Quintana y Oliver Espinoza, 2022). El otro es la centralización sin articulación externa, que asegura coherencia pero limita la capacidad de movilizar recursos fuera del aparato estatal. A ello se añade una dimensión ausente de los marcos normativos analizados: la gobernanza de los datos escolares que generan las plataformas educativas.

La inteligencia artificial generativa llega, por último, a sistemas que no han resuelto la brecha de apropiación. Solo uno de los cinco casos cuenta con una estrategia nacional en la materia, en fase de consulta, y ninguno ha incorporado la formación docente que su uso pedagógico requeriría. El riesgo, coherente con la lógica descrita en el apartado 2.3, es que la nueva ola se despliegue sobre desigualdades preexistentes y las amplifique, reproduciendo el patrón ya observado con la dotación

de dispositivos. Este desplazamiento confirma que la inclusión digital no puede leerse solo como respuesta a la emergencia sanitaria: la inteligencia artificial generativa, junto con el resto de las herramientas que se incorporan a la escuela, plantea nuevas formas y necesidades de transformación educativa y social, que exigen redefinir qué competencias deben adquirir docentes y estudiantes y bajo qué condiciones de equidad (Miao y Holmes, 2023; UNESCO, 2023).

5. Discusión

El primer aporte de estos resultados al debate iberoamericano es negativo, y conviene enunciarlo con claridad: no existe un modelo regional de inclusión digital del que puedan extraerse buenas prácticas transferibles. Lo que existe son cinco formas distintas de resolver el mismo problema, cada una condicionada por la arquitectura institucional y la capacidad fiscal que la precedía. Esta constatación confirma el requisito de comparabilidad funcional formulado por Nohlen (2013) y desaconseja la práctica, habitual en los circuitos de cooperación regional, de proponer el traslado de programas exitosos entre contextos: el contexto no es ruido que deba neutralizarse, sino parte de la explicación.

El segundo aporte matiza la tesis dominante sobre el desplazamiento entre brechas. La literatura describe ese tránsito como una secuencia por la que los sistemas avanzan del acceso a las competencias, pero la evidencia comparada sugiere algo distinto. Los cinco países diagnosticaron el límite del enfoque de dotación, y sin embargo solo uno lo convirtió en un instrumento de política verificable. El desplazamiento, por tanto, se ha producido con mayor rapidez en el discurso que en la política pública, y la distancia entre ambos planos depende menos de la comprensión del problema que de la disponibilidad de un marco de referencia que permita acreditar y comparar la competencia digital docente. Donde ese marco no existe, la segunda brecha se enuncia pero no se mide, y lo que no se mide no se financia.

El tercer aporte se refiere al papel de la evidencia. La asimetría documental de la muestra no es un accidente del corpus, sino un hallazgo con consecuencias de política: los sistemas que documentan su ejecución pueden ser evaluados, corregidos y comparados, mientras que los que no lo hacen quedan fuera de los circuitos de evaluación internacional con independencia de lo que efectivamente hagan. Esto introduce un sesgo estructural en la investigación comparada regional, que describe con detalle los casos mejor documentados y trata los demás como vacíos. La cautela adoptada aquí, distinguir capacidad de despliegue de capacidad de documentación, debería incorporarse de forma sistemática a los estudios comparados iberoamericanos.

Estos hallazgos coinciden con la advertencia de Selwyn (2016) sobre la no neutralidad de la tecnología educativa y con la de Area-Moreira (2011) sobre el determinismo tecnológico, pero añaden una precisión: el obstáculo no es solo que el artefacto no transforme la práctica, sino que los sistemas de evaluación de las políticas TIC siguen construidos para medir artefactos. Mientras los indicadores cuenten dispositivos entregados y escuelas conectadas, la política pública seguirá optimizando aquello que sabe medir.

6. Conclusiones

El primer objetivo perseguía comparar los enfoques normativos y estratégicos de las políticas TIC en los cinco países. La comparación no arroja una jerarquía sino una tipología de trayectorias. España representa el caso de mayor escala financiera con ejecución descentralizada y acreditación competencial; República Dominicana, el de universalización del dispositivo con acompañamiento pedagógico situado en el centro educativo; México, el de una implementación plural cuya heterogeneidad territorial genera innovación local y dificulta la comparabilidad interna; Cuba, el de continuidad política prolongada bajo restricción material severa; y Paraguay, el de una agenda normativa consolidada cuya traducción al aula sigue condicionada por la brecha urbano-rural.

El segundo objetivo indagaba en el paso de la primera a la segunda brecha. El estudio concluye que ese tránsito se ha completado en el plano del diagnóstico y permanece incompleto en el de la intervención. Los cinco sistemas identificaron que la dotación no basta, pero solo España tradujo esa conclusión en un instrumento acreditable. En los casos analizados, el rasgo que distingue a unos de otros no parece ser la inversión disponible, sino la existencia de un marco de referencia que permita medir y certificar la competencia digital docente. De ahí se sigue una recomendación concreta: la adopción de un referente común de competencia digital docente es, en términos de coste y de efecto potencial, una de las intervenciones con mayor potencial para los sistemas que aún no lo poseen.

El tercer objetivo buscaba extraer lecciones para la próxima década. Cuatro se desprenden del corpus. Toda política de dotación debe presupuestar su reposición desde el diseño, porque el equipamiento sin renovación financiada tiende a generar desigualdad diferida. La conectividad doméstica, más que la escolar, se asocia con la continuidad educativa ante cualquier interrupción de la presencialidad, de modo que la política educativa no puede desentenderse de la política de telecomunicaciones. La continuidad institucional es una variable de política en sí misma, ya que interrumpir una línea programática destruye capacidades que tardan años en reconstruirse. Y la construcción de indicadores nacionales armonizados es la condición previa para que cualquier comparación regional futura pueda sustentar decisiones.

El estudio presenta limitaciones que conviene explicitar. Se apoya exclusivamente en fuentes documentales e indicadores secundarios, sin trabajo de campo que contraste lo declarado con la práctica de aula; la asimetría del corpus impide comparaciones presupuestarias directas y obliga a interpretar tres de los cinco casos en clave cualitativa; y el periodo posterior a 2022 carece aún de evaluaciones de impacto en cuatro de los cinco sistemas. A ello se suma que las brechas del alumnado solo pueden observarse de forma indirecta, a través de lo que prevén las políticas y de los indicadores agregados de conectividad y resultados, porque los documentos analizados se centran mayoritariamente en el profesorado y en la dotación de los centros. De ahí se desprende la agenda de investigación más urgente: estudios de campo sobre la apropiación docente y estudiantil en contextos de baja documentación estadística y evaluaciones de impacto de las políticas desplegadas tras la pandemia. Incorporar de forma sistemática las brechas de acceso, uso y resultados del alumnado permitiría completar la lectura centrada en el profesorado que ofrece este trabajo.

Referencias

Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones. (2025). *Programa Sectorial de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones 2025-2030*. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5768198&fecha=19/09/2025

Area-Moreira, M. (2011). Los efectos del modelo 1:1 en el cambio educativo en las escuelas: Evidencias y desafíos para las políticas iberoamericanas. *Revista Iberoamericana de Educación, 56*, 49-74.

Area-Moreira, M., Hernández-Rivero, V., y Sosa-Alonso, J. J. (2016). Modelos de integración didáctica de las TIC en el aula. *Comunicar, 24*(47), 79-87. https://doi.org/10.3916/C47-2016-08

Arellano Morales, M. A. (2020). Las brechas digitales en México: Un balance pertinente. *El Trimestre Económico, 87*(346), 367-402. https://doi.org/10.20430/ete.v87i346.974

Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *La educación en tiempos del coronavirus: Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19*. https://publications.iadb.org/

Beltrán-Sánchez, J. A., García López, R. I., Ramírez-Montoya, M. S., y Tánori Quintana, J. (2019). Factores que influyen en la integración del Programa de Inclusión y Alfabetización Digital en la docencia en escuelas primarias. *Revista Electrónica de Investigación Educativa, 21*, e31. https://doi.org/10.24320/redie.2019.21.e31.2088

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal, 9*(2), 27-40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027

Bray, M., Adamson, B., y Mason, M. (Eds.). (2014). *Comparative education research: Approaches and methods* (2.ª ed.). Springer.

Cabero-Almenara, J., y Llorente-Cejudo, C. (2020). Covid-19: Transformación radical de la digitalización en las instituciones universitarias. *Campus Virtuales, 9*(2), 25-34.

Cáceres Troche, D., Boumadan, M., y Gómez, M. (2025). Digitalización educativa en América Latina: Avances estructurales y desafíos pedagógicos en Paraguay. *Aula Pyahu. Revista de Formación Docente y Enseñanza, 3*(6), 43-54. https://doi.org/10.47133/rdap2025-36art4

Cardno, C. (2018). Policy document analysis: A practical educational leadership tool and a qualitative research method. *Educational Administration: Theory and Practice, 24*(4), 623-640.

Castells, M. (1997). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Vol. 1. La sociedad red*. Alianza Editorial.

Cobo Romaní, C., y Pardo Kuklinski, H. (2007). *Planeta Web 2.0: Inteligencia colectiva o medios fast food*. Grup de Recerca d'Interaccions Digitals, Universitat de Vic; Flacso México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020a). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19* (Informe COVID-19 CEPAL-UNESCO). Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020b). *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19* (Informe Especial COVID-19 N.º 7). Naciones Unidas.

Fraillon, J., Ainley, J., Schulz, W., Friedman, T., y Duckworth, D. (2020). *Preparing for life in a digital world: IEA International Computer and Information Literacy Study 2018 international report*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-38781-5

Gobierno de España. (2025). *Plan de Digitalización y Competencias Digitales del Sistema Educativo (#DigEdu)*. España Digital. https://espanadigital.gob.es/lineas-de-actuacion/plan-digedu

Hamilton, E. R., Rosenberg, J. M., y Akcaoglu, M. (2016). The Substitution Augmentation Modification Redefinition (SAMR) model: A critical review and suggestions for its use. *TechTrends, 60*(5), 433-441.

Hargittai, E. (2002). Second-level digital divide: Differences in people's online skills. *First Monday, 7*(4). https://doi.org/10.5210/fm.v7i4.942

Hevia, F. J., y Vergara-Lope, S. (2022). Rezago de aprendizajes básicos y brecha digital en el contexto de COVID-19 en México: El caso de Xalapa, Veracruz. *Perfiles Educativos, 44*(176), 8-21. https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2022.176.60478

Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad. (2021). *Informe de seguimiento y monitoreo: La educación dominicana ante la pandemia del COVID-19*.

Lugo, M. T., e Ithurburu, V. (2019). Políticas digitales en América Latina: Tecnologías para fortalecer la educación de calidad. *Revista Iberoamericana de Educación, 79*(1), 11-31. https://doi.org/10.35362/rie7913398

Marcelo García, C., Burgos, D., Murillo-Estepa, P., y Jáspez, J. F. (2019). Aprender con tecnologías para enseñar con tecnologías en República Dominicana: El programa República Digital Educación. *Revista Iberoamericana de Educación, 79*(1), 115-134. https://doi.org/10.35362/rie7913322

Miao, F., y Holmes, W. (2023). *Guidance for generative AI in education and research*. UNESCO. https://doi.org/10.54676/EWUW7928

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. (2020). *El Gobierno lanza el programa Educa en Digital para impulsar la transformación tecnológica de la Educación en España*. Gobierno de España.

Ministerio de Educación de la República Dominicana. (2019). *Memoria institucional 2018*. Gobierno de la República Dominicana.

Ministerio de Educación de la República Dominicana. (2020). *Plan Educación para Todos Preservando la Salud 2020-2021*. Gobierno de la República Dominicana.

Ministerio de Educación de la República Dominicana. (2022). *Informe general de resultados: Evaluación Diagnóstica Nacional 2022*. Dirección de Evaluación de la Calidad.

Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. (2025). *Más de 1.660 millones de euros para la digitalización educativa en España*. Gobierno de España.

Mishra, P., y Koehler, M. J. (2006). Technological pedagogical content knowledge: A framework for teacher knowledge. *Teachers College Record, 108*(6), 1017-1054.

Nohlen, D. (2013). *Ciencia política comparada: El enfoque histórico-empírico*. Editorial Universidad de Granada.

Norris, P. (2001). *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge University Press.

O'Reilly, T. (2005). *What is Web 2.0: Design patterns and business models for the next generation of software*. O'Reilly Media. https://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html

Organización de Estados Iberoamericanos. (2021). *Educación y tecnología en tiempos de pandemia: Informe Iberoamericano*. https://oei.int/

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2020). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2020: Inclusión y educación*. Ediciones UNESCO.

Pedró, F. (2021). *Políticas públicas de educación superior y el impacto del COVID-19*. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

Ragin, C. C. (1987). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California Press.

Red.es. (2021). *Educa en Digital*. Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. https://www.red.es/es/iniciativas/educa-en-digital

Redecker, C. (2017). *European framework for the digital competence of educators: DigCompEdu* (Y. Punie, Ed.). Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2760/159770

Reig, D., y Vílchez, L. F. (2013). *Los jóvenes en la era de la hiperconectividad: Tendencias, claves y miradas*. Fundación Telefónica.

Rivoir, A., y Morales, M. J. (Comps.). (2019). *Tecnologías digitales: Miradas críticas de la apropiación en América Latina*. CLACSO.

Schweisfurth, M. (2013). *Learner-centred education in international perspective: Whose pedagogy for whose development?* Routledge.

Selwyn, N. (2004). Reconsidering political and popular understandings of the digital divide. *New Media & Society, 6*(3), 341-362. https://doi.org/10.1177/1461444804042519

Selwyn, N. (2016). *Is technology good for education?* Polity Press.

Selwyn, N. (2022). *Education and technology: Key issues and debates* (3.ª ed.). Bloomsbury.

Stake, R. E. (2006). *Multiple case study analysis*. Guilford Press.

Sunkel, G., Trucco, D., y Espejo, A. (2014). *La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe: Una mirada multidimensional*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Tomczyk, Ł., y Oyelere, S. S. (Eds.). (2019). *ICT for learning and inclusion in Latin America and Europe: Case study from countries Bolivia, Brazil, Cuba, Dominican Republic, Ecuador, Finland, Poland, Turkey, Uruguay*. Pedagogical University of Cracow. https://doi.org/10.24917/9788395373732

Trejo-Quintana, J., y Oliver Espinoza, R. (2022). La precariedad en los programas de inclusión de tecnología en la educación básica en México en el siglo XXI. *Foro de Educación, 20*(2), 107-132. https://doi.org/10.14516/fde.1010

UNESCO. (2023). *Global education monitoring report 2023: Technology in education. A tool on whose terms?* https://doi.org/10.54676/UZQV8501

Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2023). *Measuring digital development: Facts and figures 2023*. ITU Publications.

van Deursen, A. J. A. M., y Helsper, E. J. (2015). The third-level digital divide: Who benefits most from being online? En L. Robinson, S. R. Cotten, J. Schulz, T. M. Hale y A. Williams (Eds.), *Communication and information technologies annual* (Vol. 10, pp. 29-52). Emerald.

van Dijk, J. A. G. M. (2020). *The digital divide*. Polity Press.

Vilchis-Torres, I., y Segura-Lazcano, G. A. (2025). Adaptación y transformación: Un análisis de la digitalización en las universidades de España y México. *Sociedad y Tecnología, 8*, 59-71. https://doi.org/10.51247/st.v8iS1.560

Warschauer, M. (2003). *Technology and social inclusion: Rethinking the digital divide*. MIT Press.

Williamson, B. (2021). *Big data in education: The digital future of learning, policy and practice*. SAGE.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6.ª ed.). SAGE.

Cómo citar en APA:

Trejo Cabrera, A., Cabrera Félix, C., Lucero Baldevenites, E. V., Villagra Ferreira, M. G., y Antúnez Sánchez, A. G. (2026). Políticas de inclusión digital en Iberoamérica (2015-2025): análisis comparado de las experiencias de España, República Dominicana, México, Cuba y Paraguay. *Revista Iberoamericana de Educación, 102*(1), 49-71. https://doi.org/10.35362/rie10217614

Aprendizaje a lo largo de la vida en América Latina y el Caribe: balance de brechas y progresos, agenda de desafíos

Aprendizagem ao longo da vida na América Latina e no Caribe: balanço das lacunas e dos avanços, agenda de desafios

Lifelong learning in Latin America and the Caribbean: an assessment of gaps and progress, and the agenda for future challenges

Carlos Concha Albornoz [1] https://orcid.org/0000-0001-8657-0298
María Eugenia Letelier Gálvez [2] https://orcid.org/0000-0001-5631-1754
[1] Consultor independiente; [2] Grupo de Incidencia de Políticas Públicas (GIPE-CEAAL)

Resumen. Diseñar e implementar políticas orientadas a otorgar oportunidades de ALTV (Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida), constituye un desafío ineludible para responder a las aceleradas transformaciones que impactan a nivel de las sociedades, comunidades y personas. Asumiendo esta perspectiva, el artículo realiza un balance de la última década para América Latina y el Caribe (ALC), sistematiza las brechas y los progresos alcanzados y destaca los avances en la implementación de instrumentos de política claves para la construcción de sistemas. El texto concluye señalando los desafíos prioritarios para un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida, enfatizando la necesidad de fortalecer las instituciones y las políticas desde una visión estratégica que articule la educación, el trabajo y la economía para responder a los requerimientos del contexto actual y promover el desarrollo integral de las personas.

Palabras clave: aprendizaje a lo largo de la vida; educación para jóvenes y adultos; marco de cualificaciones y educación; educación técnica y profesional.

Resumo. Elaborar e implementar políticas voltadas para a oferta de oportunidades de ALV (Aprendizagem ao Longo da Vida) constitui um desafio ineludível para responder às rápidas transformações que afetam as sociedades, as comunidades e as pessoas. Partindo dessa perspectiva, o artigo faz um balanço da última década na América Latina e no Caribe (ALC), sistematiza as lacunas e os progressos alcançados e destaca os avanços na implementação de instrumentos-chave de política para a construção de sistemas. O texto conclui apontando os desafios prioritários para um sistema de aprendizagem ao longo da vida, enfatizando a necessidade de fortalecer as instituições e as políticas a partir de uma visão estratégica que articule a educação, o trabalho e a economia para responder às exigências do contexto atual e promover o desenvolvimento integral das pessoas.

Palavras-chave: aprendizagem ao longo da vida; educação para jovens e adultos; marco de qualificações e educação; educação técnica e profissional.

Abstract. Designing and implementing policies that provide lifelong learning (LLL) opportunities is an unavoidable challenge for responding to the rapid transformations affecting societies, communities, and individuals. From this perspective, this article reviews the last decade in Latin America and the Caribbean, identifies gaps and progress, and highlights advances in the implementation of key policy instruments for building systems. The text concludes by outlining priority challenges for a lifelong learning system, emphasizing the need to strengthen institutions and policies through a strategic approach that integrates education, work, and the economy to meet current demands and promote the holistic development of individuals.

Keywords: lifelong learning; youth and adult education; qualifications and education framework; technical and vocational education.

1. Introducción

Este artículo da cuenta del avance y desafíos de políticas educativas inspiradas en el enfoque de ALTV (Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida). El balance considera los últimos diez años, no obstante, el aprendizaje a lo largo de la vida como referente teórico y principio organizador de los sistemas educativos, tiene sus orígenes en la década de los 60 del siglo pasado.

Más que un recorrido histórico, se revisan las estrategias y aciertos que los países de ALC han dado en esta dirección, como también las brechas y desafíos pendientes. Se busca dar cuenta de avances y dificultades, comprendiendo que en

la base de este enfoque están el derecho a la educación, la inclusión y el resguardo a las trayectorias educativas como sustento valórico y estratégico de las políticas educativas en la agenda regional y mundial.

A nivel metodológico, la revisión documental y selección de políticas impulsadas por países de la región, tuvo como criterio de referencia fundamental las orientaciones para el desarrollo de políticas de ALTV, elaboradas por organismos especializados de la comunidad internacional, especialmente en relación con sus principios y criterios de implementación.

El apartado inicial del artículo describe las aceleradas transformaciones tecnológicas, sociales, productivas, culturales que impactan en la vida cotidiana de los colectivos y personas, con efectos directos en los sistemas educativos.

Un segundo apartado se destina al balance de las respuestas educativas en el contexto actual, analizando las brechas de acceso y desigualdad con foco en la educación secundaria, en educación técnico profesional, en los aprendizajes técnicos y tecnológicos y en educación de personas jóvenes y adultas, desde la perspectiva del ALTV.

El tercer apartado, despliega los componentes requeridos para el diseño e implementación de sistemas bajo el enfoque de ALTV, haciendo referencia a los marcos teóricos y procedimentales, colocando ejemplos de los avances en algunos países, con un hilo conductor común reflejado en gran medida en los marcos de cualificaciones.

Finalmente, como cierre del artículo, se ofrece una síntesis de los logros alcanzados y reflexiones sobre el proceso de instalación de los sistemas que faciliten el ALTV.

2. Contexto de transformaciones en la región de ALC

La magnitud, intensidad y velocidad de los cambios de la última década han adquirido una complejidad para la que difícilmente estamos preparados. Un balance de la educación durante los últimos diez años supone considerar que vivimos un proceso sistémico de transformaciones en el ámbito social, político, tecnológico, comunicacional, cultural, medio ambiental y demográfico.

En ALC las grandes transformaciones, se superponen con una prolongada crisis de crecimiento económico, agudizada en pandemia, con efectos directos en la precarización del empleo y la desigualdad social. A principios de la década el Informe Regional de Desarrollo Humano, denominado ***Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento*** (PNUD, 2021, p. 68), distingue a ALC como una de las regiones más desiguales y de crecimiento más lento del mundo.

Tres años después el Informe ***Trampa de bajo crecimiento, cambio climático y dinámica del empleo***, mantiene el diagnóstico de bajo crecimiento, destaca que durante el período 2015-2024 el PIB creció a una tasa promedio de 0,9% e indica que esta disminución es concomitante con la baja capacidad de la región para crear empleo. Los que se han creado corresponden a sectores de baja productividad e informales, “más de la mitad de las personas ocupadas son informales, número que ha tendido a incrementarse en la última década” (CEPAL, 2024, p 153). El informe concluye que “cuanto mayor es el nivel educativo de la persona ocupada, menos probable es que sea informal” (CEPAL, 2024, p.179).

La crisis de crecimiento y cambios en el empleo encuentra a la región en una fragilidad institucional expresada en el debilitamiento de garantías de sostenibilidad de los procesos democráticos. Un reciente estudio del PNUD *Democracias bajo presión: reimaginar los futuros de la democracia y el desarrollo en ALC* (PNUD, 2026, p 6) señala que, si bien en la región las democracias perduran, cada vez más ciudadanos expresan insatisfacción con el funcionamiento de sus instituciones.

En estas condiciones la expansión de las economías ilícitas y del crimen organizado, está redefiniendo el entorno en el que funcionan las instituciones, debilitando procesos de socialización territorial que distinguían a la región por su notable capacidad de organización comunitaria.

La desigualdad educativa es uno de los factores que subyacen en esta "trampa". Si bien las dos últimas décadas se registran progresos en la escolarización general de la población, al comparar por quintiles de ingreso, el logro de aprendizajes y la calidad educativa siguen mostrando drásticas desigualdades.

En perspectiva histórica, los avances en la conformación del sistema educativo en la región son perceptibles. No obstante, se ha acentuado la paradoja que encierra la expansión de la cobertura educativa con la devaluación de los títulos de quienes han desarrollado el esfuerzo por obtenerlos. Esta devaluación de la tasa de retorno de la educación ya se advertía en estudios desarrollados desde la década de 1980 (Tedesco, 1980; Salm, 1980; Rama, 1984; García Huidobro y Zúñiga, 1990) que constataban "la no correspondencia entre nivel de calificaciones reales y las calificaciones exigidas por el desempeño en los empleos" (Letelier, 1998, p.302).

Lo novedoso de los estudios más recientes, va más allá de la frustración por el no cumplimiento de las expectativas laborales. Cada vez son más evidentes las diferencias entre los valores y actitudes de las personas jóvenes y las reglas del sistema escolar, con lo cual, "crece la distancia entre cultura escolar y cultura juvenil, siendo considerada una de las causas de la crisis de sentido de la escuela secundaria". (Jacinto y Terigi, 2007, p. 30).

Esta perspectiva acentúa la necesidad del estudio de los entornos, de un análisis integral del *curso de vida* y de los diferentes aspectos que involucran el recorrido que las personas hacen en la dinámica escolar. La devaluación de las credenciales educativas, la falta de expectativa en la recompensa al esfuerzo se conjuga con la vivencia de la exclusión social y la desvalorización de la cultura escolar tradicional.

Estos trabajos pioneros, asumen el concepto de trayectoria educativa, entendido como los recorridos que una persona realiza para consolidar, fortalecer o transformar sus aprendizajes a lo largo de toda la vida. En la región, algunos países avanzan hacia sistemas de protección de las trayectorias educativas, asumiendo la responsabilidad de generar oportunidades para que todas las personas puedan acceder, permanecer y aprender en los espacios educativos, potenciando vínculos de protección en cada territorio y comunidad.

Entre las experiencias relevantes destacan: Uruguay, Colombia y Chile. En 2016 Uruguay crea el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTE), para abordar la discontinuidad de las trayectorias educativas que se produce en el interciclo primaria- educación media y la desarticulación entre los subsistemas que

componen la administración de la educación pública. En Colombia el Plan Nacional de Desarrollo (2018) incluyó estrategias para asegurar que las trayectorias educativas sean completas, continuas y de calidad. En el caso de Chile, luego de la pandemia, se diseñó un plan de reactivación integral de aprendizajes (2022) que incluyó un sistema de protección de trayectorias educativas (SIPTE).

Desde la perspectiva de las trayectorias educativas, la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) adquiere un renovado interés, pues es una modalidad educativa garante del derecho humano a la educación de todas las personas que han debido interrumpir su trayectoria escolar. Desde la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida, la EPJA amplía su campo hacia nuevos espacios y contextos de aprendizaje que contribuyen a diversificar las opciones de continuidad de trayectorias educativas.

En la dinámica del contexto de ALC asistimos a un fenómeno de cambio acelerado en la estructura demográfica de la población. La caída de la natalidad junto al envejecimiento de la población tensiona a los sistemas educativos; se estima que para el 2050 ALC tendrá una tasa general de fertilidad por debajo del nivel de reemplazo. Un estudio recientemente liderado por CEPAL estima que la mitad de los países de América Latina enfrentarán escenarios de reducción del tamaño de la demanda educativa "La caída de la población en edad escolar no es simultánea ni lineal: los niveles iniciales sienten el impacto primero (2020-2025), seguidos de la educación primaria y, finalmente, la secundaria hacia 2030-2040. En total, se proyecta una reducción de 38,3 millones de personas en edad escolar para 2050" (Cecchini, et al., 2026, p.19). Esto obligará a una revisión de las prioridades estratégicas y financieras, de los espacios y actores relevantes de los sistemas educativos.

La dinámica demográfica abre nuevos desafíos para el campo de la educación de personas jóvenes y adultas, modalidad que presenta una de las mayores deudas históricas en educación. Si en el Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA V) celebrada en el año 1997 se dio especial visibilidad a la creciente participación de jóvenes en esta modalidad educativa, hoy, son las personas mayores, que luego de educar a hijos y nietos ven otra oportunidad para continuar sus trayectorias educativas y hacer realidad el ALTV.

3. Balance de respuestas educativas

En el balance de ALTV de las últimas décadas, se busca responder a cuatro preguntas: ¿han mejorado las oportunidades educativas para los sectores más pobres?, ¿se han ampliado las opciones formativas que vinculan Educación y Trabajo?, ¿las políticas para la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA), se han acercado al enfoque de ALTV? y, ¿se ha avanzado en la construcción de sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida de las personas?

3.1 Brechas de acceso y de desigualdad educativa en educación secundaria

Se constata una reducción notable de las brechas de acceso a la educación primaria y secundaria, lo que constituye un hito histórico, que quiebra el lento avance del siglo XX. Entre 2000 y 2018, el acceso de sectores más pobres a la educación secundaria, permitió que la brecha, entre el 20% más pobre y el 20% más rico, se redujera de 45.3 puntos a 21.2 puntos. Esta ampliación es notoria en el nivel de se-

cundaria baja (CINE, Nivel 2) y más moderada en el nivel de secundaria alta (CINE, Nivel 3, sobre 15 años). En 2020, la Región alcanzó el 93.2% en secundaria baja y el 78.7% en secundaria alta. En educación terciaria, la distancia sigue siendo importante. Solo el 15% del segmento más pobre accede a ella, en cambio, en el quintil más rico, lo hace el 57% (PNUD, 2021).

El mayor avance lo han realizado 13 países que establecieron la obligatoriedad de la educación secundaria inferior y superior (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Ellos comparten los desafíos propios de la expansión para avanzar en la universalización en este nivel educativo. Hay significativos ejemplos de políticas de alcance nacional o local sobre reingreso en secundaria, sistemas flexibles de nivelación de estudios, planes de impulso a la universalización, apoyo y asistencialidad para estudiantes desfavorecidos, con el propósito de asegurar los 12 años de escolaridad (Acosta, 2019). El siguiente texto describe desafíos para el caso chileno, que son extensivos a los demás países.

> La obligatoriedad demandaba tareas que parecían bastante claras en relación con los estudiantes y el liceo. Para los primeros, acceso a los sectores más pobres y rurales, retención, nivelación de capacidades, satisfacción de expectativas y espacio para la expresión de la cultura juvenil. Desde la perspectiva de la institución educativa, se demandaba transitar de la cultura de la educación secundaria como *lugar para los mejores* a otra que asume el derecho de todos a la inclusión, al aprendizaje y al desarrollo de trayectorias educativas satisfactorias. (Concha, 2023, p. 4)

A su vez, el promedio de años de escolaridad de la población adulta mejoró de manera significativa, pasando de 7.4 años en 2000, a 9.3 en 2018; cinco países (Argentina, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela) lograron promedios de escolaridad sobre 10 años en poblaciones entre 25 y 65 años (PNUD, 2021).

El esfuerzo por avanzar en la obligatoriedad de la educación secundaria deja aprendizajes para la política educativa, así lo señala Fuentes (2024), al destacar la implementación de estrategias destinadas a: i) lograr una mayor integralidad en el abordaje de las trayectorias de los estudiantes; ii) conocer las trayectorias de los jóvenes, para reconocer y abordar sus complejidades; iii) promover iniciativas y estrategias de acompañamiento y protección de trayectorias para evitar el riesgo del abandono; iv) asignar importancia a la articulación entre los distintos niveles educativos; v) desplegar alternativas a la escolarización regular, mediante reingresos asociados a producción y oficios; vi) poner el foco en poblaciones más vulnerables: varones rurales y urbanos pobres, indígenas, migrantes estacionales, situaciones de embarazo y maternidad, desplazados por conflictos armados.

Junto con reconocer estos avances, subsisten brechas relevantes en cobertura, especialmente, en secundaria superior. El estudio de Acosta (2022) señala que, en doce países de la región, en 2019, el quintil más pobre siempre alcanzaba menor cobertura que el quintil superior. En algunos casos, la brecha es enorme: más de 10 puntos en Ecuador, Honduras, México, Paraguay y Uruguay. Las menores brechas

se observan en Chile, Costa Rica, Perú y República Dominicana (5 puntos o menos). A su vez, persisten desafíos importantes en relación a las tasas de finalización en todos los países y, con mucho rezago en Costa Rica, Honduras, México y Uruguay.

En síntesis, el mejoramiento del acceso de los sectores más pobres a la educación, deja importantes tareas a la educación secundaria y superior. Al desafío de la disminución de brechas por razones de pobreza, se suman otras que aluden a condiciones necesarias que aseguren el desarrollo exitoso de las transiciones y trayectorias de las personas, incluyendo procesos de revinculación que articulen lo educativo, con el trabajo y la inclusión social.

3.2 Brechas de acceso y desigualdad en educación y trabajo

La educación técnico profesional constituye la opción formativa con mayores ventajas para vincular educación y trabajo y posibilitar transiciones tanto hacia el empleo como a la continuidad de estudios. UNESCO (2023) propone tres ejes formativos y de acción prioritarios para facilitar la articulación entre educación técnica y profesional y ALTV. Ellos son: i) competencias para que las personas aprendan, trabajen y vivan, mediante políticas para construir itinerarios de aprendizaje a lo largo de la vida y medidas específicas para la inclusión y la igualdad de género; ii) competencias para economías inclusivas y sostenibles, con transiciones a las transformaciones digitales y ecológicas; y, iii) competencias para sociedades inclusivas y pacíficas, con las instituciones de formación técnica como espacios de inclusión y desarrollo ciudadano.

La oferta educativa técnico profesional se concentra en el nivel de educación secundaria alta, combinando cursos de formación general con formaciones diferenciadas técnicas y habilitando trayectorias tanto hacia el empleo, como hacia la educación superior (Huepe, 2024). Un grupo importante de países otorga títulos técnicos de nivel medio (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Venezuela), otros otorgan título de bachiller técnico o tecnológico (Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, El Salvador y Uruguay), algunos mantienen variantes pre vocacionales. Por ejemplo, Cuba para obreros calificados, México, con programas de formación para trabajadores, República Dominicana con técnico básico y Uruguay con operario calificado (Sevilla, 2017).

Como se puede observar en la Tabla 1 la cobertura de la Educación Secundaria Técnica varía entre los países. Algunos países ofrecen educación técnico profesional en el nivel terciario. Aunque las referencias no son recientes y las fuentes de datos están dispersas, se puede constatar coberturas significativas.

Tabla 1. Cobertura de la Educación Secundaria Técnica en países de la región

Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Panamá	Paraguay
3,8%	35%	7,5%	24,3%	27,6%	16,2%	15,6%

Fuente: Fitszbein et al. (2018) y Colombia (2025).
Nota: datos de 2018, excepto Panamá (2013) y Chile (2025).

En la Tabla 2 la proporción de matrícula de estudiantes de educación técnico en el nivel terciario muestra un peso significativo esta oferta, siendo su dependencia muy variada, combinando sistemas mixtos (Argentina, Bolivia, Nicaragua y Perú), predominantemente privadas (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador) y predominantemente públicas (México).

Tabla 2. Proporción de matrícula de estudiantes de educación técnico profesional de nivel terciario

Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	México	Nicaragua	Perú
2008	2011	2015	2015	2014	2011	2014	2014	2015	2011	2010
13%	15%	14%	45%	37%	9%	12%	13%	23%	9%	32%

Fuente: Sevilla, 2017.

Subsisten disociaciones en la oferta educativa técnico profesional que la mantienen distante de los ejes formativos y de acción que faciliten su contribución al ALTV. Entre ellas la persistencia de esquemas formativos segmentados donde la educación técnica transcurre de manera paralela a la oferta académica y esta última no se organiza en competencias, la desarticulación entre los programas formativos y la educación técnica de nivel medio, superior y la formación universitaria, las deficiencias de formación general, la ausencia de pasarelas que faciliten los itinerarios de las personas y, la débil pertinencia de la formación las necesidades de los sectores productivos (Sevilla, 2017).

En síntesis, estamos frente a una oferta con un potencial relevante para la continuidad de trayectorias educativas de jóvenes y adultos, pero con marcadas diferencias en relación a los esfuerzos para vincular la formación técnica y el trabajo y diversidad de niveles para asegurar trayectorias a las personas.

3.3 Brechas en políticas de Educación de Personas Jóvenes y Adultas desde el enfoque de ALTV

La perspectiva del ALTV como principio organizador de la educación ha sido reiterada en numerosos acuerdos regionales. En 2017, los ministros de ALC suscribieron el acuerdo ***Educación y habilidades para el siglo 21*** (UNESCO/OREALC, 2017). Más recientemente en la reunión de ministras y ministros de ALC ***Hacia un marco de referencia regional para la reactivación, recuperación y transformación educativa*** (2024), se ratifica el compromiso de "garantizar el ejercicio del derecho humano a la educación (...) asegurando los aprendizajes fundamentales y el ALTV" (UNESCO / Mineduc, 2024, p.2). A nivel iberoamericano destaca el ***Plan de Alfabetización y Aprendizaje a lo Largo de la Vida*** impulsado por la Secretaría General de Estados Iberoamericanos y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) acordado en el año 2014 y ratificado en 2024 por la Cumbre de Ministros y Ministras de Iberoamérica (SEGIB, 2014).

En la construcción de sistemas que faciliten el ALTV, la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) es esencial, en tanto modalidad educativa dirigida a personas que buscan alternativas de estudio para continuar sus trayectorias educativas y hacer efectivo el derecho a la educación como derecho humano fundamental. Los datos

disponibles para ALC indican que la proporción de población alfabetizada ha crecido en forma sostenida en los últimos veinte años, aún así, para el año 2021 se estimaba que cerca de 27,5 millones de jóvenes y adultos son analfabetos (UNESCO 2022, p.34).

Al focalizar en la población entre 25 y 59 años se observa un aumento sostenido de las tasas de escolaridad completa. Si en el 2014 un 69,5% de las mujeres y un 62,3% de hombres alcanzaba escolaridad completa en zonas urbanas, en el área rural lo lograba solo un 41,4% de las mujeres y un 37,6% de los hombres. Para el 2024, las tasas en zonas urbanas se elevan a 77,9% y para los hombres a 71,5%, no obstante, en las zonas rurales la escolaridad completa para las mujeres alcanza solo un 59,6% y para los hombres un 53,5% (CEPALSTAT, 2026).

Estos datos, junto a la información sobre la asistencia escolar de jóvenes entre 13 y 19 años, son los que permiten comprender la importancia de ofrecer alternativas educativas diversas. La información disponible para este segmento de la población señala que en el quintil más rico de la población un 85,2 % asiste a la educación escolar, porcentaje que desciende a un 74,7 en el quintil más pobre (CEPALSTAT, 2026).

En el Informe regional de monitoreo ODS 4 se sintetizan los avances alcanzados durante las primeras décadas del siglo en EPJA: “aun habiéndose dado avances en algunas áreas, estas políticas en muchos casos no tuvieron continuidad o no lograron consolidarse, fundamentalmente debido a la debilidad institucional y la falta de prioridad de la EPJA en las políticas educativas, sumadas al impacto de la pandemia” (UNESCO, 2022a, p.171).

Un obstáculo adicional para comprender la situación de la EPJA en la región es la diversidad y dispersión de fuentes que dificulta una sistematización actualizada de información. La carencia de un observatorio que ponga a disposición políticas, planes e información de la EPJA se hace evidente. En las estadísticas oficiales y comparables a nivel latinoamericano, no existe un módulo específico que capture información sobre esta modalidad.

El Quinto informe mundial sobre aprendizaje y educación de adultos reconoce que “los sistemas educativos están comenzando a hacer la transición hacia sistemas de ALTV” (UNESCO, 2022c, p.8), incluyendo mecanismos políticos como los marcos nacionales de cualificaciones y los sistemas de reconocimiento, validación y acreditación de aprendizaje no formal. Agrega que el principal desafío para la EPJA es llegar a las personas que más lo necesitan. En todos los países, “la participación en el aprendizaje y la educación de adultos es mayor entre quienes ya cuentan con una base educativa sólida y suficientes ingresos” (UNESCO, 2022c, p.12).

En síntesis, a pesar de los acuerdos y recomendaciones internacionales en torno a la importancia de la EPJA como un componente fundamental de los sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida, a nivel de cada país, ella sigue siendo una modalidad con escasa visibilidad política y bajo presupuesto.

4. Componentes de un sistema de ALTV

Para avanzar en la dirección de un sistema de ALTV, se requiere diseñar e implementar políticas y estrategias que articulen procesos y estructuras poniendo en perspectiva la existencia de trayectorias educativas que ofrezcan a las personas la posibilidad efectiva de aprendizajes permanentes.

Desde este enfoque es necesario preguntarse, ¿Cuáles son los "elementos esenciales" de las políticas y estrategias de ALTV? El manual "Hacer del aprendizaje a lo largo de la vida una realidad" (UNESCO, 2022b, p. 18), identifica cinco elementos esenciales. La Tabla 3 los sintetiza, incluyendo las condiciones y derechos involucrados.

Tabla 3. Elementos de una política de aprendizaje a lo largo de la vida

Elemento esencial	Condiciones	Derechos involucrados
Todos los grupos de edad	Existencia de una oferta de oportunidades y actividades de aprendizaje para todas las personas de todas las edades y orígenes, que responden a sus necesidades específicas de su vida y profesión.	Acceso universal a todos los niveles educativos formales (inicial, escolar, superior, vocacional y técnica) e informales (trabajo, desarrollo personal y social).
Todos los niveles y tipos de educación	Aprendizajes vinculados en todos los niveles y tipos de educación, con vías adaptadas y articuladas entre ellos. Incluye la educación escolar, superior, adultos, técnica y profesional y la no formal.	Trayectorias educativas aseguradas a todas las personas en todos los niveles formales; articulación entre niveles que facilitan el acceso a las personas desde aprendizajes formales, informales y no formales.
Todas las modalidades de aprendizaje	Reconoce todas las modalidades de aprendizaje, formal, no formal e informal.	Mecanismos de evaluación, reconocimiento y certificación de aprendizajes, con independencia de cómo ellos hayan sido adquiridos.
Todos los ámbitos y espacios educativos	Incluye la construcción de puentes entre el sector de la educación formal y los diversos entornos de aprendizaje.	Estar integrado a los esfuerzos de desarrollo sostenible en el que la ciudad y el entorno son espacios de aprendizaje inclusivos. Incluye otras plataformas de acceso al aprendizaje, sincrónicas y asincrónicas.
Satisfacer necesidades de desarrollo de las personas.	Asegurar que las personas desarrollen sus capacidades y alcancen su potencial, con independencia de sus puntos de partida y respondiendo a las diversas necesidades de los educandos.	Oportunidades de aprendizaje pertinentes a las necesidades de las personas, del desarrollo económico y de la inclusión.

Fuente: elaboración a partir de UNESCO (2022b).

En un siguiente nivel, importa considerar en qué medida las políticas educativas y sus estrategias nacionales y regionales, han abordado los desafíos implicados y si los Estados han ido ejecutando los compromisos y acuerdos internacionales sobre ALTV.

Desde los 2000, en la región, varios sistemas educativos fueron incorporando estrategias para avanzar de acuerdo a los principios descritos. Los de mayor nivel de desarrollo están asociados a la educación técnico profesional, la formación laboral y a marcos de cualificaciones nacionales y regionales.

Las políticas de ALTV, deben relacionarse "explícitamente con las prioridades de desarrollo nacional y garantizar la coherencia con otras estrategias gubernamentales y públicas relacionadas" (UNESCO, 2022b, p. 49), estas prioridades deben reconocer las capacidades de las personas como un aporte fundamental al desarrollo. Ellas requieren estar fundadas en un conocimiento profundo del contexto y las necesidades. Así, las tendencias demográficas, la situación educativa nacional y local, la situación económica y del empleo, las necesidades de género e inclusión y las de desarrollo productivo, deben ser evaluadas y articuladas a propósito de la definición de estrategias de desarrollo del ALTV.

Avanzar en dirección a un sistema de ALTV requiere también la coordinación/cooperación de entidades de gobierno y privadas vinculadas a empresas, a educación y formación para el trabajo. Es imprescindible que del sector público se asegure la presencia de educación, trabajo y economía. Se debe considerar el papel clave del sistema educativo porque tiene la capacidad de vincular las competencias laborales, técnicas y profesionales con el currículo vigente, con la formación integral de las personas y con niveles, certificaciones y títulos reconocidos. Trabajo y Economía aseguran la pertinencia del sistema en relación con las necesidades de desarrollo de capacidades, habilidades y mejoras de los talentos de las personas.

Los marcos de cualificaciones constituyen un componente estratégico para avanzar hacia sistemas ALTV. Promovidos por organismos internacionales y por los Estados, se han ido construyendo en referentes de las capacidades de las personas para contribuir al crecimiento económico y al trabajo.

Las cualificaciones son el lenguaje que indica de manera transparente, formal y aceptada, las habilidades profesionales del trabajador, los conocimientos y las capacidades que debe poseer. Ellas "determinan que una persona ha logrado resultados de aprendizaje correspondientes a un nivel determinado" (Consejo de la Unión Europea, 2017, p.6).

Para América Latina, en 2022, CINTERFOR, describió once marcos de cualificaciones nacionales: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, y República Dominicana; y, dos regionales, uno de educación superior de países centroamericanos y otro de los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) (CINTERFOR b, 2022, p. 8). A ello se agrega el de la Región del Caribe, integrado por países de habla inglesa (CARICOM).

CINTERFOR (2022a) presenta una caracterización de acuerdo a las siguientes condiciones:

- Por su alcance: nacional, nacional sectorial, regional o regional sectorial.
- Por su función: referencial, regulatorio o un marco de metas compartidas.
- Por su estructura: integrada o parcial.
- Por su contenido: abarcativo o no abarcativo.

La revisión de sus propósitos da cuenta de las problemáticas nacionales y regionales que existen y de las brechas para avanzar en sistemas de ALTV, en la siguiente tabla se agrupan los objetivos y prioridades declaradas.

Tabla 4. Prioridades y objetivos declarados por los Marcos de Cualificaciones en América Latina (2022)

Prioridades	Objetivos
Las personas y sus cualificaciones	Reconocimiento de cualificaciones Movilidad de las personas entre las distintas ofertas formativas. Promoción del aprendizaje a lo largo de la vida Promoción de la inclusión laboral Acceso a la información sobre necesidades del talento humano.
La calidad de la oferta educativa y formativa	Aseguramiento de la calidad de la oferta educativa y de formación Pertinencia de la oferta frente a las necesidades del sector productivo Transparencia de títulos y certificados. Reconocimiento de aprendizajes previos. Innovación curricular. Valoración social de la educación técnica y la formación profesional. Atención a necesidades de formación del talento humano.
Desarrollo productivo	Disponibilidad del talento humano con las competencias requeridas. Diálogo del sector productivo con el educativo y formativo.

Fuente: CINTERFOR (2022a).

Se destaca como principal avance la consistencia en la implementación pues comparten gran parte de la arquitectura, objetivos y formas, lo que posee un enorme valor para un sistema de ALTV. No obstante, subsisten brechas importantes entre países.

El Inventario CINTERFOR (2022a), da cuenta de los distintos niveles de implementación entre los países:

- Sin marco de cualificaciones: Argentina, Cuba, Ecuador, Uruguay y Venezuela
- En conceptualización y diseño: El Salvador y Paraguay
- Diseñado, pero no operativo: Honduras
- Revisión del diseño: México
- Operación inicial: Panamá y Perú
- Implementación en curso: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y República Dominicana

Una revisión inicial de los sistemas en implementación, da buena cuenta de sus aportes y desafíos.

- *Brasil.* Desde 2022 dispone de una Guía Nacional de Cualificaciones impulsada por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, que constituye la base para avanzar hacia un Sistema Nacional de Cualificaciones. Desde el 2023 se desarrolla un proceso orientado a la articulación institucional entre educación y trabajo. En 2025, se institucionalizó la Política Nacional de Educación Profesional y Tecnológica (PNEPT) que busca establecer conexión entre la

educación, la inclusión social y la inserción socioproductiva en diálogo con el mundo del trabajo (Brasil, 2025). Paralelamente se desarrollan políticas de articulación con Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA).

- *Chile:* I) El Ministerio de Educación mantiene el Marco de cualificaciones para la Educación Técnico Profesional, instrumento definido como referencial para las instituciones de educación secundaria y superior técnica en lo curricular. No se han implementado experiencias de reconocimiento de aprendizajes previos; y, ii) la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, Chile Valora, ha elaborado y desplegado el Marco en todas sus etapas, hasta la evaluación y certificación de competencias de los trabajadores. Se mantienen convenios de colaboración con instituciones de educación superior para vincular los perfiles de competencias laborales con niveles de los curricula de formación (Chile Valora, 2026). Ninguno de estos esfuerzos hace referencia a los desafíos de EPJA, ni al reconocimiento de aprendizajes no formales.
- *Colombia:* el Ministerio de Educación en coordinación con el de Trabajo, ha avanzado en la definición de orientaciones y lineamientos para la implementación de esquemas de movilidad educativa y formativa (EMEF), integrados al marco nacional de cualificaciones. Se promueven "rutas de aprendizaje, trayectorias de cualificación, el reconocimiento de aprendizajes, las relaciones con los sectores económicos y el aprendizaje a lo largo de la vida" (Colombia, 2023, p. 9). Ha establecido que el reconocimiento de aprendizajes debe armonizar con el catálogo nacional de cualificaciones y que debe comprender a los programas de educación superior, de educación para el trabajo y desarrollo humano, de formación profesional integral y de formación para el trabajo (Colombia, 2022). En estas definiciones, no se aprecia una vinculación y compromiso con el desarrollo de EPJA.
- *Costa Rica:* una Comisión Interinstitucional presidida por el Ministerio de Educación ha ido estableciendo el Marco de Cualificaciones "para definir un marco regulatorio de la oferta técnica del país" (Costa Rica, 2020, p. 5). Para el período 2020-2025, los compromisos de su Plan estratégico incluyen avanzar en el Catálogo Nacional de Cualificaciones, en modelos de acreditación y certificación de la Educación y Formación técnica profesional, en mecanismos de articulación y la mejora de la gestión del MC. No hay referencias a los desafíos del aprendizaje permanente, EPJA, ni al reconocimiento de aprendizajes no formales por el sistema educativo.
- *República Dominicana:* a cargo del Ministerio de la Presidencia, se ha creado el Instituto Nacional de Cualificaciones. Durante la primera década del siglo XXI, el país logró institucionalizar un subsistema de educación con personas jóvenes y adultas. En 2020 se aprobó la ley para establecer un Marco Nacional de Cualificaciones. Recientemente el gobierno, impulsó una Consulta Nacional sobre el futuro de la educación 2026. Entre sus conclusiones destaca que la educación dominicana debe organizarse como un sistema articulado de trayectorias a lo largo de la vida.

Esta revisión de avances en sistemas de ALTV permite reconocer la condición intermedia en la que se encuentra la región. Los marcos de cualificaciones facilitan los avances en las relaciones entre educación y trabajo y las necesidades de desarrollo productivo de los países, poniendo la formación de las capacidades de las personas

en el centro. De igual forma, se avanza en la vinculación con trayectorias formativas vinculadas a la educación técnica y profesional. No obstante, siguen pendientes desafíos referidos a las necesidades de la EPJA, a las relaciones entre cualificaciones y programas formativos, al reconocimiento de aprendizajes y a las relaciones entre competencias laborales y currícula de formación y educación técnica.

5. Aportes de la revisión y reflexiones finales sobre sistemas de ALTV en la región

En una época de profundas tensiones sociales y políticas, realizar un balance de los procesos de instalación de sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida, enfrenta el riesgo de destacar avances que pueden carecer de sustentabilidad en el mediano plazo.

Las condiciones para producir cambios sustentables son frágiles tanto a nivel institucional, como en la disponibilidad de recursos. La región debe enfrentar los desafíos de transformación de sus sistemas educativos, en un contexto de debilitamiento de las democracias, crisis del multilateralismo, recesión económica, cambios de la composición demográfica y aumento de las desigualdades. A ello debe sumar el impacto de las tecnologías en la vida de las personas y en el trabajo.

En medio de estas tensiones, el texto busca identificar los avances de los países en el diseño e implementación de sistemas educativos con un enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida. Ellos constituyen los cimientos de un proceso de larga duración, que requiere no solo claridad conceptual y de diseño, niveles y etapas, sino también, voluntad política e institucional, participación social y disponibilidad de recursos

Un primer aporte es reconocer que durante la última década las políticas educativas en ALC reafirmaron el ALTV, como un referente conceptual y principio organizador de todas las formas de educación. A partir de 2015, los énfasis de políticas educativas se enfocan en el impulso de estrategias institucionales destinadas a la creación y/o consolidación de marcos nacionales de cualificaciones, que en la mayoría de los países, se levantaron siguiendo una estructura, conceptualización y organización similar.

En el análisis del período 2015-2025, es ineludible hacer referencia a los efectos del ciclo pandémico que desafió a los sistemas educativos a implementar políticas de reactivación y reinserción escolar, evidenciando la necesidad de profundizar en los fenómenos asociados a la interrupción de las trayectorias educativas.

La falta de visibilidad y reducido financiamiento otorgada a la EPJA en las políticas públicas, no se condice con la centralidad que esta modalidad educativa adquiere desde la perspectiva del ALTV y de la protección de las trayectorias educativas.

Un segundo aporte ha sido establecer el avance de la mayoría de los países en la construcción de sistemas de cualificaciones conceptualmente vinculados a la visión de ALTV. De ellos, un grupo importante ha logrado su instalación y funcionamiento con alcances nacionales (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y República Dominicana), a través de mecanismos colegiados e intersectoriales públicos, privados y de educación superior han avanzado en el poblamiento de marcos nacionales de cualificación, competencias laborales por sectores productivos y mecanismos de evaluación y certificación de competencias.

Es destacable la similitud de problemas a los que hacen referencia, el espacio protagónico que educación, trabajo y desarrollo económico tienen en la gobernanza del sistema y la participación de sectores productivos, laborales, de educación escolar y superior.

Un tercer aporte es constatar un avance todavía inicial de articulación entre los sistemas de cualificaciones y la educación formal y no formal. Ello incluye la capacitación o formación laboral, la educación técnico profesional y educación para jóvenes y adultos. Las relaciones entre los estándares de competencias y los curricula de formación técnica son todavía débiles; suelen ser orientaciones o procedimientos para el reconocimiento de aprendizajes previos que todavía no operan, o que lo hacen por acuerdos particulares entre instituciones, sin regulación general, o con normas nacionales, pero con validez solo para trabajo.

Un cuarto aporte reconoce que los avances en la educación y formación para el trabajo se logran cuando forman parte de una política de Estado y una prioridad estratégica vinculada al crecimiento y desarrollo de las personas y del país. En efecto, cuando Educación y Trabajo son integrados al esfuerzo de mejorar las cualificaciones de las personas, la productividad económica, el crecimiento sustentable y del bienestar general, los países logran avances significativos y sistémicos en ALTV.

Finalmente, en los avances realizados ha sido clave la cooperación internacional, en dos niveles, por una parte, la influencia en las políticas nacionales, pilar básico para la concertación de actores, los esfuerzos y recursos públicos, el compromiso de la institucionalidad de formación, capacitación y educación y la movilización de los actores del desarrollo productivo y del trabajo. Sin duda que UNESCO, UNICEF, OEI y la Comunidad Europea han aportado significativamente en esto. Simultáneamente, es reconocible la cooperación en el desarrollo de los sistemas, a través de la asesoría y la asistencia técnica realizada por CINTERFOR y organismos de financiamiento como el BID y el Banco Mundial, instituciones que han apoyado a los equipos públicos en el diseño y operación de sus sistemas de cualificaciones.

6. Reflexión final

Desde un horizonte que avanza a un sistema de aprendizaje es posible distinguir cuatro desafíos ineludibles y prioritarios.

En primer lugar, reconocer el contexto propicio y complejo que justifica recuperar la prioridad de educación para abordar las tareas de crecimiento y desarrollo productivo de nuestros países. Se trata de una definición política y estratégica para abordar los desafíos de desigualdad y bajo crecimiento en la región, la crisis del empleo, los requisitos de mejora de la productividad y los efectos de los nuevos escenarios tecnológicos, incluyendo el impacto de la Inteligencia Artificial sobre la economía y las personas.

Un segundo desafío consiste en comprometer de manera especial, a tres actores en los avances del sistema de ALTV: a nivel del Estado, lograr una articulación virtuosa de propósitos, diseño e implementación del sistema entre las máximas autoridades de Educación, Trabajo y Economía; a su vez, involucrar a los mejores representantes de los sectores productivos y de trabajo, a organizaciones gremiales y sindicales; asimismo, a las instituciones formadoras o de capacitación laboral, de

formación técnica de nivel medio y superior y a las instituciones de educación terciaria, su participación es central para asegurar calidad y pertinencia a las decisiones de preparación e implementación del sistema.

Un tercer desafío y quizás el más complejo, porque afecta las culturas institucionales, es la vinculación entre las cualificaciones del Sistema y las curricula de los programas de educación, capacitación laboral y formación técnica o profesional de las instituciones. ¿Cómo traspasar las competencias laborales y los perfiles profesionales a programas de estudio de las instituciones educacionales y de formación o capacitación laboral? Esto requiere aprendizajes institucionales previos provenientes de experiencias demostrativas, planes piloto, acuerdos entre el Sistema de cualificaciones y las instituciones formadoras y de educación. Es preciso dejar establecido que los curricula son instrumentos distintos de las competencias laborales. Se trata de diseñar programas formativos de cursos, especialidades técnicas, carreras o profesiones, basadas en competencias y habilidades. Ello porque el currículo se formula, además, sobre bases de una visión y sellos educativos que incluyen dimensiones más completas de la persona y que son propios de la institución formadora o educativa y del país.

Un último desafío se refiere a los mandatos legales e institucionales que aseguren el funcionamiento del Sistema de ALTV. Los marcos de cualificaciones de los países tienen una base normativa establecida a través de leyes, decretos y reglamentos. Para las etapas siguientes, se requiere estructurar un nuevo piso normativo, de gobernanza e implementación, que incluya: una gobernanza a cargo de educación y trabajo con mandatos para vincular las cualificaciones y sus niveles, con los programas de formación y educación; sistemas de créditos y normas sobre reconocimiento de aprendizajes previos validados para trabajo y educación; instrumentos de registro público de formación profesional, de instituciones, programas formativos y personas; y, mecanismos de transición y apoyo a instituciones, junto al diseño del monitoreo y evaluación de funcionamiento e impacto del sistema de ALTV.

Referencias

Acosta, F. (2019). *Las Políticas para la escuela secundaria: análisis comparado en América Latina.* UNESCO e IIPE. https://go.oei.int/5iogqav1

Acosta, F. (2022). *Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina,* Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/106/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para ALC (CEPAL). https://go.oei.int/ehnwvzca

Brasil. (2025). *Decreto n° 16203*. Política Nacional de Educación Profesional y Tecnológica (PNEPT) Ministério da Educação (MEC), Brasil. https://go.oei.int/j3uwk8sn

Cecchini, S., Huepe, M., Scasso, M. G. y Vera, A. (2026). *El impacto de la caída de la natalidad en los sistemas educativos de América Latina*. Notas de Población N° 122. Comisión Económica para ALC. https://go.oei.int/e2u8k6bp

CEPAL (2024). *Trampa de bajo crecimiento, cambio climático y dinámica del empleo*. Estudio económico para ALC 2024. https://go.oei.int/u4w0jx4k https://go.oei.int/ptpsxhlr

CEPALSTAT (2026). Portal de datos y publicaciones estadísticas CEPAL. https://go.oei.int/kcgfuysc; https://go.oei.int/zek16tfa

Chile Valora (2026). *Cuenta Pública Participativa 2026*. https://go.oei.int/eobmwzdx

CINTERFOR (2022a). *Inventario analítico de experiencias de construcción e implementación de marcos de cualificación en América Latina*. https://go.oei.int/3owrjjwh

CINTERFOR (2022b). *Propuesta de Marco de Cualificaciones de América Latina.* https://go.oei.int/o3rzurbv

Colombia. (2022). *Decreto N° 946,* 1 de junio. Ministerio del Trabajo, República de Colombia. https://go.oei.int/jppufoud

Colombia. (2023).Lineamientos para la implementación del esquema de movilidad educativa y formativa - EMEF. Mineducación. https://go.oei.int/sm94dfuf

Colombia. (2025). Estrategia Nacional de Educación técnico profesional, actualización 2025. Mineduc https://go.oei.int/pddobdse

Concha, C. (2023). *20 años de educación media obligatoria en Chile. Breve historia de desafíos acumulados*. CED, Asuntos públicos, Informe N° 1440. https://go.oei.int/m8nt2b7n

Consejo de la Unión Europea (2017). *Recomendación relativa al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente*. 22 de mayo de 2017, N° 8. https://go.oei.int/6krsbwvj

Costa Rica. (2020). P*lan Estratégico 2020-2025* MNC-EFTP-CR. https://go.oei.int/7sdi6zou

Fitszbein, A. et al (2018). *Educación Técnica y Formación Profesional en ALC.* CAF. https://go.oei.int/e7qjkpns

Fuentes, S. (2024). Estado del arte. Investigaciones sobre políticas de protección de trayectorias. La educación secundaria en América Latina, pgs. 32 y siguientes. Oficina para ALC del IIPE, UNESCO. https://go.oei.int/0jstjch9

García Huidobro, J.E. y Zúñiga, L. (1990). *¿Qué pueden esperar los pobres de la Educación?* Investigación CIDE financiada por Fundación Ford, SAREC e IDRC. Ed. CIDE, primera edición.

Huepe, M. (editora) (2024). Estudio prospectivo del empleo juvenil en América Latina: la educación y la formación para el trabajo como eje clave. Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/80), Santiago, CEPAL. https://go.oei.int/ajbo56rz

Jacinto, C. y Terigi, F (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades de secundaria? Trayendo la experiencia latinoamericana.* Instituto Internacional de Planificación de la Educación. IIPE, Unesco.

Letelier, M.E. (1998) El debate en torno a educación y trabajo. Pensamiento Educativo, Revista Latinoamericana (PEL), 22 (1) 293-319.

Naciones Unidas (2022). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022. https://go.oei.int/cuzvhscr

PNUD (2021). *Informe regional de desarrollo humano 2021 atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://go.oei.int/bmmg2vc2

PNUD (2026). *Democracias bajo presión: reimaginar los futuros de la democracia y el desarrollo en ALC. Informe sobre Democracia y Desarrollo.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://go.oei.int/tsexdhfr

Rama, G (1980) Introducción. *Educación y Sociedad en ALC Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe"* (pp 9-33). UNICEF.

Salm, C (1980). *Escola e Trabalho*. Ed. Brasilense.

SEGIB (2014). Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo largo de la Vida https://go.oei.int/mkseulyb

Sevilla, M. P. (2017). Panorama de la Educación Técnico Profesional en ALC. Serie Políticas Sociales, CEPAL. https://go.oei.int/mmbdihha

Tedesco J.C. (1980). Educación y empleo industrial. Un análisis a partir de datos censales 1960-1970. En G. Rama (Ed). *Educación y Sociedad en ALC Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe.* (pp. 77-88). UNICEF.

UNESCO (2017). *Declaración de Buenos Aires.* Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Argentina. https://go.oei.int/bfwvvxqy.

UNESCO (2022a). *La encrucijada de la educación en ALC.* Informe regional de monitoreo ODS4 Educación 2030. https://go.oei.int/u6poh5ix

UNESCO (2022b). Hacer del aprendizaje a lo largo de la vida una realidad. Un Manual. https://go.oei.int/7dzmlbxd

UNESCO (2022c) 5° informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos: educación para la ciudadanía: empoderar a los adultos para el cambio; resumen ejecutivo. https://go.oei.int/7kynrkz5

UNESCO (2023). *Transformar la educación y la formación técnica y profesional para transiciones exitosas y justas*. Estrategia de la UNESCO 2022-2029. https://go.oei.int/xtznufok

UNESCO - Mineduc. (2024). *Declaración de Santiago 2024*. https://go.oei.int/xes5cdmo

Cómo citar en APA:

Concha Albornoz, C., y Letelier Gálvez, M. E. (2026). Aprendizaje a lo largo de la vida en América Latina y el Caribe: balance de brechas y progresos, agenda de desafíos. *Revista Iberoamericana de Educación, 102*(1), 73-89. https://doi.org/10.35362/rie10217607

De la participación a la corresponsabilidad: análisis comparado de las políticas de colaboración familia-escuela en Iberoamérica (2015-2025)

Da participação à corresponsabilidade: análise comparada das políticas de colaboração família-escola na Ibero-América (2015-2025)

From Participation to Shared Responsibility: A Comparative Analysis of Family–School Collaboration Policies in Ibero-America (2015–2025)

Angel Molina-Herrera [1] https://orcid.org/0009-0007-6074-4983
Jesica Moreno-Puchalt [1] https://orcid.org/0000-0001-9262-7916
[1] *Universitat Politècnica de València, España.*

Resumen. La colaboración entre las familias y las instituciones educativas constituye un componente estratégico de las políticas orientadas a garantizar la calidad, la equidad y la continuidad de las trayectorias educativas. Este artículo analiza comparativamente las principales transformaciones experimentadas por la colaboración familia-escuela en Iberoamérica entre 2015 y 2025. Se realizó una revisión documental analítica y comparada que integró literatura científica indexada, informes de organismos internacionales y documentación institucional correspondiente a nueve países: España, Portugal, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Nicaragua y Uruguay. El análisis se organizó mediante una matriz de categorías centrada en la participación familiar, la institucionalización de políticas, la digitalización, la equidad y la evaluación de resultados. Los hallazgos muestran un desplazamiento desde modelos centrados en la comunicación y la participación presencial hacia enfoques de corresponsabilidad y comunidad educativa, acelerado por la pandemia de COVID-19. Además, persisten importantes desigualdades materiales y digitales que condicionan las oportunidades de participación y una limitada evidencia comparable sobre el impacto de las políticas implementadas. Se concluye que la siguiente etapa de las políticas educativas iberoamericanas debe priorizar modelos de colaboración estables, inclusivos y evaluables, fortaleciendo la gobernanza educativa y evitando trasladar a las familias responsabilidades que corresponden a las instituciones educativas.

Palabras clave: colaboración familia-escuela; participación familiar; corresponsabilidad educativa; desigualdad educativa; gobernanza educativa.

Resumo. A colaboração entre as famílias e as instituições educacionais constitui um componente estratégico das políticas voltadas a garantir a qualidade, a equidade e a continuidade das trajetórias educacionais. Este artigo analisa, de forma comparativa, as principais transformações vivenciadas pela colaboração família-escola na Ibero-América entre 2015 e 2025. Foi realizada uma revisão documental analítica e comparada que integrou literatura científica indexada, relatórios de organismos internacionais e documentação institucional referente a nove países: Espanha, Portugal, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Nicarágua e Uruguai. A análise foi estruturada por meio de uma matriz de categorias centrada na participação familiar, na institucionalização de políticas, na digitalização, na equidade e na avaliação de resultados. Os resultados indicam uma transição de modelos focados na comunicação e na participação presencial para abordagens de corresponsabilidade e comunidade educativa, processo acelerado pela pandemia de COVID-19. Além disso, persistem desigualdades materiais e digitais significativas que condicionam as oportunidades de participação, bem como há evidências comparáveis limitadas sobre o impacto das políticas implementadas. Conclui-se que a próxima etapa das políticas educacionais ibero-americanas deve priorizar modelos de colaboração estáveis, inclusivos e passíveis de avaliação, fortalecendo a governança educacional e evitando transferir para as famílias responsabilidades que cabem às instituições educacionais.

Palavras-chave: colaboração família-escola; participação familiar; corresponsabilidade educativa; desigualdade educacional; governança educacional.

Abstract. Family–school collaboration has become a strategic component of educational policies aimed at ensuring quality, equity and continuity in students' educational trajectories. This article provides a comparative analysis of the main transformations in family–school collaboration across Ibero-America between 2015 and 2025. An analytical documentary review was conducted, integrating peer-reviewed scientific literature, reports from international organizations and official policy documents from nine countries: Spain, Portugal, Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico, Nicaragua and Uruguay. The analysis was structured through a comparative matrix addressing family participation, policy institutionalization, digitalization, educational equity and evidence of implementation and outcomes. Findings reveal a gradual shift from communication-based and face-to-face participation models towards broader approaches centred on shared responsibility and educational community, a process accelerated by the

COVID-19 pandemic. At the same time, persistent material and digital inequalities continue to shape families' opportunities for participation, while comparable evidence on policy outcomes remains limited across countries. The article concludes that future Ibero-American educational policies should prioritize stable, inclusive and evaluable collaboration models, strengthen educational governance and avoid transferring institutional responsibilities from schools to families.
Keywords: family-school collaboration; family participation; shared educational responsibility; educational inequality; educational governance.

1. Introducción

La relación entre las familias y las instituciones educativas constituye una dimensión fundamental de las políticas orientadas a garantizar la calidad, la equidad y la continuidad de las trayectorias educativas. Lejos de representar un elemento complementario de la vida escolar, la colaboración familia-escuela condiciona la comunicación entre los distintos actores educativos, el acompañamiento de los procesos de aprendizaje, la prevención del abandono escolar y la capacidad de respuesta de los sistemas educativos ante situaciones de vulnerabilidad.

La década comprendida entre 2015 y 2025 ha estado marcada por profundas transformaciones en los sistemas educativos iberoamericanos. La digitalización, las desigualdades socioeconómicas, las reformas educativas, los cambios en las formas de comunicación y, especialmente, la pandemia de COVID-19 modificaron las condiciones en las que se desarrolla la enseñanza y alteraron las relaciones entre las instituciones educativas, las familias y las comunidades (UNESCO, 2021; CEPAL, 2020). Como consecuencia, la colaboración familia-escuela pasó de ser entendida principalmente como un mecanismo de comunicación y apoyo al aprendizaje a convertirse progresivamente en un componente de las políticas de corresponsabilidad y de construcción de comunidades educativas (OEI, 2023).

Este proceso debe situarse también en el contexto de la Agenda 2030 y del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4), que promueve sistemas educativos inclusivos, equitativos y de calidad mediante modelos de gobernanza capaces de implicar a los distintos actores de la comunidad educativa (UNESCO, 2020). Desde esta perspectiva, la UNESCO ha señalado que las familias, las escuelas, las comunidades y las administraciones educativas forman parte de un mismo ecosistema de gobernanza y que las políticas deben crear condiciones efectivas para la participación y la rendición de cuentas como garantía del derecho a la educación (UNESCO, 2021). Esta visión resulta especialmente pertinente para analizar la evolución de la colaboración familia-escuela en Iberoamérica durante la última década.

1.1 Problema de investigación

La literatura internacional ha demostrado de forma consistente que la participación familiar puede asociarse positivamente con el rendimiento académico, la permanencia escolar, el bienestar socioemocional y las expectativas educativas del alumnado. Sin embargo, también ha mostrado que dicha participación está profundamente condicionada por factores socioeconómicos, culturales, institucionales y territoriales. Las oportunidades de participar no dependen únicamente de la disposición de las familias, sino también de las condiciones que ofrecen las instituciones educativas y de las políticas públicas que regulan esta relación.

Durante la última década se ha producido un importante crecimiento de investigaciones sobre implicación parental (*parental involvement*), compromiso familiar (*family engagement*) y alianzas entre escuela y comunidad. Revisiones sistemáticas y metaanálisis recientes indican que los efectos de la participación familiar son heterogéneos y dependen del tipo de participación, de la etapa educativa y del contexto social en el que se desarrolla. La literatura también ha evolucionado desde modelos centrados en la implicación individual de las familias hacia enfoques que consideran la colaboración como una responsabilidad compartida entre familias, escuelas, administraciones y comunidad.

En este contexto, el presente estudio examina comparativamente las políticas y experiencias de colaboración familia-escuela documentadas en nueve países iberoamericanos entre 2015 y 2025. El análisis atiende a las diferencias nacionales, las modalidades de institucionalización y la información disponible sobre implementación y resultados, con el fin de identificar tendencias compartidas y desafíos para las políticas educativas.

1.2 Estado de la cuestión

La investigación sobre la colaboración entre familias y escuelas ha experimentado una evolución conceptual significativa durante las últimas dos décadas. Los primeros trabajos se centraban principalmente en la implicación parental (*parental involvement*), entendida como el conjunto de acciones desarrolladas por madres, padres o tutores para apoyar el aprendizaje y el desarrollo educativo del alumnado tanto en el hogar como en la escuela (Hoover-Dempsey y Sandler, 1997; Hoover-Dempsey et al., 2005). Posteriormente, la literatura amplió esta perspectiva hacia el concepto de compromiso familiar (*family engagement*), que incorpora procesos bidireccionales de comunicación, confianza, participación en la toma de decisiones y colaboración sostenida entre familias, escuelas y comunidad (Goodall y Montgomery, 2014; Epstein, 2018).

Ya los primeros metaanálisis sobre esta relación mostraron una asociación positiva y consistente entre la implicación familiar y el rendimiento académico (Fan y Chen, 2001), conclusión reforzada poco después por la revisión de evidencia de Henderson y Mapp (2002) sobre el impacto de las conexiones entre escuela, familia y comunidad. Diversas revisiones sistemáticas y metaanálisis han confirmado que la participación familiar mantiene una asociación positiva con el rendimiento académico, la permanencia escolar y distintos indicadores de bienestar educativo. Castro et al. (2015), en un metaanálisis de investigaciones internacionales, concluyen que las formas de participación relacionadas con el aprendizaje en el hogar presentan efectos más consistentes que la participación ocasional en actividades escolares. Del mismo modo, Benner et al. (2016) muestran que la implicación familiar contribuye al éxito educativo de los adolescentes, aunque sus efectos están mediados por el rendimiento previo y el nivel socioeconómico de las familias. Wilder (2014) llega a conclusiones similares al sintetizar la evidencia disponible sobre diferentes modalidades de participación familiar y sus efectos educativos. Van Voorhis et al. (2013) aportan evidencia específica sobre la etapa de 3 a 8 años, mostrando que la implicación familiar temprana se asocia con mejoras en el desarrollo educativo. Wang y Sheikh-Khalil (2014), por su parte, amplían esta evidencia al ámbito socioemocional, mostrando que la participación familiar también se relaciona con el bienestar y la salud mental del alumnado de secundaria.

La literatura más reciente ha introducido una mirada más crítica sobre estos resultados. Kim (2022), a partir de un metaanálisis de segundo orden, señala que la relación entre participación familiar y rendimiento académico no es homogénea y depende del contexto educativo, del tipo de participación analizado y de la calidad metodológica de los estudios. En la misma dirección, la revisión sistemática de metaanálisis de Holzberger et al. (2023) confirma que el tamaño y la consistencia de estos efectos varían considerablemente entre estudios, lo que aconseja prudencia frente a generalizaciones simples. En esa línea, Tan et al. (2020) muestran que los beneficios de la participación familiar se encuentran estratificados por el nivel socioeconómico, de manera que las familias con mayores recursos suelen disponer de más oportunidades para implicarse en los procesos educativos. Estas investigaciones cuestionan interpretaciones simplificadas que atribuyen las diferencias educativas exclusivamente al grado de implicación familiar.

Paralelamente, ha aumentado el interés por comprender la colaboración familia-escuela como un componente de la equidad educativa y de la gobernanza de los sistemas educativos. Goodall y Montgomery (2014) proponen entender la participación como un continuo que evoluciona desde la implicación puntual hacia alianzas educativas basadas en la corresponsabilidad. Epstein (2018) desarrolla un modelo de colaboración entre escuela, familia y comunidad formulado inicialmente junto con Sanders (Sanders y Epstein, 2000) y sistematizado después en una guía de aplicación práctica para centros educativos (Epstein et al., 2019) que integra comunicación, aprendizaje en el hogar, voluntariado, toma de decisiones y colaboración comunitaria como dimensiones complementarias de un mismo proceso. Más recientemente, Ainscow et al. (2006) subrayan que las alianzas familia-escuela deben analizarse también desde una perspectiva de justicia educativa, considerando las barreras sociales, culturales y territoriales que condicionan la participación.

En el ámbito iberoamericano, la investigación ha evolucionado desde el estudio de mecanismos formales de participación hacia modelos multidimensionales que analizan la calidad de la relación entre familias y escuelas. Un ejemplo destacado es el modelo QFIS desarrollado por Hernández-Prados et al. (2023), validado con una muestra de 3.612 familias españolas. Este instrumento diferencia siete dimensiones de participación: comunicación con las familias, participación en actividades del centro, sentimiento de pertenencia, implicación en el hogar, participación en asociaciones y Consejo Escolar, participación comunitaria y formación de las familias. Su principal aportación consiste en ofrecer una herramienta que permite evaluar la participación familiar más allá de indicadores tradicionales como la asistencia a reuniones o el contacto con el profesorado. Este mismo equipo había desarrollado previamente una guía práctica de colaboración dirigida a docentes y familias (Gomariz Vicente et al., 2020), lo que sitúa al caso español en un proceso continuado de producción de instrumentos sobre esta materia.

La pandemia de COVID-19 abrió una nueva línea de investigación sobre la colaboración familia-escuela. El cierre de los centros educativos trasladó temporalmente una parte importante de la actividad educativa al ámbito doméstico y reforzó la necesidad de establecer canales permanentes de comunicación entre escuelas y familias. Organismos internacionales como UNESCO, UNICEF y CEPAL documentaron

que esta situación incrementó la participación de las familias, pero también evidenció profundas desigualdades en acceso a dispositivos, conectividad, tiempo disponible y competencias digitales (UNESCO, 2021; UNICEF, 2020, 2021; OECD, 2020; CEPAL, 2020; Herrera et al. 2025). La OCDE (2020) advirtió tempranamente sobre la necesidad de que las respuestas educativas a la pandemia incorporaran apoyo específico a las familias vulnerables, mientras que UNICEF (2020) alertó sobre el riesgo de que una parte del alumnado quedara sin posibilidad real de continuar aprendiendo durante el cierre de los centros. Huepe et al. (2022) sitúan después la transformación educativa como condición para el desarrollo sostenible de la región. La brecha digital dejó de entenderse únicamente como un problema de acceso tecnológico para incorporar dimensiones relacionadas con el uso, la alfabetización digital y las capacidades de acompañamiento educativo.

En este contexto, la colaboración familia-escuela constituye una dimensión relevante de las políticas públicas orientadas a promover la inclusión, la permanencia escolar y la equidad educativa. Su análisis requiere considerar tanto las políticas y estrategias impulsadas en los distintos contextos nacionales como la información disponible sobre su implementación y sus resultados. Desde esta perspectiva, resulta pertinente examinar comparativamente cómo se ha desarrollado la colaboración familia-escuela en distintos países iberoamericanos, atendiendo tanto a las actuaciones documentadas como al alcance de la evidencia disponible sobre ellas.

El presente estudio propone un análisis comparado de las políticas y estrategias desarrolladas en nueve países iberoamericanos entre 2015 y 2025. El objetivo no es establecer relaciones causales entre participación familiar y resultados educativos, sino identificar patrones de institucionalización, modalidades de colaboración, desigualdades persistentes y mecanismos de evaluación que permitan comprender la evolución regional de la colaboración familia-escuela durante la última década.

1.3 Objetivos y preguntas de investigación

El objetivo general del artículo es analizar comparativamente las principales transformaciones experimentadas por la colaboración familia-escuela en Iberoamérica durante el periodo 2015-2025 e identificar las tendencias, políticas y desafíos que caracterizan este proceso.

Los objetivos específicos son:

- analizar la evolución conceptual de la participación familiar hacia modelos de corresponsabilidad educativa;
- comparar las principales políticas y estrategias desarrolladas en nueve países iberoamericanos;
- examinar el impacto de la pandemia y de la digitalización sobre la relación familia-escuela;
- identificar las evidencias disponibles sobre implementación y evaluación de estas políticas;
- extraer implicaciones para las políticas educativas posteriores a 2025.

A partir de estos objetivos, el estudio responde a cuatro preguntas de investigación:

P1. ¿Cómo ha evolucionado la participación familiar en los sistemas educativos iberoamericanos entre 2015 y 2025?

P2. ¿Qué políticas y estrategias de colaboración familia-escuela se han institucionalizado durante este periodo?

P3. ¿Cómo influyeron la pandemia y la digitalización en las formas de participación y en las desigualdades educativas?

P4. ¿Qué evidencias existen sobre la implementación, la evaluación y los resultados de las políticas desarrolladas y qué implicaciones ofrecen para la gobernanza educativa futura?

2. Metodología

2.1 Diseño de investigación

El estudio adopta un diseño de revisión documental analítico-comparativa, con orientación cualitativa e interpretativa, para examinar las transformaciones de la colaboración familia-escuela en Iberoamérica entre 2015 y 2025, atendiendo a las políticas públicas, las estrategias institucionales y las evidencias disponibles sobre su implementación y evaluación.

Se realiza una selección intencional y delimitada de documentos científicos e institucionales relevantes, sin pretensión de exhaustividad ni de estimación de efectos causales. El análisis identifica patrones comunes, diferencias entre los países seleccionados y vacíos documentales, distinguiendo entre la existencia de políticas o programas y la evidencia disponible sobre sus resultados.

2.2 Fuentes y estrategia de búsqueda

La búsqueda documental se realizó entre enero y abril de 2026 utilizando cuatro tipos de fuentes:

1. bases de datos científicas (Scopus, Web of Science, ERIC, Dialnet y Google Scholar);
2. informes y publicaciones de organismos internacionales y regionales (OEI, UNESCO, CEPAL, OCDE y UNICEF);
3. documentación institucional de ministerios y administraciones educativas nacionales;
4. documentación institucional y técnica correspondiente a programas, estrategias y políticas públicas con documentación oficial accesible.

Se utilizaron combinaciones de descriptores en español, portugués e inglés, entre ellos: *participación familiar*, *colaboración familia-escuela*, *family-school collaboration*, *family engagement*, *parental involvement*, *corresponsabilidad educativa*, *educational governance*, *digital divide*, *COVID-19 education* y *school-community partnership*.

La estrategia de localización combinó búsquedas por palabras clave, revisión de referencias bibliográficas y consulta directa de repositorios institucionales para localizar documentos oficiales relacionados con políticas educativas nacionales.

La búsqueda se centró en documentos publicados entre 2015 y 2025. Se consultaron también referencias anteriores cuando resultaban necesarias para contextualizar los modelos conceptuales de participación familiar y colaboración entre las familias y los centros educativos. Estas referencias se utilizaron con una finalidad contextual y no como evidencia directa de la evolución de las políticas durante el periodo estudiado.

Las fuentes se seleccionaron por su relación con las preguntas de investigación y por la información que aportaban sobre las dimensiones de análisis definidas en el estudio. Por tanto, la revisión no pretende representar la totalidad de la producción científica ni de las políticas existentes en Iberoamérica, sino construir un corpus documental delimitado que permita realizar una comparación analítica entre los casos seleccionados.

2.3 Selección del corpus documental

El corpus se seleccionó según la relevancia temática, la pertinencia temporal y la disponibilidad de fuentes identificables. La selección abarcó nueve países (España, Portugal, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Nicaragua y Uruguay), atendiendo a la documentación disponible sobre distintas formas de institucionalización de la colaboración familia-escuela. Su finalidad es analítica, no estadísticamente representativa.

Se analizaron 41 documentos: 21 artículos científicos, 11 informes de organismos internacionales y regionales y 9 documentos institucionales nacionales. La Tabla 1 recoge su distribución y finalidad analítica; estas cifras corresponden al corpus final, no al conjunto de resultados localizados.

Dada la heterogeneidad de las fuentes, la comparación atiende a su distinto alcance probatorio: los artículos científicos y los informes aportan marcos conceptuales, análisis y evidencias, mientras que los documentos institucionales permiten caracterizar políticas y programas. Asimismo, se consideran el alcance territorial e institucional de cada actuación y el tipo de evidencia disponible, evitando equiparar intervenciones de distinta escala o alcance.

Tabla 1. Composición del corpus documental

Tipo de documento	Finalidad analítica	Número de documentos
Literatura científica	Marco teórico y evidencia empírica	21
Informes de organismos internacionales	Contexto regional y políticas educativas	11
Documentación institucional nacional	Programas, estrategias y políticas públicas	9
Corpus documental total	Documentos analizados comparativamente.	41

Fuente: Elaboración propia.

2.4 Criterios de inclusión y exclusión

Los documentos se incorporaron al corpus cuando cumplían simultáneamente los siguientes criterios:

- describían una política, programa, estrategia o investigación relacionada con la colaboración familia-escuela;
- correspondían al periodo 2015-2025 o aportaban un marco teórico imprescindible para interpretar dicho periodo;
- presentaban información suficiente sobre objetivos, implementación o resultados;
- procedían de fuentes científicas o institucionales identificables.

Para su inclusión en el corpus analítico, los documentos debían aportar información pertinente para al menos una de las cinco dimensiones de la matriz de análisis descrita en el apartado 2.5. Se excluyeron documentos duplicados, notas de prensa, publicaciones sin respaldo científico o institucional, materiales divulgativos sin información metodológica y documentos cuya relación con la colaboración familia-escuela no pudiera establecerse de manera explícita.

2.5 Matriz de categorías de análisis

Con el fin de comparar documentos de naturaleza heterogénea, se elaboró una matriz de categorías analíticas basada en la literatura especializada sobre colaboración familia-escuela y en los objetivos específicos del estudio. La matriz mostrada en la Tabla 2 permitió codificar cada documento utilizando un mismo marco interpretativo y facilitó la comparación entre países.

Tabla 2. Matriz de categorías utilizada en el análisis comparado

Dimensión analítica	Categorías consideradas	Finalidad del análisis
Participación familiar	Comunicación con las familias; acompañamiento del aprendizaje en el hogar; participación en actividades escolares; participación en órganos colegiados; participación comunitaria; formación de las familias.	Caracterizar modalidades de participación.
Institucionalización	Política pública; programa; estrategia; normativa específica; instrumentos de participación; mecanismos de coordinación institucional.	Comparar mecanismos institucionales.
Digitalización	Plataformas educativas; mensajería institucional; videoconferencias; recursos digitales; comunicación híbrida; competencias digitales familiares.	Analizar transformaciones de la comunicación.
Equidad educativa	Medidas dirigidas a población vulnerable; inclusión; brecha digital; barreras socioeconómicas, lingüísticas y territoriales para la participación.	Examinar desigualdades de participación.
Evaluación de políticas	Evidencia de implementación; cobertura; indicadores de proceso; evaluación de resultados; evidencia de impacto; mecanismos de seguimiento.	Diferenciar evidencia disponible.

Fuente: Elaboración propia.

La matriz (Tabla 2) se aplicó atendiendo a la información disponible en cada documento, sin presuponer que todas las dimensiones estuvieran presentes en todas las fuentes. La falta de información se interpretó como ausencia de evidencia documental en el corpus, no como prueba de inexistencia de actuaciones.

2.6 Procedimiento de análisis

El análisis comprendió tres fases: lectura analítica de los documentos seleccionados; organización de la información según las cinco dimensiones de la matriz; y síntesis comparativa de los nueve países. Se examinaron las actuaciones documentadas, las convergencias y diferencias entre casos y la evidencia disponible, considerando la heterogeneidad de las fuentes y su cobertura desigual.

Se diferenció entre evidencia de implementación y de resultados para evitar equiparar la existencia de programas con su eficacia (véase la Figura 1). El análisis identificó patrones y diferencias documentados, sin establecer jerarquías entre países ni atribuir causalidad.

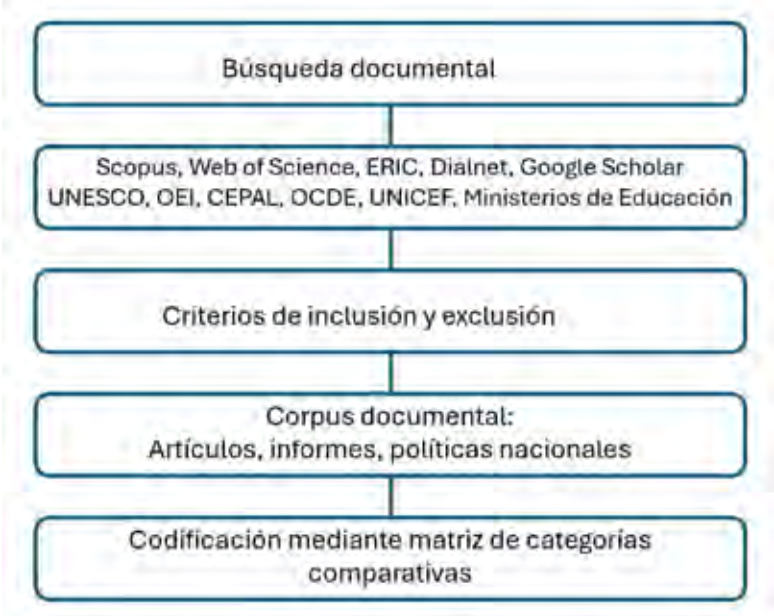


Figura 1. Procedimiento de selección y análisis del corpus documental.
Fuente: elaboración propia

2.7 Limitaciones del estudio

La investigación presenta varias limitaciones. En primer lugar, el estudio se basa exclusivamente en documentación científica e institucional disponible públicamente, por lo que la información puede ser desigual entre países. En segundo lugar, la disponibilidad de evaluaciones comparables sobre resultados e impactos es limitada, especialmente en políticas recientes desarrolladas tras la pandemia. Finalmente, la selección de países responde a criterios analíticos y de disponibilidad documental, y no pretende constituir una muestra estadísticamente representativa de todos los sistemas educativos iberoamericanos.

En consecuencia, las conclusiones deben interpretarse como una síntesis comparativa de políticas y experiencias documentadas y no como una evaluación causal de la eficacia de dichas políticas sobre los resultados educativos.

3. **Resultados**

3.1 Transformaciones de la participación familiar

El análisis documental evidencia una transformación progresiva del concepto de participación familiar en Iberoamérica durante el periodo 2015-2025. Mientras que las políticas desarrolladas al comienzo de la década continúan asociando la participación

principalmente con mecanismos de comunicación entre familias y centros educativos, los documentos publicados a partir de 2020 incorporan una concepción más amplia basada en la corresponsabilidad educativa, la comunidad educativa y la participación en procesos institucionales.

Esta evolución supone un desplazamiento desde modelos centrados en la asistencia a reuniones, tutorías y actividades escolares hacia enfoques que incluyen el acompañamiento del aprendizaje, la participación en órganos de representación, la formación de las familias y la colaboración con la comunidad. La participación deja progresivamente de interpretarse como una responsabilidad individual de las familias para entenderse como una relación institucional que debe ser promovida por las escuelas y respaldada por las políticas educativas.

En este contexto, España constituye uno de los casos con mayor desarrollo metodológico gracias a la validación del modelo QFIS (*Questionnaire Family Involvement in School*), que operacionaliza la participación familiar mediante siete dimensiones diferenciadas: comunicación, actividades escolares, sentimiento de pertenencia, aprendizaje en el hogar, órganos colegiados, participación comunitaria y formación de las familias. Esta propuesta permite evaluar la participación desde una perspectiva multidimensional y supera indicadores tradicionales basados únicamente en la frecuencia del contacto entre familias y profesorado.

Los documentos analizados muestran además que la ampliación conceptual de la participación aparece acompañada por un incremento de estrategias dirigidas a fortalecer el vínculo entre escuela y comunidad, especialmente en políticas relacionadas con inclusión educativa, convivencia escolar y primera infancia (véase la Figura 2).



Figura 2. Evolución conceptual de la colaboración familia-escuela (2015-2025).
Fuente: Elaboración propia.

3.2 Comparación de políticas nacionales

El análisis de los nueve países identifica distintas formas de institucionalizar la colaboración familia-escuela durante el periodo 2015-2025. Las iniciativas examinadas difieren en su naturaleza y alcance: incluyen marcos normativos nacionales, políticas públicas, programas, estrategias institucionales e instrumentos de evaluación. Por ello, la comparación atiende a sus objetivos, mecanismos de actuación y evidencias disponibles, sin asumir que sean intervenciones equivalentes.

La Tabla 3 sintetiza los casos seleccionados según la iniciativa documentada, su finalidad, el tipo de evidencia disponible y el patrón de institucionalización identificado. Esta aproximación permite reconocer tendencias compartidas y diferencias entre países, teniendo en cuenta tanto la escala de las actuaciones como las limitaciones de la documentación analizada.

Tabla 3. Políticas y estrategias de colaboración familia-escuela en nueve países iberoamericanos (2015-2025).

País	Iniciativa documentada	Naturaleza y alcance	Evidencia documentada
España	Modelo QFIS y mecanismos de participación escolar; informe del Consejo Escolar del Estado (2014).	Instrumento de evaluación de la participación familiar y antecedente institucional.	Validación de instrumento con 3.612 familias.
Portugal	Familia Mais Perto (Escola+).	Estrategia y recursos institucionales	Recursos institucionales y actuaciones dirigidas a familias vulnerables.
Argentina	Programa CooperAr.	Programa de participación comunitaria	Información sobre cooperadoras escolares.
Brasil	Busca Ativa Escolar (BAE) y Programa Educação e Família (Ministério da Educação, 2021).	Estrategias de inclusión y permanencia escolar; programa instituido mediante normativa ministerial.	Estrategias de búsqueda activa y movilización comunitaria, institucionalización del Programa Educação e Família mediante la Portaria n.º 571/2021.
Chile	Política de Participación de las Familias y la Comunidad (2017).	Política específica de alcance nacional	Marco normativo nacional y líneas de acción.
Colombia	Alianza Familia-Escuela.	Estrategia de coordinación familia-escuela	Información sobre cobertura y fortalecimiento territorial
México	Política Nacional de Educación Inicial (PNEI), 2022.	Política nacional centrada en la primera infancia	Objetivos y medidas dirigidas a población vulnerable
Nicaragua	Consejerías de las Comunidades Educativas.	Estructuras de participación y acompañamiento comunitario	Actuaciones preventivas y participación de familias y comunidad.
Uruguay	Plan Nacional de Convivencia y Participación (Administración Nacional de Educación Pública, 2023).	Plan institucional sobre convivencia y participación educativa.	Documento institucional de la ANEP.

Fuente: Elaboración propia a partir de literatura científica y documentación institucional.

La comparación evidencia varias diferencias relevantes. Chile constituye el caso más consolidado de institucionalización normativa (Murua Arroyo et al., 2017). Portugal (Direção-Geral da Educação, 2021), Colombia (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, s.f.) y Uruguay (Administración Nacional de Educación Pública, 2023) presentan estrategias y recursos institucionales, mientras que España combina antecedentes sobre participación familiar (Consejo Escolar del Estado, 2014) con instrumentos de evaluación. En Brasil, la colaboración se aborda mediante iniciativas de inclusión y permanencia escolar, así como a través del *Programa Educação e Família* (Ministério da Educação, 2021). Argentina (Ministerio de Educación de la Nación de Argentina, 2022), México (Secretaría de Educación Pública, 2022) y Nicaragua (Mi-

nisterio de Educación de Nicaragua, s. f.) integran estas cuestiones en políticas más amplias. La documentación describe principalmente objetivos y actuaciones, mientras que la información comparable sobre resultados educativos es más limitada.

3.3 Patrones de institucionalización de la colaboración familia-escuela

La comparación permite distinguir tres patrones analíticos de institucionalización, definidos según la orientación predominante de las iniciativas documentadas. No constituyen categorías excluyentes ni implican que los países dispongan de marcos normativos o niveles de desarrollo equivalentes.

El primero comprende políticas específicas que incorporan la participación familiar a la gobernanza educativa, como la política nacional de Chile. El segundo agrupa estrategias dirigidas al fortalecimiento de capacidades institucionales y a la coordinación entre familias y escuelas, desarrolladas en Portugal, Colombia y Uruguay. España aporta una vía complementaria mediante el desarrollo de instrumentos para evaluar la participación familiar. El tercero incluye iniciativas que vinculan la colaboración familia-escuela con objetivos de inclusión, permanencia escolar, bienestar o atención a la primera infancia, como las documentadas en Brasil, Argentina, México y Nicaragua.

Estos patrones permiten comparar las orientaciones de las iniciativas sin equiparar su escala, naturaleza o alcance probatorio. En varios países coexisten enfoques diferentes, y la información disponible sobre su implementación y resultados presenta importantes desigualdades.



Figura 3. Modelos de institucionalización identificados.
Fuente: Elaboración propia.

3.4 La pandemia como punto de inflexión en la colaboración familia-escuela

La pandemia de COVID-19 constituye el principal punto de inflexión identificado en el periodo analizado. El cierre de los centros educativos trasladó temporalmente una parte significativa de los procesos de enseñanza al ámbito doméstico y convirtió a las familias en un actor imprescindible para garantizar la continuidad educativa.

Los documentos analizados coinciden en señalar un incremento de la comunicación entre escuelas y familias mediante plataformas digitales, aplicaciones de mensajería y videoconferencias. Al mismo tiempo, aumentó la implicación familiar en tareas de acompañamiento académico, organización del tiempo y apoyo socioemocional al alumnado.

Sin embargo, la pandemia también hizo visibles profundas desigualdades en las condiciones de participación. La disponibilidad de dispositivos, la conectividad, el tiempo disponible en los hogares, las competencias digitales y las condiciones laborales determinaron la capacidad de muchas familias para acompañar los procesos educativos. En consecuencia, la colaboración familia-escuela se intensificó, pero lo hizo de forma desigual.

Los informes de organismos internacionales muestran que esta etapa aceleró procesos de digitalización que posteriormente permanecieron en numerosos sistemas educativos. La comunicación digital dejó de ser una solución de emergencia para convertirse en un componente permanente de la relación entre escuelas y familias, aunque con niveles muy diferentes de institucionalización según los países.

3.5 Digitalización y desigualdad educativa

La digitalización constituye una de las transformaciones transversales más relevantes del periodo 2015-2025. Los documentos analizados muestran una expansión generalizada de plataformas educativas, aplicaciones institucionales, videoconferencias y recursos digitales destinados a mejorar la comunicación entre centros educativos y familias.

No obstante, la evidencia revisada permite distinguir tres dimensiones de la brecha digital. La primera corresponde al acceso a dispositivos y conectividad. La segunda hace referencia al uso efectivo de herramientas digitales y a las posibilidades de interacción con los centros educativos. La tercera incorpora las competencias digitales necesarias para comprender plataformas educativas, gestionar comunicaciones institucionales y acompañar el aprendizaje del alumnado.

Estas tres dimensiones aparecen de manera recurrente en informes regionales y en políticas nacionales desarrolladas tras la pandemia. Portugal, España y Uruguay incorporan estrategias de comunicación multicanal y formación digital, mientras que México, Brasil y Colombia incluyen actuaciones dirigidas específicamente a familias en contextos de vulnerabilidad.

En conjunto, la digitalización amplía las oportunidades de participación, pero no elimina las desigualdades existentes. Los documentos analizados muestran que los medios digitales resultan más eficaces cuando complementan y no sustituyen los canales presenciales y otras formas de comunicación accesibles para las familias.

3.6 Evidencia de implementación y resultados

Uno de los principales hallazgos del análisis comparado es la diferencia entre la abundancia de evidencia sobre implementación de políticas y la limitada disponibilidad de evidencia comparable sobre sus resultados educativos.

La mayoría de los documentos institucionales describen objetivos, cobertura territorial, actividades desarrolladas y recursos destinados a fortalecer la colaboración familia-escuela. Sin embargo, son significativamente menos frecuentes las evaluaciones que analizan cambios en permanencia escolar, rendimiento académico, bienestar o participación efectiva atribuibles a dichas políticas.

España constituye una excepción parcial gracias a la disponibilidad de instrumentos validados para evaluar distintas dimensiones de la participación familiar. Colombia aporta información detallada sobre cobertura y fortalecimiento institucional, mientras que Chile dispone de un marco normativo consolidado. No obstante, en la mayoría de los países persiste una limitada evaluación longitudinal de los programas desarrollados durante el periodo.

Esta diferencia entre implementación y resultados aparece de forma reiterada en las políticas revisadas y constituye uno de los principales desafíos para la siguiente etapa de la colaboración familia-escuela en Iberoamérica.

3.7 Síntesis comparativa de resultados

La comparación de las políticas y experiencias desarrolladas en los nueve países permite identificar cuatro tendencias compartidas.

En primer lugar, el análisis identifica una progresiva institucionalización de la colaboración familia-escuela mediante políticas, estrategias y programas específicos que reconocen la participación familiar como parte de la organización de los sistemas educativos.

En segundo lugar, la participación familiar evoluciona desde modelos centrados en la comunicación hacia enfoques de corresponsabilidad y comunidad educativa que incorporan dimensiones relacionadas con inclusión, bienestar y toma de decisiones.

En tercer lugar, la pandemia aceleró la incorporación de herramientas digitales y consolidó formas híbridas de comunicación entre escuelas y familias. Sin embargo, este proceso puso de manifiesto desigualdades persistentes en acceso, uso y competencias digitales.

Finalmente, el análisis revela un desequilibrio entre la amplia documentación existente sobre implementación de políticas y la limitada evidencia comparable sobre sus resultados educativos. Esta diferencia constituye uno de los principales desafíos para la evaluación de las políticas de colaboración familia-escuela en Iberoamérica y sirve de punto de partida para la discusión desarrollada en el apartado siguiente.

4. Discusión

El análisis comparado realizado permite interpretar la evolución de la colaboración familia-escuela en Iberoamérica como un proceso de transformación institucional más que como una simple ampliación de las formas de participación familiar. Los resultados muestran que, durante el periodo 2015-2025, numerosos sistemas educativos incorporaron políticas, programas y estrategias que reconocen a las familias como parte de la comunidad educativa y amplían los mecanismos de comunicación y colaboración con las instituciones escolares. Sin embargo, también evidencian que esta institucionalización presenta intensidades, objetivos y niveles de evaluación muy diferentes entre países.

4.1 De la participación a la corresponsabilidad educativa

Uno de los principales hallazgos del estudio es el desplazamiento conceptual desde modelos centrados en la participación familiar hacia enfoques de corresponsabilidad educativa. Este cambio coincide con la evolución descrita por la literatura

internacional, que diferencia la implicación parental tradicional de modelos de colaboración sostenida entre familias, escuelas y comunidad (Goodall y Montgomery, 2014; Epstein, 2018).

Las iniciativas analizadas reflejan distintas vías para desarrollar la corresponsabilidad educativa. Chile cuenta con una política nacional específica, mientras que Portugal, Colombia y Uruguay presentan estrategias y recursos orientados a fortalecer la colaboración institucional. España aporta evidencia sobre la evaluación multidimensional de la participación mediante el modelo QFIS. Estas diferencias muestran que la institucionalización puede adoptar formas diversas y que su existencia no garantiza, por sí sola, una participación efectiva ni resultados educativos demostrados.

La existencia de políticas, consejos escolares o programas específicos constituye una condición necesaria, pero insuficiente, para asegurar procesos de colaboración sostenidos. Esta diferencia entre reconocimiento institucional y participación efectiva aparece de manera recurrente en los documentos analizados y constituye uno de los principales retos de las políticas educativas regionales.

4.2 La participación familiar desde una perspectiva de equidad

Los resultados confirman que la participación familiar continúa profundamente condicionada por desigualdades sociales, económicas, territoriales y culturales. Esta conclusión coincide con investigaciones que advierten que los beneficios asociados a la participación familiar no se distribuyen de forma homogénea y que las oportunidades de implicación dependen también del capital cultural, del tiempo disponible, de las condiciones laborales y de las expectativas educativas de los hogares (Lareau, 2011). En la misma línea, la OCDE (2023) subraya que garantizar la equidad exige atender estas barreras de partida y no solo ampliar de forma genérica los mecanismos de participación.

En este sentido, la comparación entre países permite observar un cambio importante en las políticas dirigidas a población vulnerable. México incorpora la colaboración familiar dentro de la Política Nacional de Educación Inicial; Brasil vincula la participación con estrategias de permanencia escolar; y Portugal desarrolla recursos específicos para familias en contextos vulnerables. Estas experiencias muestran una tendencia a integrar la colaboración familia-escuela dentro de políticas más amplias de inclusión educativa y protección social.

Sin embargo, la evidencia disponible también invita a evitar interpretaciones que responsabilicen exclusivamente a las familias de los resultados educativos. Como muestran diversos trabajos recientes, una mayor participación familiar no elimina automáticamente las desigualdades estructurales y puede incluso ampliarlas cuando las políticas presuponen que todas las familias disponen de recursos equivalentes para participar. En esta línea, Kroetz y Corrêa Henning (2025) advierten sobre el riesgo de que ciertas alianzas familia-escuela terminen reforzando las obligaciones de las familias mientras se difuminan las responsabilidades del Estado.

4.3 La pandemia y la reconfiguración de la colaboración familia-escuela

La pandemia constituye el principal acelerador de los procesos identificados en el estudio. El traslado temporal de la actividad educativa al hogar incrementó la comunicación entre escuelas y familias y reforzó el papel de estas últimas en el acompañamiento cotidiano del aprendizaje.

Sin embargo, la pandemia produjo un efecto dual. Por una parte, consolidó nuevas formas de comunicación digital y aumentó la presencia de las familias en la vida escolar. Por otra, hizo visibles profundas desigualdades relacionadas con acceso a dispositivos, conectividad, alfabetización digital y disponibilidad de tiempo para el acompañamiento educativo.

Los resultados permiten interpretar la pandemia como un proceso de reconfiguración institucional más que como un episodio excepcional. Muchas de las herramientas digitales incorporadas durante ese periodo permanecieron posteriormente como canales habituales de comunicación, modificando de manera estable la relación entre familias y centros educativos.

4.4 Digitalización, gobernanza y nuevas formas de participación

La digitalización aparece en todos los países analizados como un componente transversal de la colaboración familia-escuela. No obstante, el análisis comparado permite distinguir entre digitalización de la comunicación y digitalización de la participación.

Mientras que la primera hace referencia al uso de plataformas, aplicaciones o videoconferencias para mantener el contacto entre escuelas y familias, la segunda implica generar oportunidades reales de participación mediante herramientas digitales accesibles y adaptadas a distintos perfiles familiares. Los documentos revisados muestran que ambos procesos no siempre evolucionan conjuntamente.

Desde una perspectiva de gobernanza educativa, la digitalización puede interpretarse como un mecanismo para ampliar oportunidades de participación y no como un sustituto de la comunicación presencial. La evidencia regional muestra que las políticas más inclusivas combinan canales digitales con mecanismos presenciales y estrategias específicas para familias con mayores barreras de acceso o uso.

4.5 El déficit de evaluación como desafío regional

El principal hallazgo transversal del estudio es la diferencia entre evidencia de implementación y evidencia de resultados. La mayoría de las políticas analizadas documentan cobertura, recursos, actividades desarrolladas y población destinataria, pero ofrecen información limitada sobre cambios atribuibles en aprendizaje, permanencia, bienestar o participación efectiva.

España constituye una excepción parcial gracias al desarrollo de instrumentos como el modelo QFIS, que permite medir distintas dimensiones de la participación familiar. Sin embargo, incluso en este caso, la disponibilidad de instrumentos de evaluación no equivale necesariamente a evidencia sobre el impacto de las políticas públicas.

Esta situación revela una debilidad compartida en la región: la colaboración familia-escuela ha sido ampliamente promovida desde las políticas educativas, pero todavía existen pocos sistemas de evaluación longitudinal capaces de comparar resul-

tados entre territorios y programas. Desde esta perspectiva, el siguiente paso de las políticas iberoamericanas debería desplazarse desde la expansión de iniciativas hacia la evaluación sistemática de su eficacia y de sus efectos sobre la equidad educativa.

4.6 Implicaciones para la gobernanza educativa iberoamericana

Los resultados permiten interpretar la colaboración familia-escuela como un componente de la gobernanza educativa y no únicamente como una práctica pedagógica desarrollada por los centros. La comparación regional muestra que las experiencias más consolidadas son aquellas que articulan responsabilidades institucionales, recursos específicos, formación para equipos educativos y mecanismos permanentes de comunicación con las familias.

En consecuencia, fortalecer la colaboración familia-escuela implica diseñar políticas que reconozcan la diversidad de las familias, reduzcan barreras de participación y establezcan procedimientos de evaluación que permitan valorar no solo cuántas familias participan, sino también quiénes participan, en qué condiciones y con qué capacidad de influencia en la vida escolar.

5. Conclusiones

Este estudio analizó comparativamente la evolución de la colaboración familia-escuela en nueve países iberoamericanos entre 2015 y 2025 mediante una revisión documental de literatura científica, informes internacionales y políticas educativas nacionales. El análisis permite responder a las preguntas de investigación planteadas y ofrece una lectura regional sobre las principales transformaciones experimentadas durante la última década.

En primer lugar, los resultados muestran una evolución desde modelos de participación familiar centrados principalmente en la comunicación y la colaboración puntual hacia enfoques de corresponsabilidad educativa y comunidad educativa. Este cambio implica reconocer a las familias como actores del ecosistema educativo y ampliar los espacios de interacción con escuelas, administraciones y comunidad.

En segundo lugar, la comparación evidencia una creciente institucionalización de la colaboración familia-escuela, aunque mediante estrategias diferentes según los países. Chile destaca por desarrollar una política nacional específica; Colombia, Portugal, Uruguay y España fortalecen mecanismos institucionales de coordinación, comunicación y evaluación de la participación; México, Brasil, Argentina y Nicaragua integran la colaboración dentro de políticas de inclusión, permanencia escolar, bienestar o primera infancia, con México situando su foco específicamente en la etapa de educación inicial.

En tercer lugar, la pandemia de COVID-19 aceleró la transformación de la relación entre familias y escuelas. La incorporación masiva de herramientas digitales modificó de forma permanente los canales de comunicación y visibilizó desigualdades relacionadas con conectividad, acceso a dispositivos y competencias digitales. En consecuencia, la digitalización aparece simultáneamente como oportunidad de participación y como nuevo factor de desigualdad cuando no se acompaña de medidas de inclusión.

El principal hallazgo transversal del estudio es la diferencia entre evidencia de implementación y evidencia de resultados. La región dispone de un número creciente de políticas y programas destinados a fortalecer la colaboración familia-escuela, pero todavía existe escasa evidencia comparable sobre sus efectos en aprendizaje, permanencia escolar, bienestar o participación efectiva. Esta limitación dificulta valorar la eficacia de las políticas y comparar experiencias entre países.

Desde una perspectiva de política educativa, el estudio identifica cinco implicaciones principales:

- consolidar la colaboración familia-escuela como componente estable de la gobernanza educativa;
- desarrollar modelos de participación multidimensional que integren comunicación, pertenencia, aprendizaje, comunidad y toma de decisiones;
- mantener estrategias de comunicación multicanal que combinen herramientas digitales y mecanismos presenciales;
- incorporar sistemas de evaluación que diferencien implementación, cobertura y resultados;
- diseñar políticas sensibles a las desigualdades sociales, culturales y digitales que condicionan la participación familiar.

Esta orientación es coherente con la propuesta de UNESCO (2022) de construir un nuevo contrato social para la educación, que sitúa la corresponsabilidad entre familias, escuelas, Estados y comunidades como condición para sistemas más justos y sostenibles.

La investigación presenta también algunas limitaciones. El análisis se basa en documentación científica e institucional disponible públicamente, por lo que la información es desigual entre países y la disponibilidad de evaluaciones longitudinales continúa siendo limitada. Asimismo, la selección de países responde a criterios analíticos y no pretende representar estadísticamente a todos los sistemas educativos iberoamericanos.

A partir de estas limitaciones, futuras investigaciones podrían desarrollar estudios comparativos con indicadores homogéneos de participación familiar, incorporar metodologías mixtas que combinen análisis documental y trabajo de campo, y evaluar longitudinalmente los efectos de las políticas de colaboración familia-escuela sobre la equidad, la permanencia escolar y el bienestar educativo.

En conjunto, la principal lección del periodo 2015-2025 es que la colaboración familia-escuela puede interpretarse como un componente de las políticas de equidad y de la gobernanza educativa. La corresponsabilidad no significa trasladar a las familias responsabilidades que corresponden a las instituciones educativas, sino construir relaciones estables, inclusivas y evaluables que permitan la cooperación entre familias, escuelas, administraciones y comunidad para garantizar el derecho a la educación.

Referencias

Administración Nacional de Educación Pública. (2023). *Plan Nacional de Convivencia y Participación*. https://go.oei.int/5e39ox6d

Ainscow, M., Booth, T., & Dyson, A. (2006). *Improving schools, developing inclusion*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203967157

Benner, A. D., Boyle, A. E., & Sadler, S. (2016). Parental involvement and adolescents' educational success: The roles of prior achievement and socioeconomic status. *Journal of Youth and Adolescence, 45*, 1053–1064. https://doi.org/10.1007/s10964-016-0431-4

Castro, M., Expósito-Casas, E., López-Martín, E., Lizasoain, L., Navarro-Asencio, E., & Gaviria, J. L. (2015). Parental involvement on student academic achievement: A meta-analysis. *Educational Research Review, 14*, 33–46. https://doi.org/10.1016/j.edurev.2015.01.002

CEPAL. (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-covid-19

Consejo Escolar del Estado. (2014). *La participación de las familias en la educación escolar*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. https://go.oei.int/wdogvarr

Direção-Geral da Educação. (2021). *Família Mais Perto: Roteiro*. Plano 21|23 Escola+. https://go.oei.int/mltpmfsj

Epstein, J. L. (2018). *School, family, and community partnerships: Preparing educators and improving schools* (3rd ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780429494673

Epstein, J. L., et al. (2019). *School, family, and community partnerships: Your handbook for action* (4th ed.). Corwin Press.

Fan, X., & Chen, M. (2001). Parental involvement and students' academic achievement: A meta-analysis. *Educational Psychology Review, 13*, 1–22. https://doi.org/10.1023/A:1009048817385

Gomariz Vicente, M. Á., Hernández Prados, M. Á., Parra Martínez, J., García Sanz, M. P. A., Martínez Segura, M. J., y Galián Nicolás, B. (2020). *Familias y Profesorado Compartimos Educación. Guía para educar en colaboración*. Editum. Ediciones de la Universidad de Murcia. https://doi.org/10.6018/editum.2872

Goodall, J., & Montgomery, C. (2014). Parental involvement to parental engagement: A continuum. *Educational Review, 66(4)*, 399–410. https://doi.org/10.1080/00131911.2013.781576

Henderson, A. T., & Mapp, K. L. (2002). *A new wave of evidence: the impact of school, family, and community connections on student achievement*. Southwest Educational Development Laboratory. Austin, TX.

Hernández-Prados, M. Á., García-Sanz, M. P., Parra-Martínez, J., & Gomariz Vicente, M. Á. (2023). Participación familia-escuela. Evaluación desde el modelo integral QFIS. *Revista de Educación, 402*, 1-28. https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2023-402-593

Herrera, P., Huepe, M., & Trucco, D. (2025). *Educación y desarrollo de competencias digitales en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Holzberger, D., Täschner, C., & Hillmayr, D. (2023). Diferencias en la relación entre la participación de los padres y el éxito escolar: una revisión sistemática de los metaanálisis existentes. *Z Erziehungswiss* 26, 105–140. https://doi.org/10.1007/s11618-022-01137-5

Hoover-Dempsey, K. V., & Sandler, H. M. (1997). Why do parents become involved in their children's education? *Review of Educational Research, 67*(1), 3–42. https://doi.org/10.3102/00346543067001003

Hoover-Dempsey, K. V., Walker, J. M. T., et al. (2005). Why do parents become involved? Research findings and implications. *The Elementary School Journal, 106*(2), 105–130. https://doi.org/10.1086/499194

Huepe, M., Palma, A., & Trucco, D. (2022). *Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48204

Kim, S. (2022). Fifty years of parental involvement and achievement research: a second-order meta-analysis. *Educational Research Review, 37*. https://doi.org/10.1016/j.edurev.2022.100463

Kroetz, K., & Corrêa Henning, P. (2025). La alianza familia-escuela como estrategia para reforzar la máxima educativa «Todos en la escuela». *Revista Iberoamericana de Educación, 98*(1), 23–38. https://doi.org/10.35362/rie9816767

Lareau, A. (2011). *Unequal childhoods: class, race and family life* (2nd ed.). University of California Press. http://www.jstor.org/stable/10.1525/j.ctt1ppgj4

Ministério da Educação. (2021). *Portaria n.º 571, de 2 de agosto de 2021. Institui o Programa Educação e Família.* Diário Oficial da União, 3 de agosto de 2021, seção 1, p. 24. https://pddeinterativo.mec.gov.br/images/pdf/portaria_n_571_02082021.pdf

Ministerio de Educación de la Nación Argentina. (2022). *Resolución 2603/2022*. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2603-2022-372352/texto

Murua Arroyo, V., Chaverini Moreno, V., Gallardo Torres, P., Torres González, P., Pedraza Gutiérrez, M., Rozas Reys, M., & Zorrilla Alfaro, A. (2017). *Política de participación de las familias y la comunidad en instituciones educativas*.

Ministerio de Educación de Chile. https://go.oei.int/zfijtz06

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (s.f.). *Desarrollo de la Alianza Familia-Escuela*. https://go.oei.int/mw70f6mg

Ministerio de Educación de Nicaragua. (s. f.). *Consejerías de las Comunidades Educativas*. https://go.oei.int/x7nufthj

OECD. (2020). *A framework to guide an education response to the COVID-19 Pandemic of 2020*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, Paris, https://go.oei.int/kjj4s81y

OECD. (2023). *Equity and inclusion in education: Finding strength through diversity*. OECD Publishing, Paris. https://go.oei.int/ctvs19ew

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2023). *Infancia en Iberoamérica: experiencias de colaboración entre familia y escuela*. https://go.oei.int/ivqcbpu0

Sanders, M. G., & Epstein, J. L. (2000). Building School-Family-Community Partnerships in Middle and High School. In M. G. Sanders (Ed.), *School Students Placed at Risk: Research, Policy, and Practice in the Education of Poor and Minority Adolescents* (pp. 339-361). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.

Secretaría de Educación Pública. (2022). *Política Nacional de Educación Inicial (PNEI)*. Gobierno de México. https://go.oei.int/e1v0jqlb

Tan, C. Y., Lyu, M., & Peng, B. (2020). Academic benefits from parental involvement are stratified by parental socioeconomic status: a meta-analysis. *Parenting: Science and Practice*, *20*(4), 241–287. https://doi.org/10.1080/15295192.2019.1694836

UNESCO. (2020). *Global Education Monitoring Report 2020: Inclusion and education: All means all*. https://doi.org/10.54676/JJNK6989

UNESCO. (2021). *Global Education Monitoring Report 2021/2: Non-state actors in education: Who chooses? Who loses?* https://doi.org/10.54676/XJFS2343

UNESCO. (2022). *Reimagining our futures together: A new social contract for education*. https://doi.org/10.54675/ASRB4722

UNICEF. (2020). *COVID-19: Are Children Able to Continue Learning During School Closures?* https://data.unicef.org/resources/remote-learning-reachability-factsheet

UNICEF. (2021). *The state of the global education crisis: A path to recovery.* https://www.unicef.org/reports/state-global-education

Van Voorhis, F. L., Maier, M. F., Epstein, J. L., Lloyd, C. M., & Leung, T. (2013). *The impact of family involvement on the education of children ages 3 to 8*. MDRC.

Wang, M. T., & Sheikh-Khalil, S. (2014). Does parental involvement matter for student achievement and mental health in high school? *Child Development, 85*(2), 610–625. https://doi.org/10.1111/cdev.12153

Wilder, S. (2014). Effects of parental involvement on academic achievement: A meta-synthesis. *Educational Review, 66*(3), 377–397. https://doi.org/10.1080/00131911.2013.780009

Cómo citar en APA:

Molina-Herrera, A., y Moreno-Puchalt, J. (2026). De la participación a la corresponsabilidad: análisis comparado de las políticas de colaboración familia-escuela en Iberoamérica (2015-2025). *Revista Iberoamericana de Educación, 102*(1), 91-110. https://doi.org/10.35362/rie10217611

Paraguay frente a la nueva narrativa de la inevitabilidad: tecnología, formación docente y cambio educativo desde las TIC en 2010 hasta la IA en 2026

O Paraguai perante a nova narrativa da inevitabilidade: tecnologia, formação de professores e mudança educativa, desde as TIC em 2010 até à IA em 2026

Paraguay Faces the New Narrative of Inevitable Change: Technology, Teacher Training, and Educational Change—from ICT in 2010 to AI in 2026

Sascha Rosenberger https://orcid.org/0000-0003-1047-8852
FLACSO Programa Paraguay

Resumen. La actual promoción de la inteligencia artificial generativa en educación continua la narrativa de la tecnología como motor de la transformación educativa. El artículo examina críticamente esa premisa mediante una revisión de la literatura, documentos de políticas públicas y un análisis correlacional y exploratorio de datos abiertos del Ministerio de Educación y Ciencias y la Comisión Nacional de Telecomunicaciones de Paraguay. Los resultados muestran que, pese al crecimiento de la infraestructura tecnológica y de las credenciales docentes, persisten debilidades en la calidad de la formación, las condiciones laborales y la gobernanza del sistema. Asimismo, la relación entre conectividad móvil y formación docente resulta débil e inconsistente. La evidencia sugiere que, aun si la tecnología llegara a desempeñar un papel central en la educación, actualmente no se cumplen las condiciones básicas para su implementación efectiva.

Palabras clave: inteligencia artificial; formación docente; políticas públicas

Resumo. A atual promoção da inteligência artificial generativa na educação dá continuidade à narrativa de que a tecnologia é o motor da transformação educacional. O artigo examina criticamente essa premissa por meio de uma revisão da literatura, de documentos de políticas públicas e de uma análise correlacional e exploratória de dados abertos do Ministério da Educação e Ciências e da Comissão Nacional de Telecomunicações do Paraguai. Os resultados mostram que, apesar do crescimento da infraestrutura tecnológica e das qualificações dos professores, persistem deficiências na qualidade da formação, nas condições de trabalho e na governança do sistema. Além disso, a relação entre conectividade móvel e formação de professores é fraca e inconsistente. As evidências sugerem que, mesmo que a tecnologia venha a desempenhar um papel central na educação, atualmente não estão reunidas as condições básicas para sua implementação efetiva.

Palavras-chave: inteligência artificial; formação de professores; políticas públicas

Abstract. The current push for artificial intelligence in education perpetuates the narrative of technology as the engine of educational transformation. This article critically examines this premise through a review of the literature, public policy documents, and a correlational and exploratory analysis of open data from the Paraguayan Ministry of Education and Science and the National Telecommunications Commission. The results show that, despite the growth of technological infrastructure and teacher credentials, weaknesses persist in the quality of training, working conditions, and governance of the system. Furthermore, the relationship between mobile connectivity and teacher training is weak and inconsistent. The evidence suggests that, even if technology were to play a central role in education, the basic conditions for its effective implementation are not currently in place.

Keywords: artificial intelligence; teacher training; public policy

1. Introducción

En los últimos cuatro años se han intensificado los debates sobre el papel que la inteligencia artificial (IA), usualmente la del tipo generativo, aunque en términos genéricos, debe tener en la educación. Gobiernos, organizaciones multilaterales y empresas tecnológicas, más que nada del norte global, presentan cada vez más a la IA no como una herramienta educativa más, sino como la base necesaria para lograr la transformación de los sistemas educativos. Si bien estas propuestas difieren en su implementación, con frecuencia comparten una premisa subyacente: que la integración de la IA en la educación es inevitable y deseable.

Si bien esta narrativa se articula de maneras diferentes según la organización, las propuestas recientes convergen en torno a cuatro supuestos fundamentales: que la IA transformará profundamente el trabajo y la sociedad; que los sistemas educativos deben reorganizarse para responder a esa transformación; que retrasar dicha adaptación implica costos económicos y sociales significativos; y que las principales barreras para esa transformación son de naturaleza tecnológica más que institucional o pedagógica. Este último supuesto suele permanecer implícito y será examinado en detalle.

Este artículo examina críticamente dicha narrativa para el contexto paraguayo, pues la misma es el marco discursivo que orienta diagnósticos y propuestas de inversión en la región y el país. En lugar de preguntarse *cómo debería* integrarse la IA en la educación, se pregunta si las premisas que sustentan este cambio tecnológico están justificadas teórica, empírica e históricamente. A partir de evidencia internacional sobre tecnología educativa, nuevos análisis de datos abiertos sobre cualificación docente y conectividad móvil de Paraguay, se argumenta que las propuestas actuales de IA se basan en una comprensión tecnológicamente determinista del cambio educativo que cuenta con escaso respaldo de la evidencia disponible.

1.1 La narrativa de la inevitabilidad de la IA en la educación

El debate contemporáneo sobre inteligencia artificial en educación presenta una notable convergencia discursiva. Aunque las propuestas provienen de organismos multilaterales, gobiernos, empresas tecnológicas y especialistas con objetivos diversos, comparten una interpretación similar sobre la inevitabilidad del papel de la tecnología en la transformación educativa.

Desde la irrupción pública de la IA generativa hace casi cuatro años, se multiplicaron las predicciones sobre el futuro del trabajo y la necesidad de adaptar los sistemas educativos a este nuevo escenario. Se afirmó que la IA pronto enseñaría a leer a niños (Huddleston, 2023) y que cada estudiante dispondría de un tutor inteligente con capacidades superiores a las de cualquier docente (Khan, 2024).

Esta narrativa aparece sintetizada en una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que sostiene que “la pregunta central ya no es si la IA pertenece o no a la educación” (Mateo Díaz, 2026, parr. 1). En consecuencia, propone una “transformación genuina” del sistema educativo mediante una alineación entre currículo, enseñanza, evaluación y gobernanza para responder a un mundo transformado por la tecnología (Mateo Díaz, 2026). Un asesoramiento similar puede encontrarse en la evaluación de IA de Paraguay por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 2026).

Frente al creciente costo de todo el sistema que sostiene a la IA debido a su propia aparición (Clark y Elliott, 2026; Cunningham, 2026), así como la historia más reciente del uso de tecnología en la educación (Ames, 2019), cabe poner esto en perspectiva histórica para entender su puesto en el ecosistema educativo. Es decir, debemos mirar este nuevo empuje tecnológico y sus supuestos básicos como la expresión más reciente del empuje tecnológico anterior, el de la tecnología para el desarrollo.

El nuevo empuje tecnológico es la expresión más reciente de una narrativa que acompaña a las tecnologías educativas desde hace al menos seis décadas. Según Doroudi (2023), los primeros tutores inteligentes fueron diseñados entre 1960 y 1980,

con base en el intento de comprender cómo funciona la mente humana. Esto ayudó al desarrollo de nuevas teorías educativas más allá del conductismo de Skinner, como el situacionismo y el constructivismo. Con el tiempo, a nivel mundial el foco cambiaría de tecnología *y* educación a tecnología *en* educación.

Entre las décadas de 1990 a 2010 adquirió especial fuerza a través del paradigma de *Conocimiento para el Desarrollo* del Banco Mundial (World Bank, 1998), sobre las bases de la teoría de la modernización de las décadas de 1950 al 1970. En este marco, la tecnología pasó a concebirse como motor del desarrollo económico y educativo de los países considerados en vías de desarrollo, capaz de ampliar el acceso al conocimiento, fortalecer la formación docente y superar las limitaciones de sus sistemas educativos. El propio Banco Mundial advirtió, no obstante, que dichos beneficios dependían de políticas e instituciones adecuadas, y reconocería casi veinte años después que las promesas de desarrollo impulsadas por las tecnologias de informacion y desarrollo (TIC) no produjeron los resultados esperados (World Bank Group, 2016).

La misma lógica reaparece en iniciativas recientes. El proyecto Giga sostiene que conectar escuelas constituye una condición básica para mejorar el aprendizaje y el desarrollo económico, proponiendo modelos de aprendizaje individualizados apoyados en tecnologías digitales (The Economist, 2021). Más allá de las diferencias entre estas iniciativas, todas comparten un supuesto central: que la transformación tecnológica constituye el principal motor de la transformación educativa. Es precisamente esta premisa la que las siguientes secciones someten a examen.

En la misma línea de Giga, MegaEdu y el BID presentan la calculadora de costos de aprendizaje digital (IADB, 2025), la cual incluye un documento de discusión. El documento y la calculadora asociada se enfocan en varios aspectos de infraestructura básica, acceso a dispositivos y conectividad. Esta propuesta reconoce, sin embargo, que más digitalización no necesariamente lleva a un mejor desempeño escolar y que los últimos resultados PISA indican una caída en las métricas en toda la OCDE, punto que se discutirá en la siguiente sección.

Además de ello, indican que son dos los factores esenciales para una implementación exitosa de la tecnología en la educación: intencionalidad pedagógica y que el plantel docente esté enteramente entrenado en el uso de la tecnología (Prado de Almeida et al., 2026). La calculadora presenta como costo máximo de digitalización por cuatro años 841.5 millones de dólares, para Paraguay. Si no se cambian sus valores por defecto, los costos se presentan así:

- Conectividad: $319.7mi (47.4%)
- Gobernanza: $273.0mi (40.6%)
- Dispositivos: $66.5mi (9.9%)
- Plataforma educativa: $8.5mi (1.3%)
- Capacitación docente: $5.4mi (0.8%)

Este desglose de costos será discutido más adelante, en la sección sobre formación docente actual en Paraguay.

La OCDE (2026) argumenta que toda propuesta también va asociada, consciente o inconscientemente, explícita o implícitamente, a una teoría del cambio. Por ello, cabe analizar la presión tecnológica actual a la luz de lo que Reimers et al. (2026) llaman la *ley de amplificación*: la tecnología amplifica las características del sistema educativo básico al que se suma. Por ello, debemos agregar al enfoque tecnológico el contexto social.

1.2 Más allá de la tecnología: aprendizaje y contexto social

Mateo Díaz (2026, parr. 4) sostiene, haciendo referencia a otra publicación, que en la década de 1930 "pasábamos la mayor parte de nuestro tiempo con familiares y amigos", mientras que hoy "pasamos el 60% de nuestro tiempo en línea". Sin embargo, la evidencia histórica muestra una realidad más compleja: ya en la década de 1930 el tiempo compartido en familia estaba fuertemente condicionado por la organización del trabajo y las condiciones sociales (Thorndike, 1937). Como se argumentará más adelante, estos factores ejercen una influencia importante sobre el desempeño educativo.

La autora también cita a Law et al. (2023) para sostener que la exposición temprana a pantallas tiene efectos duraderos y no beneficiosos sobre el desarrollo cerebral. No obstante, los propios autores advierten que el uso de pantallas puede constituir un indicador indirecto de la reducción de interacciones sociales presenciales y que es necesario distinguir sus efectos de los factores familiares que predisponen a dicho uso. En consecuencia, incluso cuando la tecnología aparece asociada a determinados resultados educativos, ello no implica que constituya su causa principal. Como vienen señalando desde hace décadas los estudios sobre organización social y del trabajo, las dinámicas familiares y productivas pueden explicar una parte importante de dichas asociaciones (Serafini Geoghegan et al., 2011).

Desde esta perspectiva, la tecnología deja de aparecer como la variable independiente que determina el aprendizaje y pasa a entenderse como un indicador de procesos sociales más profundos. Antes de atribuir a una nueva tecnología la capacidad de transformar los sistemas educativos, conviene revisar la evidencia acumulada sobre la relación entre tecnología y desempeño educativo. Esta cuestión adquiere especial relevancia en Paraguay, donde, como se mostrará más adelante, la conectividad presenta una asociación limitada con la formación docente.

1.3 La experiencia de los mejores: Finlandia y OCDE 2000 a 2020

Desde comienzos de la década del 2000, Finlandia constituye un caso especialmente relevante para analizar la relación entre tecnología y desempeño educativo. El país alcanzó el primer lugar en PISA bajo niveles de uso de tecnologías digitales considerablemente menores que los actuales. Posteriormente, la universalización del acceso a dispositivos y conectividad no impidió una caída sostenida de su desempeño, hasta el puesto 17 en 2022.

Según la OCDE, cuando Finlandia lideraba PISA en 2006, menos del 40% de los estudiantes utilizaba computadoras en la escuela, mientras ≈80% las usaba en sus hogares y durante pocas horas por semana (OECD, 2006). Desde entonces, el rendimiento finlandés descendió de manera sostenida en matemáticas, lectura y ciencias. En matemáticas, la proporción de estudiantes por debajo del Nivel 2 aumentó

del 7% al 25%, mientras que el puntaje promedio cayó 64 puntos entre 2006 y 2022 y se observaron tendencias similares en lectura y ciencias (Doherty, 2024; Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2023).

La discusión de Doherty y el Ministerio de Educación de Finlandia no demuestran que la digitalización directamente perjudique el aprendizaje. Sí cuestionan, sin embargo, la idea de que un mayor acceso a tecnologías digitales constituya, por sí solo, una condición suficiente para mejorar el desempeño educativo. Para evaluar esta cuestión de manera más amplia resulta necesario considerar la evidencia comparada de la OCDE.

1.4 Razones propuestas del descenso de 2000 a 2020

Según el Ministerio de Educación de Finlandia, el deterioro reciente del aprendizaje responde a un fenómeno sistémico y no exclusivamente a la pandemia. Si bien las disrupciones provocadas por COVID-19 afectaron a toda la cohorte evaluada en 2022, se registraron caídas similares en 41 países participantes, incluyendo 35 de la OCDE (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2023).

Entre los factores señalados se encuentran el aumento de las desigualdades socioeconómicas, los desafíos asociados a la integración de estudiantes inmigrantes y los sucesivos recortes presupuestarios, que redujeron la inversión educativa del 6,2% del PIB en 1990 al 5,5% en 2022, limitando recursos, personal y formación docente continua (Doherty, 2024; Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2023).

Los resultados de PISA para la OCDE, muestran un patrón consistente. Aunque el uso moderado de tecnología con fines de aprendizaje se asocia a mejores resultados que su ausencia, el uso predominante para entretenimiento se relaciona con menores desempeños. Asimismo, el apoyo parental y la inversión educativa mantienen asociaciones mucho más robustas con el rendimiento escolar que la mera disponibilidad de tecnología (OECD, 2024).

En conjunto, la evidencia internacional sugiere que los factores más consistentemente asociados con mejores resultados educativos son de carácter socioeconómico, familiar, institucional y pedagógico. Si este es el caso, resulta pertinente examinar si el mismo patrón se observa en Paraguay mediante el análisis de la formación docente y su relación con los indicadores de conectividad.

1.5 Paraguay entre 2010 y 2026

Antes de asumir que los problemas del sistema educativo paraguayo pueden resolverse mediante nuevas tecnologías o IA, resulta necesario examinar qué indican los diagnósticos existentes sobre la formación docente, las condiciones de ejercicio profesional y la capacidad institucional del sistema educativo.

La última compilación oficial sobre niveles de formación docente del Ministerio de Educación y Ciencias (2013) mostraba que, de más de 74 mil docentes, solo el 26% contaba con un título de formación docente y el 20% con habilitación pedagógica. Aunque estos datos tienen más de una década de antigüedad, constituyen el punto de partida de los diagnósticos posteriores y permiten contextualizar los análisis cuan-

titativos presentados más adelante. Los reportes sobre el sistema educativo pueden dividirse en lo relacionado a la formación docente, la situación laboral, y la gobernanza, que se discuten a continuación.

1.6 Formación docente

Los documentos del proyecto de Formación Docente Inicial y Desarrollo de las Capacidades de los Profesionales de la Educación señalan que, aunque las universidades desarrollaron programas articulados para egresados de los Institutos de Formación Docente (IFD), el MEC continuó otorgando mayor valoración a los títulos de los IFD en los concursos públicos (Aula Pyahu, 2021). Esta preferencia también se refleja en el Reglamento de Concurso Público de Oposición para la Selección de Educadores (Ministerio de Educación y Ciencias, 2012), aunque, como se mostrará más adelante, los datos recientes sugieren una expansión sostenida de la titulación universitaria.

1.7 Situación laboral

El Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) identifica un déficit persistente de docentes calificados, contratación de personal sin el perfil requerido, precarización laboral derivada del trabajo en múltiples turnos e instituciones, y una brecha entre la normativa y las condiciones reales de ejercicio profesional (FEEI, 2021). Estas limitaciones afectan especialmente a determinadas áreas disciplinares y a los departamentos del Chaco, y coinciden con los hallazgos del informe PISA para Paraguay (OECD, 2023).

1.8 Gobernanza

El mismo diagnóstico del FEEI identifica debilidades estructurales en la gobernanza del sistema. Se reporta la ausencia de una política sistemática de formación continua con rigor académico y pedagógico, caracterizada por iniciativas esporádicas, generalistas y desvinculadas de la realidad cotidiana y territorial de cada institución, lo que frena el desarrollo de pedagogías inclusivas e interculturales. Se resalta también escasa articulación entre IFD, universidades e institutos profesionales, capacidades institucionales limitadas para sostener procesos de mejora y un acompañamiento pedagógico desplazado por tareas administrativas. Estas limitaciones afectan tanto la formación inicial como el desarrollo profesional docente (FEEI, 2021).

En conjunto, estos diagnósticos coinciden en señalar que las principales limitaciones del sistema educativo paraguayo se relacionan con la formación docente, las condiciones laborales y la gobernanza institucional. Ninguno identifica la falta de tecnologías digitales como el principal obstáculo para mejorar la calidad educativa. A continuación se contrastan estas conclusiones con la evidencia obtenida a partir del análisis de datos abiertos.

2. **Método**

Para triangular los diagnósticos previos, que a la fecha tienen entre 5 y 13 años de antigüedad además del sesgo de la pandemia, se integraron cuatro bases de datos oficiales: la nómina docente 2026 (Ministerio de Educación y Ciencias, 2026b),

el registro nacional de títulos postsecundarios (Ministerio de Educación y Ciencias, 2026c), el registro de establecimientos educativos (Ministerio de Educación y Ciencias, 2026a) y la cobertura móvil de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones de Paraguay (CONATEL, 2026), los primeros tres descargados en csv y el último en xlsx.

El paso previo a la vinculación de los contenidos de estas bases de datos fue la limpieza de las mismas. El registro de establecimientos y la base de datos de conectividad presentan discrepancias en los nombres de distritos y departamentos, como por ejemplo "Yvy Ja'u" en el primero e "Yby Yaú" en el segundo, o "Asunción" en vez de "Capital" en uno y otro. Se cotejaron los nombres de distritos y se estandarizaron los mismos en ambas bases de datos. Los datos fueron convertidos a mayúsculas, se eliminaron tildes y caracteres especiales, así como espacios en blanco.

La nómina y el registro de títulos fueron vinculados mediante el número de documento de identidad nacional, lo que permite limitar los resultados del registro de títulos a docentes de la nómina. Posteriormente, los docentes fueron asociados a sus establecimientos educativos a través del nombre de las escuelas que figuran como lugar de trabajo en la nómina; esto, a su vez, permite la geolocalización de los docentes y sus grados académicos dado que el registro de establecimientos continene datos de geolocalización. Sin embargo, debido a que la nómina no incluye el código de establecimiento distintivo de cada escuela como aparece en el registro de establecimientos, ni distrito o departamento de las instituciones, y existen 285 nombres de escuelas repetidos que afectan a 1.269 establecimientos o ≈10% del total, dichos casos fueron excluidos del análisis, conservándose cerca del 90% de los registros.

Por otra parte, las escuelas fueron ubicadas geográficamente gracias a las coordenadas, nombres de distritos y departamentos que les acompañan en el set de datos. La cobertura de red móvil de cada escuela se estableció con los nombres de distritos y departamentos que aparecen tanto en el registro de escuelas como en la base de datos de CONATEL.

El porcentaje de cobertura 2G y 4G por departamento se calculó tomando el número de distritos con esas tecnologías sobre el total de distritos del departamento. Con esto se calcularon indicadores de formación docente por distrito y se integraron con la cobertura móvil (2G y 4G) proveniente de CONATEL. Finalmente, se realizaron análisis de correlación de Pearson y Spearman, además de modelos controlados por departamento, para evaluar la asociación entre conectividad y formación docente. El uso de los datos abiertos más recientes permitió incorporar distritos que no figuraban en la compilación oficial de niveles de formación docente del MEC (2013), ampliando la cobertura territorial del análisis.

Los hallazgos de los análisis cuantitativos exploratorios se contrastan luego con datos cualitativos secundarios de los currículos oficiales de formación docente así como de los últimos planes nacionales de desarrollo. Esto permite tener una mirada más completa del escenario educativo Paraguayo actual frente al avance tecnológico.

3. Resultados

3.1 Sobre la Formación Docente

El primer aspecto analizado es la evolución de la formación docente según tipo de titulación. La Tabla 1 compara los datos oficiales de 2013 con los resultados obtenidos a partir del cruce de datos de 2026, mostrando un desplazamiento desde los IFD hacia las universidades como principal vía de acreditación.

Tabla 1. Porcentajes de docentes con títulos de institutos de formación docente (IFD) y de universidades y diferencia entre 2013 y 2026.

Departamento	Porcentaje de docentes con título IFD 2013	Porcentaje de docentes con título IFD 2026	Diferencia IFD 2013 - 2026	Porcentaje de docentes con título universitario 2013	Porcentaje de docentes con título universitario 2026	Diferencia Universitario 2013 - 2026
Alto Paraná	26.3%	25.0%	-1.3%	15.8%	49.9%	34.2%
Amambay	29.0%	11.8%	-17.0%	14.0%	54.0%	41.2%
Boquerón	25.3%	46.9%	25.5%	17.3%	29.9%	15.8%
Caaguazú	25.3%	40.7%	15.3%	21.0%	43.6%	22.6%
Caazapá	31.2%	46.0%	14.8%	9.8%	46.2%	36.5%
Canindeyú	27.4%	40.4%	17.1%	13.2%	41.7%	29.1%
Capital	24.0%	26.8%	2.8%	24.8%	34.5%	9.7%
Central	27.3%	28.8%	1.5%	17.8%	33.0%	15.2%
Concepción	29.8%	18.7%	-8.4%	11.0%	51.0%	40.5%
Cordillera	29.7%	43.2%	13.5%	14.5%	28.2%	13.7%
Guairá	31.1%	35.0%	3.9%	16.3%	41.9%	25.5%
Itapúa	24.0%	43.8%	19.9%	23.3%	46.7%	23.4%
Misiones	23.6%	47.8%	24.2%	24.5%	38.3%	13.8%
Paraguarí	31.4%	40.2%	9.9%	12.9%	31.2%	19.3%
Presidente Hayes	29.2%	37.4%	7.5%	11.2%	37.7%	24.8%
San Pedro	26.6%	46.0%	19.0%	18.2%	44.0%	25.7%
Ñeembucú	31.3%	35.7%	4.4%	11.8%	53.0%	41.2%

Fuente: Elaboración propia con datos del MEC (2026).

Entre 2013 y 2026 la titulación universitaria aumentó en todos los departamentos. Mientras que la formación proveniente de IFD disminuyó a nivel nacional en más de 8 puntos porcentuales, la universitaria creció 25 puntos porcentuales. El incremento universitario fue especialmente marcado en Amambay, Caazapá y Ñeembucú con alrededor de 40 puntos porcentuales. Aunque en Boquerón, Cordillera, Misiones, Paraguarí y San Pedro la titulación por IFD continúa siendo mayor, la brecha se redujo considerablemente respecto de 2013. El proceso no fue homogéneo: en departamentos como Alto Paraná, Amambay y Concepción el crecimiento universitario coincidió

con una disminución de los títulos de IFD, mientras que Misiones, Itapúa y San Pedro registraron incrementos en ambos tipos de formación. En conjunto, los datos muestran una reconfiguración del sistema de acreditación docente, cuya velocidad y desigualdad territorial invitan a interpretar el fenómeno bajo la lógica del credencialismo y la expansión de la oferta universitaria (Setrini et al., 2026, en prensa).

La distribución del número de títulos también evidencia una fuerte concentración. Poco más de la mitad de los más de 76.000 docentes registra títulos postsecundarios; la mayoría posee entre uno y tres títulos (18.381, 13.134 y 8.270 docentes, respectivamente), mientras que cantidades superiores son cada vez menos frecuentes. Los casos con más de diez títulos constituyen valores atípicos. La curva de estas variaciones puede verse en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Distribución de docentes según cantidad de títulos



Nota: Elaboración propia con base en datos MEC (2026).

El análisis muestra también una alta concentración de credenciales. Los tres títulos más frecuentes de cada departamento reúnen más de 19.000 docentes (25% del total). La Licenciatura en Ciencias de la Educación constituye el título predominante en todos los departamentos del país, mientras que el segundo y tercer lugar corresponden principalmente a distintas tecnicaturas de gestión, asesoría pedagógica, evaluación o educación inclusiva. Las excepciones regionales son escasas y se concentran principalmente en Licenciatura en Lengua Guaraní, Licenciatura en Educación Escolar Básica y, únicamente en Central, la Maestría en Ciencias de la Educación. La siguiente tabla presenta el resumen.

Tabla 2. Resumen de títulos más frecuentes por departamento

Patrón	Departamentos
Licenciatura en Ciencias de la Educación	17 departamentos y Central
Tecnicaturas en Asesoría Pedagógica, Gestión Pedagógica, Educación Inclusiva o Evaluación Educativa	Predominan como segundo o tercer título en la mayoría de los departamentos
Licenciatura en Lengua Guaraní	Caaguazú, Concepción, Cordillera, Misiones y Paraguarí
Licenciatura en Educación Escolar Básica	Canindeyú, Caaguazú y San Pedro
Profesionalización Docente Intercultural Plurilingüe	Alto Paraguay y Boquerón
Didáctica Universitaria	Alto Paraná
Tecnicatura Superior en Bibliotecología	Guairá
Maestría en Ciencias de la Educación	Central (único posgrado en el Top 3)

Fuente: elaboración propia con base en datos MEC (2026)

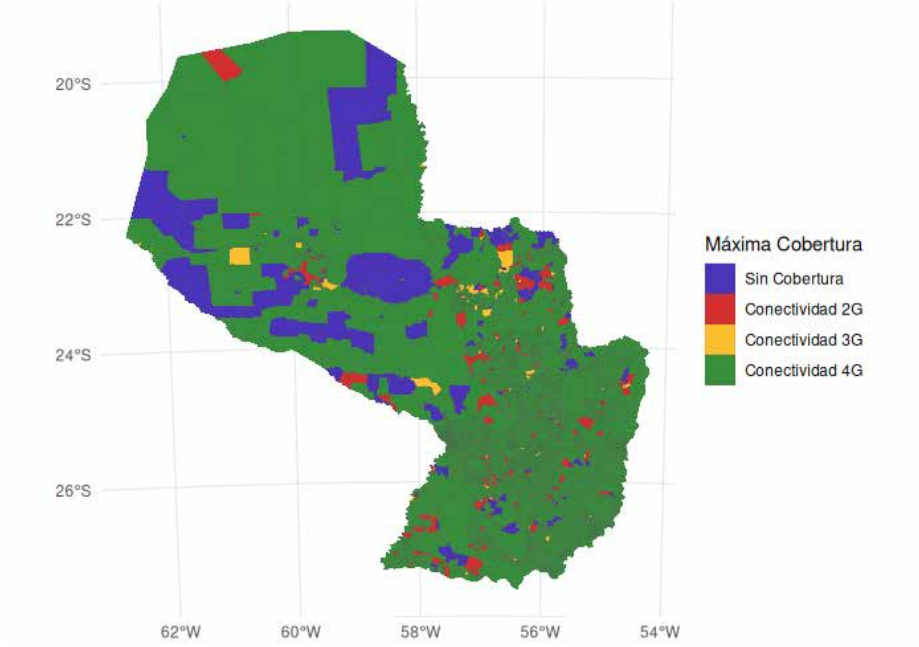
En contraste, la formación específica en TIC es marginal. El registro de títulos identifica a 3318 docentes con títulos relacionados a TIC, equivalente a aproximadamente a un docente por cada tres escuelas o 300 estudiantes. Ningún título relacionado con TIC aparece entre los tres más frecuentes de ningún departamento. Los títulos predominantes corresponden a Informática, Especialización en el uso de TIC en las prácticas pedagógicas y Profesorado en Informática (107).

En conjunto, estos resultados muestran una transformación importante en la estructura de acreditación docente, pero también la escasa presencia de formación especializada en tecnologías digitales. La siguiente sección examina si esta realidad guarda relación con los niveles de conectividad disponibles en el país.

3.2 Mapeo de Establecimientos Educativos, Cobertura Móvil y Formación Docente

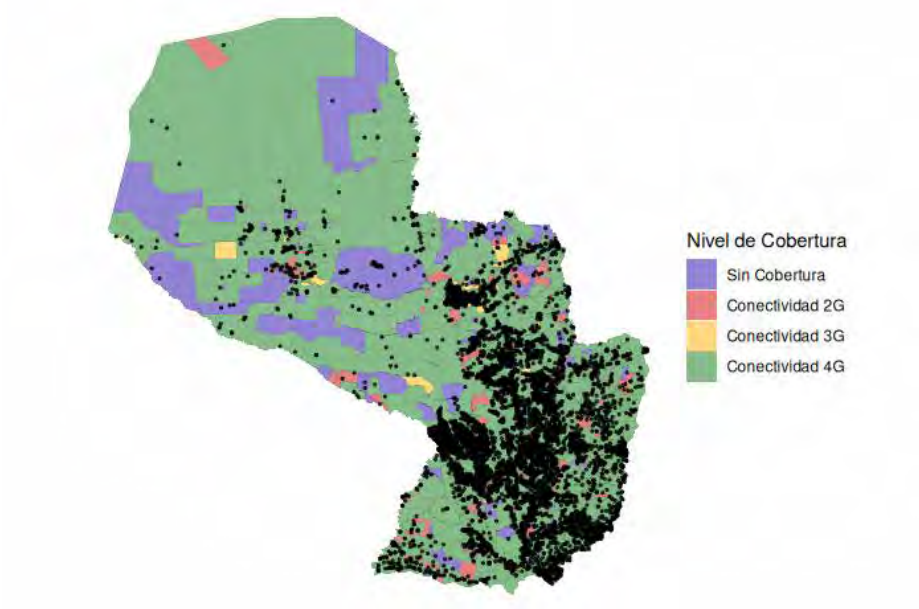
Para evaluar si una mayor conectividad se asocia con mejores condiciones educativas, se cruzaron la nómina docente 2026, el registro de títulos y los datos de cobertura móvil de CONATEL. En 12 departamentos 4G supera el 90% de cobertura, alcanzando cobertura prácticamente universal en Asunción y Central. Las excepciones corresponden principalmente a Alto Paraguay, Boquerón, Presidente Hayes y Amambay, que presentan menores niveles de cobertura y una mayor proporción de zonas sin servicio. En todos los departamentos, las redes 2G y 3G representan una fracción reducida de la cobertura total.

Gráfico 2. Mapa de cobertura móvil por localidad en Paraguay.



Fuente: elaboración propia con base en datos de CONATEL (2026)

Gráfico 3. Cobertura móvil e infraestructura educativa en Paraguay



Nota. Los puntos negros representan establecimientos escolares físicos.
Fuente: elaboración propia con base en datos de CONATEL (2026) y MEC (2025).

Los datos muestran que la gran mayoría de los 8.847 establecimientos educativos se ubica dentro de zonas con cobertura móvil. Sobre esta base se analizaron las asociaciones entre cobertura móvil y formación docente, resumida en las siguientes tres tablas. Cabe resaltar que no se cuentan con suficientes instancias de datos para calcular estas relaciones en Boquerón y Capital.

Tabla 3. Correlación Pearson y Spearman para cobertura 2G y 4G y titulación universitaria

Departamento	Cantidad de Distritos	Pearson Universitario 4G	Spearman Universitario 4G	Pearson Universitario 2G	Spearman Universitario 2G
San Pedro	19	0.251	0.250	-0.128	-0.115
Alto Paraguay	4	0.473	0.600	-0.643	-0.632
Caazapá	9	0.430	0.460	0.023	0.306
Presidente Hayes	7	0.387	0.234	-0.639	-0.378
Paraguarí	16	0.349	0.218	-0.053	0.046
Concepción	13	0.246	0.218	0.199	-0.075
Misiones	9	0.226	0.078	-0.148	-0.078
Central	18	0.170	0.257	-0.170	-0.257
Caaguazú	21	0.168	0.267	-0.240	-0.441
Canindeyú	14	0.154	0.124	-0.134	0.045
Cordillera	19	0.120	0.178	-0.338	-0.441
Itapúa	29	0.014	0.044	-0.319	-0.171
Ñeembucú	12	-0.055	-0.014	0.181	0.131
Guairá	15	-0.090	-0.198	-0.036	0.075
Amambay	6	-0.284	-0.314	0.587	0.600
Alto Paraná	22	-0.348	-0.373	0.442	0.409

Nota. Verde oscuro, correlación positiva fuerte; verde opaco, positiva media; verde claro, positiva débil; naranja, negativa débil; rojo, negativa moderada a fuerte.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEC (2026) y CONATEL (2026).

Tabla 4. Correlación Pearson y Spearman para cobertura 2G y 4G y titulación de institutos de formación docente.

Departamento	Cantidad de Distritos	Pearson IFD 4G	Spearman IFD 4G	Pearson IFD 2G	Spearman IFD 2G
Alto Paraguay	4	0.905	1.000	0.016	0.211
Caazapá	9	0.158	0.126	-0.181	0.315
Presidente Hayes	7	0.276	0.018	-0.282	0.234
Paraguarí	16	0.541	0.313	-0.172	-0.144
San Pedro	19	-0.330	-0.402	0.215	0.255
Concepción	13	0.007	0.130	-0.111	-0.075

Departamento	Cantidad de Distritos	Pearson IFD 4G	Spearman IFD 4G	Pearson IFD 2G	Spearman IFD 2G
Misiones	9	-0.326	-0.426	0.350	0.426
Central	18	0.132	0.164	-0.132	-0.164
Caaguazú	21	0.182	0.013	-0.264	-0.096
Canindeyú	14	0.134	-0.052	-0.559	-0.181
Cordillera	19	-0.363	-0.246	0.370	0.385
Itapúa	29	-0.202	-0.312	0.376	0.335
Ñeembucú	12	0.327	0.198	-0.130	-0.102
Guairá	15	0.315	0.325	-0.431	-0.500
Amambay	6	-0.127	-0.314	0.214	0.371
Alto Paraná	22	-0.374	-0.417	0.541	0.320

Nota. Verde oscuro, correlación positiva fuerte; verde opaco, positiva media; verde claro, positiva débil; naranja, negativa débil; rojo, negativa moderada a fuerte.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEC (2026) y CONATEL (2026).

Tabla 5. Correlación Pearson y Spearman para cobertura 2G y 4G y docentes sin titulación

Departamento	Cantidad de Distritos	Pearson Sin Titulo 4G	Spearman Sin Titulo 4G	Pearson Sin Titulo 2G	Spearman Sin Titulo 2G
Alto Paraguay	4	-0.162	0.200	0.707	0.632
Caazapá	9	-0.617	-0.377	0.252	-0.460
Presidente Hayes	7	-0.492	-0.342	0.601	0.234
Paraguarí	16	-0.507	-0.269	0.258	0.161
San Pedro	19	-0.137	-0.072	0.225	0.220
Concepción	13	-0.138	-0.207	0.395	0.402
Misiones	9	-0.190	0.044	0.082	-0.044
Central	18	-0.407	-0.351	0.407	0.351
Caaguazú	21	-0.305	-0.062	0.418	0.285
Canindeyú	14	-0.176	0.143	0.534	0.106
Cordillera	19	0.219	0.243	-0.105	-0.036
Itapúa	29	0.201	0.095	-0.197	-0.169
Ñeembucú	12	-0.306	-0.275	-0.019	0.054
Guairá	15	-0.197	-0.178	0.325	0.381
Amambay	6	0.463	0.714	-0.849	-0.886
Alto Paraná	22	0.416	0.354	-0.483	-0.370

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEC (2026) y CONATEL (2026).

Las correlaciones de Pearson y Spearman (con valores *p* para 4G ≤ .001, y < .001–.019 para 2G para IFD y *p* = .001–.056 para universidades), produjeron resultados similares, lo que indica que las asociaciones observadas son consistentes entre ambos métodos. Los análisis no evidencian una relación nacional consistente entre cobertura móvil y formación docente. Las asociaciones varían considerablemente entre departamentos: algunos presentan correlaciones positivas, otros negativas y varios no muestran relaciones significativas. En la mayoría de los casos los coeficientes permanecen por debajo de 0,40, indicando asociaciones débiles, mientras que los valores más altos corresponden principalmente a departamentos con pocos distritos, por lo que deben interpretarse con cautela.

En conjunto, los resultados sugieren que la infraestructura de telecomunicaciones, por sí sola, explica poco de la distribución territorial de la formación docente. Departamentos con niveles similares de conectividad presentan perfiles de cualificación muy distintos, mientras que departamentos con estructuras de formación comparables muestran coberturas móviles diferentes. Esto indica que factores como la oferta histórica de formación, las condiciones socioeconómicas, el mercado laboral docente y las políticas educativas probablemente tengan un peso mayor que la conectividad.

Este análisis no busca establecer causalidad, sino probar la premisa frecuente en los discursos sobre transformación digital: a más tecnología, más formación. Los resultados sugieren que la relación entre infraestructura digital y calidad educativa es más compleja. La siguiente sección examina esta cuestión desde la perspectiva de los currículos oficiales de formación docente.

3.3 Evidencias de los Currículos de Formación Docente

El aumento de las credenciales docentes observado en la sección anterior no implica necesariamente una mejora equivalente en la calidad de la formación. Para evaluar esta cuestión se revisaron los currículos oficiales de formación docente publicados por el Ministerio de Educación y Ciencias (2021).

Los currículos continúan fundamentando parte de sus propuestas en el informe de McKinsey de 2007 (Ministerio de Educación y Ciencias, 2020). Entre sus postulados figura, por ejemplo, que la progresión salarial tiene una influencia limitada sobre la retención docente. Sin embargo, esta interpretación ya había sido cuestionada por Ingersoll (2001), Vegas (2005), Aho et al. (2006) y Darling-Hammond (2010), quienes muestran que las condiciones laborales y la remuneración constituyen factores relevantes para atraer y, especialmente, retener docentes calificados.

La revisión curricular también identifica debilidades en los contenidos pedagógicos. El currículo de profesorado presenta el Aprendizaje Basado en Proyectos sin distinguir entre sus principales variantes (ver, por ejemplo, Servant-Miklos, 2020), utiliza la cuestionada "pirámide del aprendizaje" como apoyo para interpretar el pragmatismo de John Dewey e incorpora la refutada teoría de las inteligencias múltiples (Ministerio de Educación y Ciencias, 2021). Además de ello se citan como referencia materiales de divulgación no sometidos a revisión académica como un enlace a mentesliberadas.com en la página 144, la Guía para elaborar un Proyecto Educativo de Centro con

Enfoque Inclusivo de Elizondo Carmona (2016) en la página 265, y https://www.actualidadenpsicologia.com y enlaces a vídeos en YouTube como https://www.youtube.com/watch?v=cVY3c0GEoR0 en la página 484.

En conjunto, estos hallazgos sugieren que el incremento de títulos debe interpretarse con cautela. Si los propios currículos oficiales mantienen referencias desactualizadas, teorías discutidas y bibliografía no especializada, el crecimiento de las credenciales no garantiza una mejora equivalente de la calidad pedagógica. En este sentido, las herramientas digitales pueden facilitar el acceso a la información y la elaboración de materiales, pero no sustituyen la necesidad de una formación académica rigurosa ni de procesos sistemáticos de actualización curricular.

3.4 Paraguay, sus Planes Nacionales de Desarrollo y su Sistema Educativo

Desde mediados del siglo XX, el pensamiento latinoamericano sobre desarrollo ha planteado que el crecimiento económico depende de la articulación entre capacidades científicas, productivas y estatales (Pérez Caldentey et al., 2012; Sábato y Botana, 2011). En este marco, el sistema educativo constituye parte de un entramado institucional más amplio. Sin embargo, la desconexión entre los distintos niveles educativos y el sector productivo señalada por Alsina (2011) continúa observándose en Paraguay pese a la adopción del modelo del triángulo de Sábato en los Planes Nacionales de Desarrollo 2030 y 2050 (Rosenberger, 2019; Rosenberger y Fernández, 2021).

Durante la pandemia, el Ministerio de Educación y Ciencias implementó una priorización curricular para la educación virtual a distancia, posteriormente abandonada con el retorno a la presencialidad. Aun así, el Reporte GEM (2023) muestra que Paraguay continúa sin incorporar las ciencias de la computación de manera transversal, salvo en algunos bachilleratos técnicos.

Aun así, el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050 establece que "asegurar el acceso inclusivo a internet y las TIC, especialmente en zonas rurales, es una condición fundamental para la transformación digital. La conectividad es clave para fomentar la educación, la innovación y el crecimiento del sector productivo" (Ministerio de Economía y Finanzas, 2025, p. 33). Sin embargo casi 10 años antes, en 2016, luego de 15 años de la conferencia ITU sobre la Agenda para la Sociedad de la Información y el Reporte del PNUD sobre el Desarrollo Humano de 2001, el Banco Mundial admitió en su reporte sobre los Dividendos Digitales que las promesas de desarrollo basadas en TIC no dieron los frutos esperados (World Bank Group, 2016). En el mismo,indican que dos tercios de los trabajos en los países en desarrollo podrían ser automatizados de no ser por una lenta adopción tecnológica. Las promesas de *leapfrogging* (avance a pasos agigantados) de los países en desarrollo gracias a la tecnología no se cumplieron (Ames, 2019).

Sin embargo, cabe resaltar que el énfasis en la infraestructura tecnológica tampoco es nuevo en Paraguay. El Plan de Incorporación de TIC al Sistema Educativo Nacional (Ministerio de Educación y Cultura, 2013) destinó más de 43 millones de dólares a equipamiento, mientras que la formación docente en ese mismo documento recibió un tratamiento muy poco detallado al punto de ser meras menciones. En contraste, en la última década se invirtieron aproximadamente 48 millones de dólares en

formación docente específica en diferentes formas de alfabetización digital (Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, 2025a, 2025b), además de otros 43 millones en equipamiento entre 2018 y 2023 (Ministerio de Educación y Ciencias, 2026).

Finalmente, la evidencia regional también relativiza el papel de la tecnología. La OCDE, CAF, CEPAL, Naciones Unidas y la Unión Europea muestran que el uso educativo de Internet está asociado principalmente al nivel educativo y socioeconómico de las familias, mientras que las diferencias de acceso dentro de las escuelas son menores que fuera de ellas (OECD et al., 2020). Específicamente, indicaron que "las personas con un nivel educativo bajo usan Internet para el ocio, más que para el aprendizaje, lo que contrasta con los hábitos de las personas con un nivel educativo más alto" (OECD et al., 2020). En conjunto, la evidencia revisada sugiere que las diferencias en los resultados educativos se explican con mayor consistencia por factores socioeconómicos, institucionales y pedagógicos que por la mera disponibilidad de tecnologías digitales. La conectividad constituye un recurso importante, pero sus efectos dependen de las capacidades previas del sistema educativo y del contexto social en el que se inserta.

4. Discusión

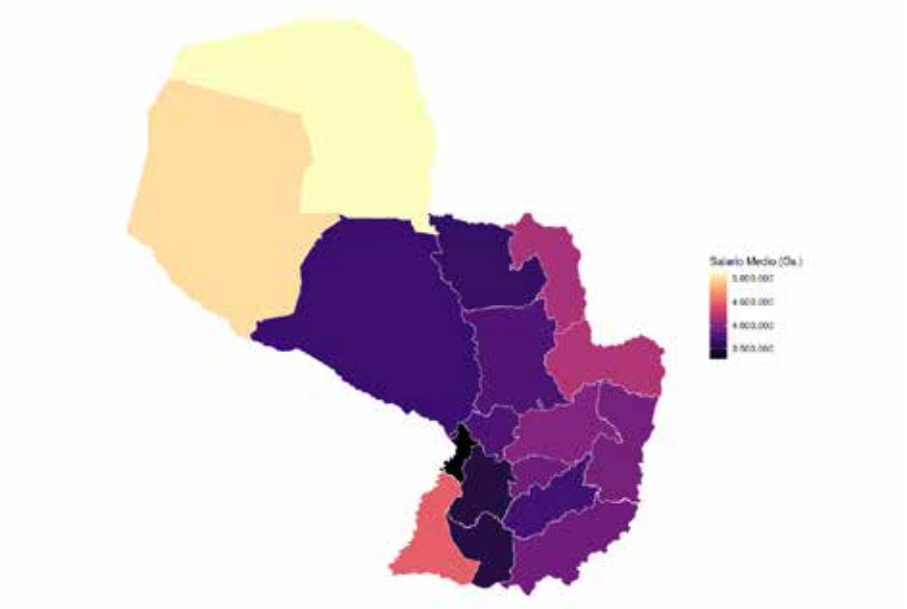
Los discursos contemporáneos sobre digitalización educativa como la iniciativa Giga, la calculadora de digitalización del BID y MegaEdu o el Plan Nacional de Desarrollo 2050, presentan la tecnología como condición básica para transformar la educación. Sin embargo, esa visión deja abiertas cuestiones prácticas fundamentales. Ninguna de estas propuestas entra en detalle sobre el mayor requerimiento básico: docentes con formación suficiente para integrar tecnologías de manera pedagógicamente adecuada.

Esta prioridad simplemente no parece reflejarse en los presupuestos, lo que luego aparece como currículos de profesorado de calidad inferior. En la calculadora de digitalización del IADB (2025) presentada al inicio, cerca del 90% de la inversión se concentra en conectividad, dispositivos y gobernanza, mientras que la plataforma educativa y la capacitación docente reciben apenas el 2% del total, con mayor asignación para la plataforma que para la formación. En un presupuesto cercano a mil millones de dólares, lo destinado a formación equivale aproximadamente a 18 dólares por docente por año: el valor de unas quince empanadas. Más allá de la comparación, la cifra ilustra el lugar que ocupa la formación docente dentro del modelo de transformación digital propuesto. Paraguay, por el contrario, ha invertido durante la última década montos similares en formación docente con un presupuesto tecnológico nacional muy inferior, pero con una marcada falta de calidad en los requerimientos mínimos de formación.

En comparación, como se mencionó en la sección anterior, en los últimos 10 años Paraguay ha invertido en formación en promedio, cada año, casi lo mismo que la calculadora de digitalización propone como inversión para 4 años de un presupuesto tecnológico casi 20 veces mayor al presupuesto TIC nacional de los últimos 10 años. El bajo peldaño en el que estas cifras parecen poner a la formación docente indican que el desempeño del sistema educativo no pasa por la digitalización, sino por la promoción de la labor docente basada en ciencia del aprendizaje, en procesos de formación

basados en materiales de calidad, en acompañamiento profesional constante, y en salarios acordes a las exigencias. Aquí cabe resaltar que el salario docente promedio en 2026 es inferior a dos salarios mínimos.

Gráfico 4. Mapa de salario medio por departamento de Paraguay



Fuente: elaboración propia con base en la Nómina Docente MEC (2026).
Nota. El mapa presenta una interpolación numérica de valor contínuo.

Aun con estos esfuerzos y estas inversiones en los últimos 10 años, los resultados PISA-D (Ministerio de Educación y Ciencias, 2018/>), PISA 2022 (Ministerio de Educación y Ciencias, 2023) y PISA 2025 (OECD, 2026) no han sido alentadores, aunque tampoco el tiempo haya sido suficiente para determinar el efecto real de estas inversiones. Además de esto, cualquier cambio al sistema educativo no es un cambio aislado ni sucede en un vacío, sino que se enfrenta un ecosistema complejo de efectos y resistencias. Por ello, no puede establecerse impacto y causalidad directa, y mucho menos a corto plazo (OECD, 2026).

Los resultados presentados en este trabajo tampoco respaldan la idea de que la expansión tecnológica constituya el principal motor del mejoramiento educativo. Las correlaciones entre conectividad móvil y formación docente fueron débiles e inconsistentes entre departamentos, mientras que la revisión internacional mostró que los factores asociados con mejores resultados corresponden principalmente a condiciones institucionales, laborales y pedagógicas. Del mismo modo, la evidencia reciente sobre IA en educación sigue siendo limitada y contradictoria (Oakley et al., 2025; Oreopoulos et al., 2024; Ruijia et al., 2025). Microsoft (2025) advertía hasta hace poco tiempo que estos sistemas no deben utilizarse como fuentes confiables de información, pues eran solamente para entretenimiento, aunque luego que esto ganara notoriedad pública hayan actualizado los términos de uso. Barnum (2026) muestra una

adopción limitada por parte de docentes y estudiantes de estos sistemas. Bhatt et al. (2024) en un estudio sobre un sistema tecnológico híbrido con resultados robustos, estadísticamente significativos, encuentran estos resultados positivos únicamente bajo condiciones excepcionales de selección, capacitación intensiva y acompañamiento permanente a docentes.

La evidencia empírica obtenida de las bases de datos paraguayas converge en una dirección distinta. La mejora sostenida de los sistemas educativos depende de la calidad de la formación docente, el acompañamiento profesional, las condiciones laborales, la gobernanza institucional y la inversión sostenida más que de la incorporación de nuevas tecnologías. En este sentido, el llamado de Reimers (1991) mantiene plena vigencia: fortalecer estructuralmente los sistemas educativos mediante mayor inversión, investigación rigurosa, mejora continua de la profesión docente. Antes de preguntarnos cuánto invertir en IA, conviene preguntarnos cuánto estamos dispuestos a invertir en las condiciones humanas que históricamente han explicado las mejoras educativas.

Referencias

Aho, E., Pitkänen, K., & Sahlberg, P. (2006, May). *Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968*. The World Bank. https://go.oei.int/2uhno4yz

Alsina, F. (2011). Investigación, transferencia, tecnología. En *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia* (pp. 199–214). Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. https://go.oei.int/ojn3fdix

Ames, M. G. (2019). *The charisma machine: The life, death, and legacy of one laptop per child*. MIT Press.

Aula Pyahu. (2021). Diagnóstico Colaborativo de la Formación Docente Inicial en los IFD de Gestión Oficial desde la Voz de sus Actores. *Proyecto FORMACAP*. https://go.oei.int/f4wf0of3

Barnum, M. (2026, April 9). *Why Sal Khan's AI revolution hasn't happened yet, according to Sal Khan*. Chalkbeat. https://go.oei.int/chk0x8yd

Bhatt, M., Guryan, J., Khan, S., LaForest-Tucker, M., & Mishra, B. (2024). *Can Technology Facilitate Scale? Evidence from a Randomized Evaluation of High Dosage Tutoring* (No. W32510; p. w32510). National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w32510

Clark, D., & Elliott, L. (2026, January 29). How the A.I. Boom Could Push Up the Price of Your Next PC. *The New York Times*. https://go.oei.int/osffm4lj

Comisión Nacional de Telecomunicaciones de Paraguay. (2026). *Cobertura Movil 2025* [Xlsx]. https://go.oei.int/brjmygvq

Cunningham, M. (2026, June 26). *Gadget prices have fallen for decades. Then AI happened.* CBS News. https://go.oei.int/qovbgo1v

Darling-Hammond, L. (with Internet Archive). (2010). *The flat world and education: How America's commitment to equity will determine our future*. New York : Teachers College Press. https://go.oei.int/uce0qgg4

Doherty, J. (2024, March 20). *Finland & PISA – A fall from grace but still a high performer* https://go.oei.int/4jpp3mg6

Doroudi, S. (2023). The Intertwined Histories of Artificial Intelligence and Education. *International Journal of Artificial Intelligence in Education*, *33*(4), 885–928. https://go.oei.int/guczzalz

Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación. (2021). *Análisis del Sistema Educativo Paraguayo—Eje Desarrollo Profesional Docente*. https://go.oei.int/jyyor3mi

Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación. (2025a). *CAFEEI aprueba el cierre del programa de formación docente – PROCEMA – FEEI*. https://go.oei.int/hyyn5gem

Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación. (2025b). *Capacitación para el fortalecimiento de las competencias profesionales de los educadores de instituciones educativas del sector oficial de los diferentes niveles/modalidades a nivel nacional—PROCAD – FEEI*. https://feei.gov.py/programas-y-proyectos/formacion-docente-2023-2026/

GEM Report UNESCO. (2023). *Global Education Monitoring Report 2023: Technology in education: A tool on whose terms?* (1st ed.). GEM Report UNESCO. https://doi.org/10.54676/UZQV8501

Huddleston, T. (2023, April 22). *Bill Gates says A.I. chatbots will teach kids to read within 18 months: You'll be "stunned by how it helps."* CNBC. https://go.oei.int/cns4sq1c

IADB, M. and B. (2025). *Digital Learning Cost Calculator—MegaEdu | BID IADB*. https://www.edudigitalcalculator.org

Ingersoll, R. M. (2001). Teacher Turnover and Teacher Shortages: An Organizational Analysis. *American Educational Research Journal*, *38*(3), 499–534. https://doi.org/10.3102/00028312038003499

Khan, S. (2024). *Brave New Words: How AI Will Revolutionize Education (and Why That's a Good Thing)*. Penguin Books Limited.

Law, E. C., Han, M. X., Lai, Z., Lim, S., Ong, Z. Y., Ng, V., Gabard-Durnam, L. J., Wilkinson, C. L., Levin, A. R., Rifkin-Graboi, A., Daniel, L. M., Gluckman, P. D., Chong, Y. S., Meaney, M. J., & Nelson, C. A. (2023). Associations Between Infant Screen Use, Electroencephalography Markers, and Cognitive Outcomes. *JAMA Pediatrics*, *177*(3), 311–318. https://doi.org/10.1001/jamapediatrics.2022.5674

Mateo Díaz, M. (2026, January 29). *AI in Education: Why We Need Transformation, Not Just Improvement*. https://go.oei.int/j5r3opxf

Microsoft Corporation. (2025, May). *Copilot—Terms of Use*. Microsoft Copilot. https://go.oei.int/rfaeabf0

Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050—PND2050*. https://go.oei.int/u2ii6nra

Ministerio de Educación y Ciencias. (2012). *Reglamento "Concurso Público de Oposición para la Selección de Educadores."* https://go.oei.int/3yduqshl

Ministerio de Educación y Ciencias. (2013). *Nivel de Formación de Docentes*. https://go.oei.int/d8mhldlg

Ministerio de Educación y Ciencias. (2018, December 14). *Reporte Nacional PISA-D Paraguay*. https://go.oei.int/q3vvumqi

Ministerio de Educación y Ciencias. (2020). *Profesorado del Área de Matemática para el 3° Ciclo de la Educación Escolar Básica*. https://go.oei.int/9egxdafy

Ministerio de Educación y Ciencias. (2021). *Documentos curriculares del nivel de formación docente*. https://go.oei.int/z2vcdf7p

Ministerio de Educación y Ciencias. (2021). *Formación específica por área—Matemática para el 3° ciclo de la Educación Escolar Básica y Educación Media*. Ministerio de Educación y Ciencias, Paraguay. https://go.oei.int/zvzn4du6

Ministerio de Educación y Ciencias. (2023). *PISA 2022—Resultados de Paraguay*. https://go.oei.int/xbrzs3kv

Ministerio de Educación y Ciencias. (2026). *Datos Abiertos*. https://datos.mec.gov.py/data

Ministerio de Educación y Ciencias. (2026a). *Establecimientos Escolares*. https://datos.mec.gov.py/data/establecimientos

Ministerio de Educación y Ciencias. (2026b). *Nombre de Funcionarios Docentes*. https://datos.mec.gov.py/data/nomina_docentes

Ministerio de Educacion y Ciencias. (2026c). *Registro de Titulos*. https://go.oei.int/jusnpfdi

Ministerio de Educación y Cultura. (2013, January 28). *Política de Incorporación de TICs en el Sistema Educativo Nacional*. https://mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/6640

Oakley, B., Johnston, M., Chen, K.-Z., Jung, E., & Sejnowski, T. J. (2025). *The Memory Paradox: Why Our Brains Need Knowledge in an Age of AI* (arXiv:2506.11015). arXiv. https://doi.org/10.48550/arXiv.2506.11015

OECD. (2006). *Education at a Glance 2006: OECD Indicators*. OECD. https://doi.org/10.1787/eag-2006-en

OECD. (2023, December 5). *PISA 2022 Results (Volume I and II)—Country Notes: Paraguay*. https://doi.org/10.1787/53f23881-en

OECD. (2024, June 18). *Full Report: PISA 2022 Results (Volume III)*. OECD. https://go.oei.int/9vxjtw1q

OECD. (2026). *Ecosystems approach to curriculum change* (135th ed., OECD Education Policy Perspectives) [OECD Education Policy Perspectives]. https://doi.org/10.1787/df1310fd-en

OECD. (2026). *PISA 2025 Results (Volume I): Paraguay.* OECD Publishing. https://go.oei.int/i85hmq58

OECD, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, CAF Development Bank of Latin America, & European Commission. (2020). *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2023, December 5). *PISA 2022: Performance fell both in Finland and in nearly all other OECD countries*. Opetus- Ja Kulttuuriministeriö. https://go.oei.int/we3ecwpo

Oreopoulos, P., Gibbs, C., Jensen, M., & Price, J. (2024). *Teaching Teachers To Use Computer Assisted Learning Effectively: Experimental and Quasi-Experimental Evidence*.

Pérez Caldentey, E., Sunkel, O., & Torres Olivos, M. (2012). *Raúl Prebisch (1901-1986) Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico* CEPAL - Naciones Unidas. https://go.oei.int/rvusz3ov

Prado de Almeida, A. L., Gamberini, C., Della Nina Gambi, G., Silva Costa, L. R. D., & Giambruno, C. (2026). *Digital Learning Cost Calculator. Technical Guidelines and Reference Parameters*. Inter-American Development Bank. https://doi.org/10.18235/0014019

Reimers, F. (1991). The Impact of Economic Stabilization and Adjustment on Education in Latin America. *Comparative Education Review*, *35*(2), 319–353. https://doi.org/10.1086/447020

Reimers, F., Azim, Z., Palomo, M.-R., & Thony, C. (2026). *Artificial Intelligence and Education in the Global South: A Systems Perspective*. Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-032-11449-5

Rosenberger, S. (2019). Tecnologías de la información y la comunicación, educación y apropiación en América Latina. *Revista CTS*, *14*(40), 11–39.

Rosenberger, S., y Fernández, C. (2021). *Propuesta para una articulación entre las Políticas Educativas para Redefinir Calidad Educativa en Paraguay*. *10*(1), 91–116.

Ruijia, Z., Wenling, L., & Xuemei, Z. (2025). The impact of Information and Communication Technology (ICT) on learning outcomes in early childhood and primary education: A meta-analysis of moderating factors. *Frontiers in Psychology*, *16*, 1540169. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2025.1540169

Sábato, J., y Botana, N. (2011). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. In *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia* (pp. 215–231). Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. https://go.oei.int/ur1wwnkz

Serafini Geoghegan, V., Rubín, G., Nobre, M., & Carrasco Bengoa, C. (Eds.). (2011). *La Economía feminista*. Servilibro.

Servant-Miklos, V. (2020). Problem-oriented Project Work and Problem-based Learning: "Mind the Gap!" *Interdisciplinary Journal of Problem-Based Learning*, *14*(1). https://doi.org/10.14434/ijpbl.v14i1.28596

Setrini, G., Vera, M., Pereira Fukuoka, M., Enriquez, E., Perez, P., Pereira Lima, P., Mendoza, E., & Rivarola, M. (En prensa). Mercantilización, Credencialismo y Captura Política: Un estudio histórico-comparativo de las barreras para el desarrollo de la libertad académica y la autonomía universitaria en el Paraguay. En *Fortalecimiento de la investigación comparada*

y el pensamiento crítico en el marco de la libertad académica en las Américas. https://go.oei.int/gyo1dxai (Trabajo original en prensa 2026, FLACSO Programa Paraguay)

The Economist. (2021). *Connecting learners: Narrowing the educational divide*. The Economist. https://go.oei.int/7kvatuss

Thorndike, E. L. (1937). How We Spend Our Time and What We Spend It For. *The Scientific Monthly*, *44*(5), 464–469. JSTOR.

UNDP. (2026). *Artificial Intelligence Landscape Assessment—Resumen de Pais: Paraguay*. https://go.oei.int/vanpzp0c

Vegas, E. (Ed.). (2005). *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*. The World Bank. https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6215-0

World Bank. (1998). *World Development Report 1998/1999 Knowledge for Development.* The World Bank. https://go.oei.int/eioph25x

World Bank Group (2016). *World Development Report 2016: Digital Dividends* [Text/HTML]. World Bank. https://go.oei.int/p5st8blw

Cómo citar en APA:

Rosenberger, S. (2026). Paraguay frente a la nueva narrativa de la inevitabilidad: tecnología, formación docente y cambio educativo desde las TIC en 2010 hasta la IA en 2026. *Revista Iberoamericana de Educación, 102*(1), 111-131. https://doi.org/10.35362/rie10217549

Transformaciones en la política de alfabetización inicial de la República Dominicana: la experiencia de CON BASE, 2017-2026

Mudanças na política de alfabetização inicial da República Dominicana: a experiência do CON BASE, 2017-2026

Transformations in Early Literacy Policy in the Dominican Republic: The CON BASE Experience, 2017–2026

María Sol Rodríguez Tablado [1] https://orcid.org/0009-0005-1056-4074
Natalia Osiadacz [1] https://orcid.org/0000-0002-5379-2588
[1] *UNICEF- Consultora Internacional.*

Resumen. Este artículo analiza el desarrollo y la ampliación del Programa Construyendo la Base de los Aprendizajes (CON BASE) en la República Dominicana entre 2017 y 2026, desde sus antecedentes y experiencia piloto hasta su implementación a escala nacional. Se centra en las decisiones pedagógicas e institucionales vinculadas con la alfabetización inicial en Lengua Española. Se presenta un estudio de caso cualitativo y retrospectivo, basado en documentos curriculares y normativos, materiales didácticos y formativos, informes institucionales y de evaluación y registros de implementación. El análisis se organiza mediante cinco preguntas correspondientes a los siguientes ejes: enfoque didáctico; articulación entre currículo, materiales y evaluación; formación y acompañamiento; capacidades técnicas y territoriales; y monitoreo y revisión. El recorrido documentado muestra que la ampliación del programa estuvo acompañada por la preparación de equipos, la distribución de responsabilidades y la revisión de recursos y estrategias. La discusión examina la relación entre coherencia pedagógica y apropiación profesional, escala y contextualización, capacidades institucionales y uso de información. El estudio aporta una mirada sobre las decisiones y los ajustes que acompañaron la expansión de CON BASE, sin estimar su impacto causal sobre los aprendizajes ni proponer su reproducción directa en otros contextos.
Palabras clave: alfabetización inicial; política educativa; formación docente; implementación de políticas .

Resumo. Este artigo analisa o desenvolvimento e a expansão do Programa «Construindo a Base da Aprendizagem» (CON BASE) na República Dominicana entre 2017 e 2026, desde os seus antecedentes e experiência-piloto até à sua implementação à escala nacional. Centra-se nas decisões pedagógicas e institucionais relacionadas com a alfabetização inicial na língua espanhola. Apresenta-se um estudo de caso qualitativo e retrospectivo, baseado em documentos curriculares e normativos, materiais didáticos e de formação, relatórios institucionais e de avaliação, bem como registos de implementação. A análise está organizada em torno de cinco questões correspondentes aos seguintes eixos: abordagem didática; articulação entre currículo, materiais e avaliação; formação e acompanhamento; capacidades técnicas e territoriais; e monitorização e revisão. O percurso documentado mostra que a expansão do programa foi acompanhada pela preparação de equipas, pela distribuição de responsabilidades e pela revisão de recursos e estratégias. A discussão examina a relação entre coerência pedagógica e apropriação profissional, escala e contextualização, capacidades institucionais e utilização da informação. O estudo oferece uma perspetiva sobre as decisões e os ajustes que acompanharam a expansão do CON BASE, sem estimar o seu impacto causal na aprendizagem nem propor a sua reprodução direta noutros contextos.
Palavras-chave: alfabetização inicial; política educativa; formação de professores; implementação de políticas.

Abstract. This article examines the development and expansion of the Building the Foundations for Learning Program (CON BASE) in the Dominican Republic between 2017 and 2026, from its origins and pilot phase to nationwide implementation. It focuses on pedagogical and institutional decisions concerning early literacy in Spanish. The study adopts a qualitative, retrospective case study approach, drawing on curriculum and policy documents, teaching and training materials, institutional and evaluation reports, and implementation records. Five questions guide the analysis across five areas: instructional approach; alignment of curriculum, materials, and assessment; professional development and instructional support; technical and local capacity; and monitoring and revision. The documented trajectory shows that program expansion involved preparing teams, distributing responsibilities, and revising resources and strategies. The discussion explores the relationships between pedagogical coherence and professional ownership, scale and contextual adaptation, institutional capacity, and the use of information. The study offers insights into the decisions and adjustments that accompanied CON BASE's expansion, without estimating its causal impact on student learning or proposing its direct replication in other contexts.
Keywords: early literacy; education policy; teacher professional development; policy implementation.

1. Introducción

La alfabetización inicial constituye una prioridad de los sistemas educativos iberoamericanos. Aprender a leer y escribir en los primeros años de escolaridad permite acceder a nuevos conocimientos y favorece la continuidad de las trayectorias educativas. También amplía las posibilidades de participación social. Sin embargo, garantizar estos aprendizajes sigue siendo un desafío en América Latina y el Caribe. Las interrupciones escolares durante la pandemia profundizaron dificultades que ya estaban presentes en la región (World Bank et al., 2022).

Para atender esta situación, los países han impulsado reformas curriculares, elaborado materiales y desarrollado programas de formación docente y evaluación. Llevar estas iniciativas a las escuelas requiere decisiones sobre los contenidos, las formas de enseñanza y los apoyos que recibirán quienes las implementan. También exige coordinar responsabilidades entre los distintos niveles del sistema educativo. La investigación sobre implementación de políticas destaca la importancia de la participación de los actores, las capacidades institucionales y la coherencia entre las acciones previstas (OCDE, 2020).

En el campo de la alfabetización, Kim y Snow (2021) plantean que el conocimiento sobre cómo se aprende a leer debe complementarse con investigación sobre cómo se enseña. Conocer las habilidades que intervienen en la lectura ofrece orientaciones importantes, pero no determina por sí solo cómo organizar las actividades, cuánto tiempo dedicarles o qué apoyos necesitan docentes y estudiantes. Las autoras señalan, además, que las prácticas que muestran buenos resultados en contextos controlados pueden encontrar dificultades al incorporarse a las aulas habituales o al ampliarse. Por eso proponen estudiar las prácticas de enseñanza, la formación docente y las condiciones que permiten sostener las propuestas en las escuelas.

En este sentido, es pertinente conocer el pasaje de una experiencia piloto a un programa de alcance nacional, lo cual plantea desafíos específicos. Uno de ellos es que al aumentar el número de escuelas, cambian las posibilidades de intervención directa de los equipos que elaboraron la propuesta. Se vuelve necesario formar a otros actores y establecer formas de acompañamiento y seguimiento. Piper et al. (2018) analizaron este proceso en Tusome, un programa nacional de alfabetización de Kenia. Su estudio examinó las capacidades del sistema para comunicar expectativas, monitorear la implementación y proporcionar recursos y apoyos. En América Latina, la nota técnica sobre el Programa *Todos a Aprender* describe la evolución del mismo en la articulación de materiales, formación situada, acompañamiento y gestión territorial (Ministerio de Educación Nacional, 2022). Ambos trabajos establecen antecedentes y referencias para examinar las decisiones que acompañan la ampliación de una propuesta educativa.

En la República Dominicana, se produjo un proceso de escalamiento de un programa piloto a Programa Nacional. El mismo surgió como respuesta a los bajos rendimientos en las Evaluaciones Diagnósticas Nacionales en los aprendizajes de Lengua Española al finalizar el Primer Ciclo de la Educación Primaria (Ministerio de Educación de la República Dominicana [MINERD], 2024). El Programa Construyendo

la Base de los Aprendizajes (CON BASE), impulsado por el MINERD con el apoyo técnico y financiero de UNICEF se orientó a fortalecer la enseñanza de Lengua Española y Matemática en los tres primeros grados.

Sus antecedentes se remontan a 2017, cuando comenzaron a elaborarse los fundamentos teóricos y las primeras secuencias didácticas. Entre 2018 y 2019 se desarrolló una experiencia piloto en un solo distrito. Durante la suspensión de la presencialidad, parte de esas propuestas se adaptó para sostener la enseñanza en los hogares. La expansión territorial comenzó en 2022 y, en 2023, la Ordenanza 01-2023 (MINERD, 2023b) estableció la Política Nacional de Alfabetización Inicial en la Etapa Oportuna. En los años siguientes continuaron las acciones de formación y acompañamiento, junto con la revisión y diversificación de los materiales.

En Lengua Española, este recorrido comprendió la elaboración de guías teóricas y didácticas, fascículos para estudiantes, materiales de formación e instrumentos de evaluación y seguimiento. También involucró a equipos nacionales, regionales, distritales y escolares. Su desarrollo permite examinar cómo se organizaron los recursos y las responsabilidades para llevar una propuesta de enseñanza a un número creciente de escuelas y territorios.

Un antecedente específico es el estudio de Reyes Saldívar (2026) sobre la implementación de CON BASE en el Distrito Educativo 16-02 de Fantino. A partir de documentos y consultas a actores de distintos niveles de gestión, la autora destaca la formación, el acompañamiento y la coordinación institucional, e identifica necesidades pendientes. Ese análisis local puede complementarse con una mirada sobre el recorrido más amplio del programa: las decisiones tomadas desde sus primeros desarrollos, los cambios introducidos durante su expansión y la relación entre sus componentes pedagógicos e institucionales.

El presente artículo aborda ese recorrido mediante un estudio de caso cualitativo, apoyado en documentos y registros del programa. Su objetivo es analizar el desarrollo y la ampliación de CON BASE en la República Dominicana entre 2017 y 2026, desde sus inicios y experiencia piloto hasta su implementación a escala nacional, con foco en las decisiones pedagógicas e institucionales vinculadas con la alfabetización inicial en Lengua Española. Se busca aportar conocimiento sobre este proceso, sus ajustes y sus desafíos. El estudio no estima el impacto causal del programa ni propone su reproducción directa en otros contextos.

2. Metodología y fuentes

El artículo adopta un enfoque descriptivo, cualitativo y se organiza como un estudio de caso retrospectivo centrado en la evolución del Programa CON BASE y en las transformaciones introducidas en la política de alfabetización inicial de la República Dominicana entre 2017 y 2026. La elección de este enfoque responde al interés por dar a conocer el proceso de construcción, ampliación y revisión de una política educativa nacional, atendiendo tanto a sus decisiones pedagógicas como a las condiciones institucionales que hicieron posible su implementación.

El análisis se basa principalmente en fuentes documentales producidas durante las distintas etapas del programa.

Tabla 1. *Fuentes documentales del estudio*

Documento o conjunto documental	Fecha	Fuente y acceso
Adecuación Curricular: Nivel Primario	2023	MINERD. Documento curricular oficial (2023a).
Ordenanza núm. 01-2023: Política Nacional para la Alfabetización Inicial en la Etapa Oportuna	2023	MINERD. Marco normativo oficial (2023b).
Cuadernillos del Primer Ciclo y orientaciones para los centros educativos: Aprendemos en casa	2020–2021	MINERD–USAID–UNICEF. Cuadernillos y orientaciones de educación a distancia.
Guía teórica: Enseñanza de la Lengua Española en Primer Ciclo	2022	MINERD–UNICEF. Publicación oficial.
Guías didácticas de Lengua Española de 1.º a 3.º grado (1.ª ed.)	2022	MINERD–UNICEF. Edición inicial del Programa.
Fascículos de estudiantes de Lengua Española de 1.º a 3.º grado (1.ª ed.)	2022	MINERD–UNICEF. Edición inicial del Programa.
Guías didácticas de Lengua Española de 1.º a 3.º grado (2.ª ed., con evaluaciones y claves de corrección)	2025	MINERD–UNICEF. Publicaciones por grado; enlace a segundo.
Fascículos de estudiantes de Lengua Española de 1.º a 3.º grado (2.ª ed.)	2025	MINERD–UNICEF. Publicaciones por grado; enlace a segundo.
Guía didáctica para la enseñanza de la Lengua Española Multigrado	2025	MINERD–UNICEF. Publicación web.
Fascículos de estudiantes de Lengua Española Multigrado (1.º a 3.º grado)	2025	MINERD–UNICEF. Publicación web.
Programa CON BASE: Manual de organización y aplicación de la línea de base	2022	MINERD–UNICEF. Documento operativo e instrumentos de evaluación.
Resultados de la Evaluación Diagnóstica Nacional de Tercer Grado de Primaria, 2023: Informe nacional	2024	MINERD, Dirección de Evaluación de la Calidad. Evaluación de 2023; informe publicado en 2024.
Manual para el monitoreo en el centro educativo: aplicación de las secuencias didácticas de Lengua Española y Matemática	2022	MINERD–UNICEF. Documentación operativa del Programa.
Registros de consulta a docentes, coordinadores y técnicos para la revisión de guías y fascículos	2024	Documentación interna.
Agendas y presentaciones de formación de técnicos, coordinadores y docentes	2022–2026	Documentos internos de formación; acceso para participantes del Programa.

Documento o conjunto documental	Fecha	Fuente y acceso
Instrumento de acompañamiento de Lengua Española y registros de observación en centros educativos	2025–2026	Registros internos de acompañamiento.
Programa, módulos y agendas de formación de formadores de Instituciones de Educación Superior (IES)	2025–2026	Documentos internos de formación y planificación; acceso para participantes.
Innovaciones en la implementación del Programa CON BASE	2025	MINERD–UNICEF. Informe institucional no publicado (2025a).
Sistematización del componente de formación del Programa CON BASE	2025	MINERD–UNICEF. Informe institucional no publicado (2025b).

Nota: elaboración propia.

Las fuentes fueron seleccionadas por su relevancia para reconstruir la trayectoria de CON BASE y analizar sus principales transformaciones. Se incluyeron documentos correspondientes a diferentes momentos del proceso lo que permitió observar no solo las características del diseño inicial, sino también los ajustes introducidos a partir de la experiencia de implementación.

El análisis retrospectivo se organiza en cinco ejes, definidos a partir del objetivo del artículo. Los mismos permiten examinar las decisiones y cambios durante la ampliación. Cada uno responde a una pregunta:

- Enfoque didáctico: ¿Qué decisiones definieron la propuesta de Lengua Española y qué ajustes se introdujeron durante el desarrollo del Programa?
- Articulación: ¿Cómo se concretó la articulación entre currículo y didáctica en los materiales de enseñanza y los instrumentos de evaluación, y cómo se revisó esa articulación durante la implementación?
- Formación y acompañamiento: ¿Cómo se organizaron y modificaron la formación y el acompañamiento pedagógico a medida que el Programa se amplió?
- Capacidades técnicas y territoriales: ¿Cómo se distribuyeron las responsabilidades y qué acciones se desarrollaron para preparar a los equipos de los distintos niveles del sistema durante la expansión?
- Monitoreo y revisión: ¿Qué información se recogió sobre la implementación y los aprendizajes, y qué usos documentados tuvo para revisar las decisiones del Programa?

Una misma decisión o fuente puede aportar a más de una pregunta y estar relacionada. Su diferenciación permite examinar, respectivamente, los criterios de enseñanza, su expresión en los recursos, los procesos formativos, la organización institucional y el uso de la información.

El presente estudio no busca medir el impacto del Programa sobre los resultados de aprendizaje. Las conclusiones se concentran en el diseño, la implementación, los aprendizajes institucionales y las tensiones de la experiencia.

3. Trayectoria de la transformación de la alfabetización inicial en la República Dominicana, 2017-2026

Los antecedentes de CON BASE se remontan a 2017, cuando comenzaron a elaborarse sus fundamentos y primeras secuencias didácticas. En Lengua Española, la propuesta buscó traducir las prescripciones del currículo dominicano en recorridos concretos de enseñanza (Melgar y España, 2022). Entre 2018 y 2019 se desarrolló una experiencia piloto en el Distrito Educativo 10-01, que permitió poner a prueba los materiales y las estrategias de formación y acompañamiento.

Durante la suspensión de la presencialidad, parte de esos desarrollos se recuperó para elaborar los cuadernillos *Aprendemos en casa*. Las adaptaciones tuvieron en cuenta el menor andamiaje docente, la mayor participación de las familias y las desigualdades en el acceso a recursos tecnológicos. Por eso, los materiales debieron incorporar consignas para ser administradas por las familias sin conocimientos de pedagogía ni didáctica. Las actividades debían ser comprensibles fuera del aula, sin trabajo colaborativo entre pares ni con docentes y con tareas que pudieran realizarse con recursos disponibles en los hogares.

En 2022 comenzó la expansión territorial del Programa, inicialmente orientada a 23 distritos educativos, con materiales para los tres primeros grados y acciones de formación dirigidas a los equipos responsables de su implementación. En noviembre de ese año se suscribió un nuevo acuerdo para extender progresivamente su cobertura a los 122 distritos y las 18 regionales educativas del país.

En 2023 se publicó, también, la Adecuación Curricular del Nivel Primario. El documento mantuvo los enfoques del currículo dominicano y priorizó la alfabetización en el Primer Ciclo (MINERD, 2023a). Esta actualización forma parte del contexto curricular en el que continuó desarrollándose CON BASE. Su relación con los materiales y las orientaciones de enseñanza se examina en el apartado siguiente.

El 12 de junio de 2023, la Ordenanza 01-2023 estableció la Política Nacional para la Alfabetización Inicial en la Etapa Oportuna. Su propósito fue garantizar que todos los estudiantes completen la alfabetización inicial al finalizar el Primer Ciclo del Nivel Primario. La norma define líneas de acción sobre formación continua, acompañamiento, recursos, evaluación, apoyos a los aprendizajes, participación familiar, gestión y monitoreo. También asigna responsabilidades a las instancias nacionales, regionales, distritales y escolares (MINERD, 2023b, arts. 1–5 y 14). Este marco normativo acompañó la expansión de CON BASE, que alcanzó las 18 regionales y los 122 distritos educativos del país en 2023 (UNICEF República Dominicana, 2023).

Entre 2024 y 2026 continuaron la revisión y diversificación de la propuesta. Las consultas a docentes, coordinadores y equipos técnicos, junto con los registros de acompañamiento y evaluación, aportaron información para revisar las guías y los fascículos. Durante esta etapa se elaboró una segunda edición de los materiales, se avanzó en propuestas para aulas multigrado, se desarrollaron herramientas digitales de seguimiento y, desde 2025, se realizaron acciones de formación con equipos de las Instituciones de Educación Superior (IES) vinculadas a la formación docente.

La Tabla 2 sintetiza los principales hitos del recorrido. El apartado siguiente examina las decisiones pedagógicas e institucionales que acompañaron estas etapas mediante los cinco ejes de análisis.

Tabla 2. *Línea de tiempo del desarrollo y la ampliación de CON BASE, 2017-2026*

Período	Hito	Decisiones y cambios principales
2017	Primeros desarrollos pedagógicos	Elaboración de fundamentos y secuencias didácticas vinculados con el currículo dominicano.
2018–2019	Experiencia piloto en el Distrito Educativo 10-01	Puesta a prueba de materiales, formación y acompañamiento; identificación de ajustes para su implementación.
2020–2021	Adaptación durante la suspensión de la presencialidad	Recuperación de desarrollos previos para los cuadernillos Aprendemos en casa, con actividades y orientaciones para el trabajo en los hogares.
2022	Inicio de la expansión territorial	Implementación inicial en 23 distritos, con guías y fascículos para los tres primeros grados y formación de los equipos responsables.
2023	Publicación de la Adecuación Curricular del Nivel Primario	Actualización de las orientaciones curriculares ante las necesidades educativas posteriores a la pandemia, con prioridad en la alfabetización del Primer Ciclo y continuidad de los enfoques del currículo dominicano.
12 de junio de 2023	Establecimiento de la política nacional mediante la Ordenanza 01-2023	Definición de objetivos, líneas estratégicas y responsabilidades institucionales para la alfabetización inicial en la etapa oportuna.
2023	Alcance de las 18 regionales y los 122 distritos educativos	Ampliación de la organización territorial de la formación, el acompañamiento y el seguimiento del programa.
2024–2026	Revisión y diversificación de la propuesta	Consultas y análisis de registros para revisar los materiales; segunda edición de guías y fascículos; propuestas para multigrado y, desde 2025, acciones de formación con equipos de las Instituciones de Educación Superior (IES).

Nota: elaboración propia a partir de la documentación del programa, la Ordenanza 01-2023 y UNICEF República Dominicana (2023). Nota: los períodos agrupan procesos que pueden superponerse; no indican que todas las acciones comenzaran o concluyeran simultáneamente.

4. Cinco ejes centrales de la transformación

La evolución de CON BASE no supuso únicamente la ampliación de un programa hacia un mayor número de centros educativos. Implicó cambios en la manera de concebir la alfabetización inicial, organizar la enseñanza, formar a los actores responsables de implementarlo y gestionar una política de alcance nacional. Estas transformaciones se construyeron progresivamente a partir de los primeros desarrollos pedagógicos, la experiencia piloto, la adaptación durante la pandemia, la expansión territorial y la revisión de la propuesta a partir de la evidencia producida durante su implementación.

4.1 La construcción de un enfoque didáctico específico para la alfabetización inicial en Lengua Española

Una de las transformaciones centrales impulsadas por CON BASE fue la definición de una propuesta didáctica específica para la enseñanza de la Lengua Española durante el Primer Ciclo de la Educación Primaria. El Programa no se limitó a establecer la alfabetización como una prioridad, sino que avanzó en precisar qué conocimientos enseñar, cómo organizarlos progresivamente y qué intervenciones docentes podían acompañar a estudiantes con diferentes niveles de avance.

La propuesta se construyó en el marco del currículo nacional dominicano organizado a partir de tipos textuales sobre los cuales se abordan contenidos culturales y lingüísticos con una orientación comunicativa y funcional. Por lo tanto, las secuencias didácticas, por ser parte del desarrollo curricular, parten de textos con funciones reconocibles -como listas, mensajes, noticias, cuentos, recetas o textos expositivos- y articulan su comprensión y producción con el aprendizaje explícito y sistemático de la lengua escrita. Trabajar a partir de textos completos no supone, por lo tanto, confiar en un aprendizaje espontáneo del sistema alfabético. El enfoque combina situaciones significativas de lectura y escritura con la enseñanza explícita y progresiva de las relaciones entre sonidos y grafías, la lectura y escritura de palabras y otras convenciones de la lengua. Esta articulación es consistente con investigaciones que destacan la necesidad de integrar la enseñanza explícita del sistema de escritura con el desarrollo de la comprensión, el vocabulario y la participación en prácticas de lectura con sentido (Castles et al., 2018; Ehri, 2020; González-Valenzuela y Martín-Ruiz, 2023; Ripoll et al., 2024; Gori et al., 2022).

La oralidad, la comprensión y la producción escrita forman parte de este recorrido desde los primeros grados. El intercambio en torno a los textos permite recuperar conocimientos previos, ampliar vocabulario, anticipar sentidos y discutir interpretaciones. Del mismo modo, la comprensión no se posterga hasta que los estudiantes leen de manera autónoma: la lectura del docente y el diálogo sobre los textos permiten trabajar la construcción de significado en unas clases de la secuencia didáctica, mientras que en otras, sobre el mismo texto, se desarrollan habilidades de decodificación (Duke y Cartwright, 2021; Scarborough, 2001; Snow, 2006). La escritura también comienza antes del dominio convencional del sistema, mediante producciones colectivas, guiadas e individuales con propósitos comunicativos concretos, en línea con la evidencia sobre la importancia de enseñar de manera explícita los procesos de planificación, producción y revisión (Graham et al., 2015).

Las guías didácticas organizan estos aprendizajes mediante secuencias que articulan la exploración y comprensión de textos, el trabajo con vocabulario y sistema de escritura y la producción de nuevos textos del género estudiado (Osiadacz et al., 2025). La progresión busca evitar la acumulación de actividades aisladas y favorecer que los estudiantes recuperen estrategias y conocimientos en situaciones cada vez más autónomas. A su vez, las guías explicitan las intenciones pedagógicas y ofrecen orientaciones sobre posibles dificultades e intervenciones docentes. De este modo, no solo indican qué actividades realizar, sino también qué aprendizaje se procura promover y qué decisiones puede tomar el docente para acompañarlo.

Esta explicitación resulta especialmente relevante en aulas con niveles diversos de avance. Las orientaciones de profundización y las actividades complementarias permiten intensificar el trabajo sobre dificultades vinculadas con el principio alfabético, las relaciones entre sonidos y letras, la lectura y la escritura, sin separar a los estudiantes de los textos y contenidos trabajados por el conjunto del grupo. La intención es sostener propósitos comunes y, al mismo tiempo, habilitar apoyos diferenciados cuando son necesarios.

Finalmente, el enfoque fue construido específicamente para el contexto dominicano. Su relación con el currículo nacional, la selección de textos y situaciones comunicativas y la participación de especialistas, técnicos, coordinadores y docentes del país fueron parte de ese proceso. Por esta razón, el interés de la experiencia para otros sistemas educativos no reside en la reproducción literal de sus secuencias o materiales, sino en el modo en que una prioridad curricular fue traducida en una propuesta didáctica explícita, contextualizada y susceptible de ser revisada a partir de su implementación.

4.2 La articulación entre currículo, materiales y evaluación

Una segunda dimensión de la transformación fue la búsqueda de coherencia entre currículo, fundamentos didácticos, materiales, formación y evaluación. Esta articulación resultó relevante en un contexto en el que las orientaciones curriculares generales debían traducirse en decisiones concretas de enseñanza y sostenerse mediante recursos y criterios compartidos.

En CON BASE, el currículo nacional funcionó como punto de partida. Las guías teóricas desarrollaron los fundamentos del enfoque, las guías didácticas los tradujeron en secuencias progresivas y los fascículos ofrecieron textos, consignas y recursos para el trabajo de los estudiantes. Más que materiales aislados, estos componentes conformaron una infraestructura pedagógica común que permitió vincular las prescripciones curriculares con la práctica cotidiana.

Esta articulación también favoreció la construcción de un lenguaje pedagógico compartido entre docentes, coordinadores y técnicos. Conceptos como: intención pedagógica, secuencia, modelización, comprensión o producción escrita adquirieron referencias comunes para planificar, acompañar y analizar la enseñanza. Al mismo tiempo, la disponibilidad de materiales estructurados contribuyó a garantizar un piso común de oportunidades de aprendizaje entre centros con condiciones diversas.

La existencia de una propuesta común no implicó, sin embargo, una aplicación rígida. Las secuencias podían ajustarse a las características de los grupos siempre que se conservaran sus propósitos y la progresión de los aprendizajes. La autonomía docente se concibió, en este sentido, como capacidad para tomar decisiones fundamentadas dentro de un marco compartido.

En la primera edición de las guías, se dieron criterios y orientaciones generales para la evaluación de cada secuencia. Luego del primer año de implementación, se decidió integrar la evaluación al mismo dispositivo. Las secuencias incorporaron aprendizajes esperados, instrumentos y orientaciones para interpretar los resultados y decidir cómo continuar la enseñanza. La información obtenida permitió identificar aprendizajes que requerían mayor profundización y orientar apoyos específicos.

La revisión de los materiales realizada entre 2024 y 2025 profundizó esta lógica. A partir de la experiencia de implementación, los resultados de aprendizaje y las consultas a docentes, coordinadores y técnicos, se ajustaron las guías y fascículos y se incorporaron nuevas actividades, instrumentos de evaluación y orientaciones para estudiantes que requerían apoyos adicionales. La elaboración de materiales para aulas multigrado respondió al mismo principio: sostener un núcleo pedagógico común sin desconocer las diferencias entre contextos de enseñanza.

4.3 De la capacitación puntual a la formación continua y situada

Una tercera transformación fue la construcción de un dispositivo de formación continuo, vinculado con la práctica y sostenido durante la implementación. Las acciones buscaron que docentes, coordinadores y técnicos comprendieran los fundamentos de la propuesta, analizaran situaciones de enseñanza y revisaran sus decisiones. El dispositivo combinó encuentros presenciales y virtuales de alcance nacional. En junio de 2023, más de 500 técnicos de las 18 regionales y los 122 distritos educativos habían completado una etapa intensiva de 200 horas, orientada a fortalecer sus capacidades para formar y acompañar a docentes y equipos de gestión (UNICEF República Dominicana, 2023).

La formación se amplió a profesores de las Instituciones de Educación Superior (IES) vinculados con carreras de Educación Inicial y Primaria. En 2025, estos participantes accedieron a un trayecto que la sistematización del componente registra con una carga estimada de 80 horas presenciales y 60 virtuales. Los contenidos incluyeron los fundamentos del Programa, su articulación curricular, el análisis de las secuencias y herramientas para liderar procesos formativos. Esta incorporación buscó ampliar las capacidades formadoras y favorecer la articulación entre la formación inicial y continua (MINERD y UNICEF, 2025b).

La estrategia articuló una formación inicial, destinada a construir una base conceptual y didáctica compartida, con instancias posteriores centradas en necesidades identificadas durante la implementación. Por ejemplo, en 2025 se desarrollaron capacitaciones focalizadas en la enseñanza a estudiantes de tercer grado que aún no leían y escribían con autonomía. Las agendas propusieron analizar adaptaciones de secuencias, elaborar actividades complementarias y revisar las intervenciones docentes. Las dificultades observadas en las aulas se convirtieron así en contenidos específicos de formación, en consonancia con la evidencia sobre el valor de un desarrollo profesional centrado en contenidos, activo y sostenido en el tiempo (Darling-Hammond et al., 2017; MINERD y UNICEF, 2025b).

El carácter situado de la formación se expresó en el uso de la práctica como objeto de análisis. Las producciones de estudiantes, las correcciones y las situaciones de aula permitieron discutir problemas de enseñanza y construir respuestas posibles. Las guías y los fascículos ofrecieron un marco común para estos intercambios entre territorios, mientras que el análisis de sus fundamentos y progresiones favoreció una apropiación orientada por criterios didácticos.

El acompañamiento pedagógico sostuvo esta relación entre formación y práctica. Los coordinadores tuvieron un papel relevante por su cercanía cotidiana con las aulas. Entre 2023 y 2025 se organizó para este perfil un recorrido de dos encuentros

presenciales y seis virtuales, con una carga aproximada de 42 horas. Se abordaron la observación de clases, el análisis de cuadernos, la retroalimentación, las intervenciones docentes y el uso pedagógico de la evaluación (MINERD y UNICEF, 2025b). En 2026 se elaboró, además, una herramienta para preparar las visitas mediante la revisión previa de registros de enseñanza, aprendizajes y acompañamientos anteriores, con el propósito de orientar los apoyos y dar seguimiento a los acuerdos.

Estos desarrollos configuraron un ciclo de aprendizaje profesional: los marcos y las herramientas se ponían a prueba en las aulas, el acompañamiento aportaba evidencias y su análisis orientaba nuevas acciones formativas. La formación pasó así a constituirse en un componente de la implementación y de su revisión continua.

4.4 El fortalecimiento de las capacidades técnicas y territoriales

La expansión nacional requirió distribuir las capacidades necesarias para implementar CON BASE dentro de las estructuras del sistema educativo dominicano. Una decisión central fue fortalecer a los actores que ya cumplían funciones de formación, acompañamiento y gestión en los niveles nacional, regional, distrital y escolar.

En una primera etapa, especialistas de las áreas formaron a equipos técnicos del MINERD y de UNICEF, técnicos regionales y distritales. El propósito fue que estos actores desarrollaran conocimientos y herramientas para convertirse en referentes y formadores en sus territorios.

A medida que avanzó la implementación, los equipos territoriales asumieron responsabilidades crecientes en la organización de formaciones, visitas, análisis de resultados y planes de mejora. Esta autonomía progresiva permitió distribuir capacidades dentro del sistema y fortalecer las condiciones para la continuidad del Programa.

La autonomía territorial se desarrolló dentro de un marco nacional compartido, con materiales, criterios y mecanismos de seguimiento comunes. El desafío consistió en articular una orientación pedagógica común con la capacidad local para responder a las características de los centros. En esta misma dirección, la incorporación, en 2025, de profesores de las Instituciones de Educación Superior buscó acercar la formación inicial docente a la propuesta promovida en las escuelas.

El fortalecimiento de capacidades puede contribuir a sostener la implementación de una política. La OCDE (2020) destaca la importancia de contar con conocimientos y competencias en los distintos niveles del sistema, así como con capacidad para utilizar información y ajustar las acciones. En CON BASE, las acciones de preparación de técnicos y coordinadores pueden interpretarse como una forma de distribuir esas capacidades dentro de las estructuras educativas. Desde esta perspectiva, la asistencia técnica externa puede contribuir a preparar equipos que asuman progresivamente las tareas de formación, acompañamiento y seguimiento.

Esta interpretación es coherente con el estudio de Reyes Saldívar (2026) sobre el Distrito Educativo 16-02 de Fantino. Desde una escala local, la autora identifica la formación, el acompañamiento técnico y la coordinación entre los distintos niveles de gestión como condiciones relevantes para la apropiación del Programa.

4.5 El monitoreo y la revisión como mecanismos de mejora continua

El quinto eje fue la incorporación de la evaluación y el monitoreo como herramientas para comprender la implementación, identificar dificultades y orientar decisiones pedagógicas e institucionales.

El Programa reunió información sobre la aplicación de las secuencias, las acciones formativas, el acompañamiento y los aprendizajes. El ejercicio censal (línea de base) y los dos ejercicios muestrales permitieron observar la evolución de conocimientos en Lengua Española y Matemática, mientras que las herramientas de seguimiento aportaron información sobre el desarrollo de las secuencias, las visitas a los centros y las acciones de formación (MINERD y UNICEF, 2025a).

La información adquirió distintos usos según el nivel del sistema. En las aulas y en los centros permitió analizar los aprendizajes y necesidades de apoyo; en los distritos y regionales, identificar tendencias y prioridades territoriales; y en el nivel nacional, orientar decisiones de alcance general. Su valor estuvo asociado a la posibilidad de interpretar los datos y traducirlos en acciones.

Las herramientas digitales facilitaron la sistematización y el análisis de la información. Los resultados de aprendizaje, las observaciones de aula y las consultas a los actores se utilizaron para orientar los contenidos de nuevas formaciones, focalizar apoyos y revisar materiales. La segunda edición de las guías y fascículos constituye una expresión concreta de este proceso de revisión a partir de la experiencia de implementación.

Este uso de la evidencia incorporó una lógica de aprendizaje institucional: la implementación produjo información que permitió revisar decisiones y ajustar la propuesta a medida que se desarrollaba. Al mismo tiempo, los datos de seguimiento permiten describir tendencias, identificar dificultades y formular nuevas preguntas sobre la enseñanza y la implementación. Su interpretación requiere considerar la diversidad de condiciones sociales, institucionales y pedagógicas en las que se desarrolla el Programa.

5. Discusión y conclusiones

El recorrido de CON BASE entre 2017 y 2026 permite analizar el escalamiento de una política de alfabetización como un proceso de construcción pedagógica e institucional. La propuesta didáctica, los materiales, la formación, el acompañamiento, las capacidades territoriales y el monitoreo fueron configurando una arquitectura común para orientar la enseñanza. El caso muestra que alcanzar escala supone ampliar la cobertura y, al mismo tiempo, generar las capacidades necesarias para sostener una orientación pedagógica en contextos diversos.

Esta lectura coincide con Piper et al. (2018), quienes, al analizar la expansión nacional de Tusome en Kenia, destacan la importancia de desarrollar capacidades dentro de las estructuras del sistema educativo. Desde esta perspectiva, el escalamiento requiere examinar cómo se comunican las orientaciones, cómo se organiza el apoyo a las escuelas y cómo se sigue el desarrollo de la propuesta. En CON BASE, se puede relacionar la ampliación territorial con los cambios en la formación, el acompañamiento y la distribución de responsabilidades. A partir de los cinco ejes analizados, se discuten

cuatro cuestiones que se tensionan y, a la vez, atraviesan el recorrido: la relación entre coherencia y apropiación profesional, entre escala y contextualización, el desarrollo de capacidades institucionales y el uso de información para revisar la propuesta.

Una primera cuestión refiere a la relación entre coherencia y apropiación profesional. La articulación entre currículo, materiales, formación y evaluación ofreció un marco compartido para la enseñanza y un lenguaje común entre docentes, coordinadores y técnicos. En este sentido, la formación y el acompañamiento buscaron que los docentes comprendieran sus fundamentos y pudieran ajustar las propuestas a cada grupo. Esto coincide con Penuel et al. (2007), quienes destacan la coherencia de la formación, el tiempo para planificar y el apoyo técnico en la implementación curricular. Sin embargo, como señalan Kim y Snow (2021), conocer los materiales no basta para saber cómo se utilizan en las aulas. Por ello, la articulación documentada debe distinguirse de la apropiación efectiva de la propuesta.

Una segunda cuestión se vincula con la relación entre escala y contextualización. La expansión nacional requirió sostener un núcleo pedagógico común y, a la vez, responder a la diversidad de centros y territorios. Las adaptaciones realizadas durante el proceso muestran una concepción de la coherencia compatible con diferentes formas de implementación. Esta experiencia resulta relevante para otros sistemas educativos principalmente por el proceso de construcción desarrollado: una propuesta articulada con el currículo, las características lingüísticas, los actores y las estructuras institucionales de su propio contexto.

El fortalecimiento de capacidades institucionales constituye otra dimensión central del escalamiento. La OCDE (2020) señala que la implementación de Programas requiere conocimientos y competencias en los distintos niveles de gestión, además de responsabilidades claras y capacidad para ajustar las acciones. Este marco permite interpretar la preparación de técnicos y coordinadores de CON BASE como una apuesta por desarrollar capacidades dentro del sistema. La formación de los distintos agentes educativos permitió distribuir conocimientos y responsabilidades en distintos niveles del sistema. La sostenibilidad se vincula, así, con la capacidad de esas estructuras para formar, acompañar, interpretar información y revisar decisiones. Este proceso requiere continuidad, especialmente frente a la rotación de actores y la incorporación de nuevos docentes y técnicos. La institucionalización supone, por tanto, que los conocimientos construidos durante la implementación se integren progresivamente en las prácticas, responsabilidades y formas de trabajo del sistema.

Una cuarta cuestión refiere al uso de la información como fuente de aprendizaje institucional. El monitoreo, las evaluaciones y las observaciones de aula generaron evidencias para identificar dificultades, orientar la formación, focalizar apoyos y revisar materiales. Su valor reside en la posibilidad de convertir los registros en preguntas y decisiones pedagógicas. Esta perspectiva también plantea un desafío para la gestión: sostener espacios y responsabilidades que permitan analizar la información y devolverla a quienes participan en la enseñanza. De este modo, el monitoreo puede integrarse a un ciclo de revisión y mejora de la política.

En este sentido, la experiencia de Tusome ofrece un contraste relevante: Piper et al. (2018) identificaron mecanismos de seguimiento, pero también un aprovechamiento insuficiente de las observaciones de aula para orientar apoyos específicos.

Esta distinción ayuda a precisar el análisis de CON BASE. Además de describir los instrumentos y registros disponibles, interesa identificar qué decisiones se modificaron a partir de ellos. La OCDE (2020) también destaca que la capacidad de utilizar los datos para ajustar las acciones forma parte de una implementación efectiva.

El análisis de estos cinco ejes permite comprender cómo se fue organizando la ampliación de CON BASE y qué desafíos plantea su continuidad. La discusión destaca la necesidad de sostener referencias pedagógicas compartidas, atender las diferencias entre contextos, preparar a los equipos y utilizar la información para revisar decisiones. Estos aspectos ofrecen preguntas para otras experiencias de alfabetización, cuyo desarrollo requiere considerar las condiciones de cada sistema educativo.

Los resultados de aprendizaje disponibles ofrecen información complementaria para interpretar este recorrido. Sus distintos diseños, alcances y niveles de representatividad orientan a utilizarlos como evidencia de tendencias dentro de un proceso más amplio. El alcance del presente estudio se concentra en reconstruir las transformaciones de la política, analizar las decisiones que organizaron su implementación e identificar las capacidades desarrolladas para sostenerla. Estudios posteriores podrán profundizar la relación entre estas condiciones de implementación, las prácticas de enseñanza y los aprendizajes de los estudiantes.

En conclusión, la experiencia de CON BASE muestra que una política de alfabetización de alcance nacional se construye mediante la articulación de decisiones didácticas, recursos, desarrollo profesional, capacidades territoriales y mecanismos de revisión. Su aporte para otros contextos reside en las preguntas que plantea sobre cómo construir coherencia, distribuir capacidades dentro del sistema y utilizar la propia implementación como fuente de conocimiento. Desde esta perspectiva, el caso dominicano aporta elementos para pensar el escalamiento y la sostenibilidad de políticas de alfabetización inicial en contextos educativos diversos.

Referencias

Castles, A., Rastle, K., & Nation, K. (2018). Ending the reading wars: Reading acquisition from novice to expert. *Psychological Science in the Public Interest, 19*(1), 5–51. https://doi.org/10.1177/1529100618772271

Darling-Hammond, L., Hyler, M. E., & Gardner, M. (2017). *Effective teacher professional development*. Learning Policy Institute. https://doi.org/10.54300/122.311

Duke, N. K., & Cartwright, K. B. (2021). The science of reading progresses: Communicating advances beyond the simple view of reading. *Reading Research Quarterly, 56*(S1), S25–S44. https://doi.org/10.1002/rrq.411

Ehri, L. C. (2020). The science of learning to read words: A case for systematic phonics instruction. *Reading Research Quarterly, 55*(S1), S45–S60. https://doi.org/10.1002/rrq.334

González-Valenzuela, M.-J., & Martín-Ruiz, I. (2023). Intervención temprana de la lectura y la escritura en estudiantes españoles. *Anales de Psicología, 39*(3), 405–414. https://doi.org/10.6018/analesps.472161

Gori, A., Diuk, B., & Feldman, D. (2022). La enseñanza explícita en la discusión didáctica actual. Estudios pedagógicos (Valdivia), 48(4), 377-396. https://doi.org/10.4067/S0718-07052022000400377

Graham, S., Harris, K. R., & Santangelo, T. (2015). Research-based writing practices and the Common Core: Meta-analysis and meta-synthesis. *The Elementary School Journal, 115*(4), 498–522. https://doi.org/10.1086/681964

Kim, Y.-S. G., & Snow, C. E. (2021). The science of reading is incomplete without the science of teaching reading. *The Reading League Journal, 2*(3), 5–8, 10–13.

Melgar, S., & España, S. (2022). *Guía teórica: Enseñanza de la Lengua Española en Primer Ciclo*. Ministerio de Educación de la República Dominicana. https://go.oei.int/ixvs9llj

Ministerio de Educación Nacional. (2022). Programa Todos a Aprender del Ministerio de Educación Nacional (Colombia): Nota técnica. https://go.oei.int/29thelmz

Ministerio de Educación de la República Dominicana. (2023a). Adecuación curricular: Nivel primario.

Ministerio de Educación de la República Dominicana. (2023b). Ordenanza núm. 01-2023 que establece la Política Nacional para la Alfabetización Inicial en la Etapa Oportuna. https://go.oei.int/w1z48k4b

Ministerio de Educación de la República Dominicana, & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2022a). *Programa CON BASE: Manual de organización y aplicación de la línea de base*. https://go.oei.int/ixdtjwhb

Ministerio de Educación de la República Dominicana, & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2022b). *Programa Construyendo la Base de los Aprendizajes (CON BASE)*. UNICEF República Dominicana. https://go.oei.int/vztz5aoj

Ministerio de Educación de la República Dominicana. (2024). *Resultados de la Evaluación Diagnóstica Nacional de Tercer Grado de Primaria, 2023: Informe nacional*. Dirección de Evaluación de la Calidad. https://go.oei.int/ldgywo4r

Ministerio de Educación de la República Dominicana, & UNICEF. (2025a). *Innovaciones en la implementación del Programa CON BASE* [Documento institucional no publicado].

Ministerio de Educación de la República Dominicana, & UNICEF. (2025b). *Sistematización del componente de formación del Programa CON BASE* [Documento institucional no publicado].

Ministerio de Educación de la República Dominicana, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2021). *Orientación a los centros educativos de Inicial y Primaria: Aprendemos en casa 2020–2021*. https://go.oei.int/uehr0evn

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *An implementation framework for effective change in schools* (OECD Education Policy Perspectives, No. 9). https://doi.org/10.1787/4fd4113f-en

Osiadacz, N., Rodríguez Tablado, M. S., & Melgar, S. (2025). *Guía didáctica para la enseñanza de la Lengua Española: Primer grado* (2.ª ed.). Ministerio de Educación de la República Dominicana.

Penuel, W. R., Fishman, B. J., Yamaguchi, R., & Gallagher, L. P. (2007). What makes professional development effective? Strategies that foster curriculum implementation. *American Educational Research Journal, 44*(4), 921–958. https://doi.org/10.3102/0002831207308221

Piper, B., DeStefano, J., Kinyanjui, E. M., & Ong'ele, S. (2018). Scaling up successfully: Lessons from Kenya's Tusome national literacy program. Journal of Educational Change, 19, 293–321. https://doi.org/10.1007/s10833-018-9325-4

Reyes Saldívar, A. H. (2026). Implementación del Programa CON BASE y acompañamiento pedagógico en el Distrito Educativo 16-02 de Fantino. *Linderos Interdisciplinarios, 3*(2), 37. https://doi.org/10.67137/linderos.v3i2.37

Ripoll, J. C., Gomez Merino, I. y Ávila Clemente, V. (2024). *Aprender a enseñar a leer y a escribir*. España: Ediciones SM.

Scarborough, H. S. (2001). Connecting early language and literacy to later reading (dis)abilities: Evidence, theory, and practice. In S. B. Neuman & D. K. Dickinson (Eds.), *Handbook of early literacy research (Vol. 1, pp. 97–110)*. The Guilford Press.

Snow, C. E. (2006). What counts as literacy in early childhood? En K. McCartney & D. Phillips (Eds.), *Blackwell Handbook of Early Childhood Development* (pp. 274–294). Blackwell Publishing.

UNICEF República Dominicana. (2023, 22 de junio). *MINERD, UNICEF e INAFOCAM capacitan a más de 500 técnicos sobre la enseñanza de español y matemática en los primeros grados de primaria*. https://go.oei.int/hfqbitcp

UNICEF República Dominicana. (2024, 12 de septiembre). *Estudios de UNICEF y MINERD muestran mejoras importantes en los aprendizajes de matemática y lecto-escritura con el Programa CON BASE*. https://go.oei.int/aoo9gyrp

World Bank, UNESCO, UNICEF, Foreign, Commonwealth & Development Office, United States Agency for International Development, & Bill & Melinda Gates Foundation. (2022). *The state of global learning poverty: 2022 update*. World Bank. https://go.oei.int/nk8uc9wl

Cómo citar en APA:

Rodríguez Tablado, M. S., y Osiadacz, N.(2026). Transformaciones en la política de alfabetización inicial de la República Dominicana: la experiencia de CON BASE, 2017-2026. *Revista Iberoamericana de Educación, 102*(1), 133-148. https://doi.org/10.35362/rie10217559

Do plano normativo à governança por evidências: reconfigurações do planejamento educacional no Brasil no PNE 2026-2036

Del marco normativo a la gobernanza basada en la evidencia: reconfiguraciones de la planificación educativa en Brasil en el PNE 2026-2036

From normative planning to evidence-based governance: reconfigurations of educational planning in Brazil in the 2026-2036 national education plan

Carolina Giovannetti [1] https://orcid.org/0000-0003-1640-4803
Lorena Andrade Costa [1] https://orcid.org/0000-0002-4577-6684
[1] *Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil*

Resumo. O artigo analisa o Plano Nacional de Educação (PNE) 2026-2036 em perspectiva comparada com o PNE 2014-2024, buscando compreender as inflexões na forma de regulação das políticas educacionais no Brasil. Argumenta-se que o novo plano representa uma transição de um modelo normativo, centrado em metas quantitativas, para um modelo de governança orientado por evidências, baseado em monitoramento contínuo, avaliação e coordenação federativa. A partir de análise documental e diálogo com a literatura crítica sobre políticas educacionais, o estudo evidencia avanços na institucionalização da governança e na centralidade da equidade, mas também aponta tensões relacionadas à tecnocratização da gestão, à indefinição do financiamento e às desigualdades estruturais. Conclui-se que o novo PNE inaugura uma racionalidade gerencial mais sofisticada, cuja efetividade dependerá da capacidade estatal e da disputa política em torno do sentido da educação pública.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; políticas educacionais; governança; avaliação educacional; desigualdades educacionais.

Resumen. Este artículo analiza el Plan Nacional de Educación (PNE) 2026-2036 en comparación con el PNE 2014-2024, con el fin de comprender los cambios en la regulación de las políticas educativas en Brasil. Argumenta que el nuevo plan representa una transición de un modelo normativo, centrado en objetivos cuantitativos, a un modelo de gobernanza basado en la evidencia, fundamentado en el monitoreo continuo, la evaluación y la coordinación federativa. Mediante el análisis documental y el diálogo con la literatura crítica sobre políticas educativas, el estudio resalta los avances en la institucionalización de la gobernanza y la centralidad de la equidad, pero también señala tensiones relacionadas con la tecnocratización de la gestión, la falta de definición de la financiación y las desigualdades estructurales. Se puede concluir que el nuevo Plan Nacional de Educación (PNE) inaugura una lógica de gestión más sofisticada, cuya eficacia dependerá de la capacidad del Estado y del debate político en torno al significado de la educación pública.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación; políticas educativas; gobernanza; evaluación educativa; desigualdades educativas.

Abstract. This article analyzes the 2026-2036 National Education Plan (NEP) in comparison with the 2014-2024 NEP, seeking to understand the shifts in the regulation of educational policies in Brazil. It argues that the new plan represents a transition from a normative model, centered on quantitative targets, to an evidence-informed governance model based on continuous monitoring, evaluation, and federal coordination. Drawing on documentary analysis and engaging with the critical literature on educational policies, the study highlights advances in the institutionalization of governance and the growing centrality of equity, while also identifying tensions related to the technocratization of educational management, uncertainties surrounding funding, and persistent structural inequalities. It concludes that the new NEP introduces a more sophisticated managerial rationality, whose effectiveness will depend on state capacity and the political contestation surrounding the meaning and future of public education.

Keywords: National Education Plan; educational policies; governance; educational assessment; educational inequalities.

1. Introdução

O Plano Nacional de Educação (PNE) constitui um dos principais instrumentos de planejamento da política educacional brasileira, articulando diretrizes, metas e estratégias em horizonte decenal. O PNE 2014-2024 foi marcado por forte ambição normativa, mas também por limitações no que se refere à sua implementação (Brasil,

2026). Conforme argumenta Saviani (2014), tratava-se de um plano que não dispunha de mecanismos efetivos para assegurar a concretização de suas metas, o que comprometeu sua efetividade.

O PNE, instituído pela Lei nº 13.005/2014, estabeleceu vinte metas a serem alcançadas até 2024, abrangendo desde a universalização do acesso à educação básica até a valorização do magistério e o financiamento educacional (Brasil, 2026). Ao final de sua vigência, os balanços produzidos tanto por instâncias oficiais quanto pela sociedade civil convergem para um diagnóstico de baixa efetividade. Segundo levantamento da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), apenas quatro das vinte metas foram sequer parcialmente cumpridas, e mesmo essas já apresentavam avanço significativo desde antes da aprovação da lei, o que relativiza a atribuição desse cumprimento parcial à execução do plano em si (CNDE, 2024). Áreas historicamente sensíveis, como a erradicação do analfabetismo, a expansão do ensino médio e a valorização salarial do magistério, permaneceram distantes das metas fixadas, demonstrando a persistência de desigualdades estruturais no sistema educacional brasileiro.

A aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE), em 2026, inaugura uma nova fase no planejamento educacional brasileiro, marcada por inflexões relevantes em relação ao PNE 2014–2024. Se o plano anterior foi amplamente reconhecido por sua ambição normativa, também foi objeto de críticas quanto à fragilidade de seus mecanismos de implementação (Ernica et al., 2024). Como observa Saviani (2014), o PNE de 2014 apresentava um caráter predominantemente declaratório, na medida em que se limita a enunciar metas, sem assegurar os meios efetivos para sua realização. Nesse contexto, a aprovação do PNE 2026-2036 suscita a necessidade de compreender em que medida o novo plano representa continuidade ou ruptura em relação ao anterior. Na nova proposição, incorporam-se instrumentos de governança orientados por evidências e mecanismos mais estruturados de acompanhamento e avaliação. Este artigo propõe analisar essa transição, argumentando que o novo PNE inaugura uma forma distinta de regulação da política educacional, baseada na centralidade da avaliação, da gestão por resultados e da coordenação federativa.

O presente estudo parte da seguinte problemática: quais são as principais reconfigurações na lógica de planejamento educacional introduzidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2026-2036 em comparação ao PNE 2014-2024, e quais são suas implicações para a regulação da educação pública no Brasil? Essa questão orienta a investigação ao buscar compreender as mudanças formais entre os dois planos, mas, sobretudo, as transformações nos princípios que estruturam a política educacional contemporânea.

Como hipótese, sustenta-se que o PNE 2026-2036 não se limita a atualizar as metas e estratégias do plano anterior, mas expressa uma mudança de paradigma no planejamento educacional brasileiro. Essa inflexão caracteriza-se pela transição de um modelo normativo-expansivo, orientado à ampliação do direito à educação e da cobertura educacional, para um modelo gerencial-avaliativo, no qual a ênfase recai sobre o monitoramento, a avaliação e os resultados. Nesse contexto, a governança

por evidências emerge como elemento estruturante, redefinindo os mecanismos de regulação das políticas educacionais e introduzindo novas dinâmicas de coordenação, monitoramento e responsabilização.

Metodologicamente, este estudo adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na análise documental dos textos do PNE 2014-2024 e do PNE 2026-2036. A investigação também se apoia em uma análise comparativa das metas e estratégias de ambos os planos, buscando identificar continuidades, rupturas e deslocamentos no modo de conceber o planejamento educacional. Cellard (2014, p. 299) destaca que a análise documental exige a contextualização adequada do material investigado, considerando o momento em que "foi produzido o documento e no qual se mergulhava seu autor e aqueles a quem ele foi destinado". Para o autor, isso torna indispensável compreender a "conjuntura política, econômica, social, cultural, que propiciou a produção de um documento determinado".

A análise comparativa adotada neste estudo organiza-se em três etapas articuladas. Na primeira, procede-se à leitura flutuante e à identificação dos eixos temáticos estruturantes de cada plano, tomando como corpus as Leis nº 13.005/2014 (Brasil, 2014) e nº 15.388/2026 e seus respectivos anexos de metas e estratégias. Na segunda etapa, realiza-se a categorização temática do material, orientada pelas categorias analíticas previamente definidas, governança, financiamento, avaliação e equidade, que funcionam como eixos interpretativos para examinar de forma articulada as múltiplas dimensões das políticas educacionais. A aplicação dessas categorias se dá por meio da análise de conteúdo, com a codificação dos dispositivos legais e a comparação sistemática entre os dois planos em eixos temáticos equivalentes, como acesso, qualidade, financiamento, governança e avaliação, conforme sistematizado no Quadro 1. Na terceira etapa, os dados codificados são confrontados com a literatura especializada sobre gestão por resultados, sistemas de avaliação e implementação de planos decenais (Brooke & Cunha, 2011; Perrella & Alencar, 2022; Saviani, 2014; Abrucio, 2005), de modo a interpretar as mudanças identificadas como indícios de uma transição paradigmática do modelo normativo-expansivo para o modelo gerencial-avaliativo. Essa triangulação entre análise documental, categorias analíticas e referencial teórico permite identificar continuidades, rupturas e deslocamentos no modo de conceber o planejamento educacional, evitando leituras fragmentadas que tomem cada mudança isoladamente e obscureçam o padrão mais amplo de reconfiguração da política educacional.

2. Referencial teórico

O planejamento educacional é compreendido como expressão das formas de atuação do Estado. Para Dourado (2016), o PNE deve ser entendido como instrumento de política de Estado, e não apenas de governo, o que implica considerar suas condições de implementação.

O PNE é o eixo central das políticas públicas educacionais brasileiras, estabelecendo diretrizes, metas e estratégias para um decênio. Contudo, a literatura aponta um descompasso histórico entre o que é planejado e o que é efetivamente alcançado. O PNE para o período de 2014 a 2024 passou a ter validade a partir da sanção da Lei nº 13.005, em 25 de junho de 2014, tratando-se do segundo PNE brasileiro

aprovado por meio de lei. Entre suas finalidades, destacam-se a promoção de um sistema nacional articulado de Educação, o estabelecimento de diretrizes, objetivos, metas e estratégias voltadas à ampliação e à melhoria da qualidade do ensino em suas diferentes etapas, níveis e modalidades, mediante ações integradas entre os diversos entes federativos (Echalar et al., 2020).

Segundo Bauer (2019), a avaliação caracteriza-se como um processo sistemático de atribuição de valor e mérito que, fundamentado em critérios defensáveis, busca emitir um juízo sobre a qualidade e a utilidade de uma intervenção para orientar a tomada de decisões. Sob essa perspectiva conceitual, o PNE 2014-2024 preserva a avaliação como elemento estruturante do planejamento estatal, ao mesmo tempo em que destaca o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) como referência central para a formulação e a orientação das políticas públicas educacionais.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), concebido como um indicador de qualidade da educação, assume papel estratégico nesse contexto, ao reunir dados sobre o desempenho dos estudantes em avaliações em larga escala e indicadores de fluxo escolar, sendo utilizado como principal instrumento para o acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas no plano, como informa Bandeira (2015). Como destacam Brooke e Cunha (2011), a expansão dos sistemas de avaliação assume papel central na indução das políticas educacionais, argumento que será retomado adiante, ao discutirmos a governança do novo PNE.

Lima (2020) observa que o primeiro PNE (2001-2010) falhou em metas fundamentais, como a erradicação do analfabetismo e a expansão da educação infantil. No plano de 2014-2024, persistem desafios na elevação da taxa de escolaridade e na formação adequada de professores (as).

A crítica de Lima (2020) dialoga diretamente com a centralidade atribuída à avaliação discutida anteriormente. Se o IDEB e o SAEB operam como instrumentos de acompanhamento das metas, seu potencial transformador permanece limitado quando não acompanhado de mudanças estruturais nas condições materiais de acesso à educação. Nesse sentido, a inclusão percentualizada apontada pelo autor sugere que a avaliação, por si só, tende a mensurar e tornar visível a desigualdade, sem necessariamente contribuir para sua superação.

A implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) tem gerado um acalorado debate no campo educacional, sendo frequentemente interpretada por críticos como uma contrarreforma (Duarte et al., 2020) que se choca diretamente com os princípios do Plano Nacional de Educação (PNE). Um dos principais pontos de tensão reside na relação entre centralização normativa e a lógica de mercado.

Segundo Aguiar e Dourado (2019), a BNCC, ao impor um currículo nacional homogêneo, secundariza a necessária articulação federativa entre União, estados e municípios, ao mesmo tempo em que promove uma visão de educação focada no desenvolvimento de competências e habilidades. Essa abordagem, alertam os autores, está prioritariamente voltada para a obtenção de bons resultados em avaliações de larga escala, como o SAEB, alinhando-se a uma racionalidade técnica e gerencialista.

Essa crítica ao formato curricular adotado pela BNCC é aprofundada por outros pesquisadores, que denunciam seus efeitos redutores sobre o conhecimento escolar. Macedo (2018) sustenta que a Base reduz o currículo a uma mera lista de conteúdos oficiais e mensuráveis, tratando o saber como um objeto estático a ser aferido por testes, em detrimento de processos formativos mais amplos.

Nesse mesmo sentido, Lopes (2019) argumenta que a tentativa de homogeneização curricular promovida pela BNCC ignora a complexidade da realidade escolar, uma vez que o currículo legítimo é aquele que se constrói de forma contextualizada, negociada e criativa no interior de cada unidade escolar. Para ela, ignorar essa dinâmica significa impor um modelo descolado das necessidades e saberes locais.

Diante desse cenário normativo e controlador, emerge a figura da resistência docente. Alves (2014) enfatiza que as escolas são, sobretudo, espaços de praticantes-pensantes, professores e alunos que, no cotidiano, criam e recriam os currículos, resistindo ativamente a modelos impositivos de apostilagem e ao controle externo vindo de instâncias centralizadoras. Assim, a BNCC, ao tentar fixar um roteiro único, acaba por desconsiderar a autonomia e a inteligência prática que caracterizam o fazer educativo diário.

O conflito entre as diretrizes do PNE e as políticas educacionais recentes também se manifesta de maneira contundente no ensino superior, especialmente no que diz respeito às metas 12, 13 e 14 do plano, que tratam da expansão, qualidade e pós-graduação. Uma análise crítica de Echalar et al. (2020) revela que o próprio conceito de inovação inserido no PNE (particularmente nas metas 12 e 14) está fortemente atrelado a uma visão mercadológica, vinculada ao desenvolvimento econômico e à competitividade empresarial. Essa orientação, segundo os autores, traz como consequência uma profunda subordinação da pesquisa acadêmica aos interesses do capital privado. Observa-se, assim, uma tendência de transformar as Instituições de Ensino Superior (IES) em quase-firmas, onde a produção de conhecimento é direcionada prioritariamente para a geração de patentes e para parcerias público-privadas que atendem a demandas imediatas do setor produtivo. Essa lógica, alertam, opera em detrimento da autonomia universitária e daquela pesquisa básica e crítica que não possui aplicação comercial imediata, mas que é fundamental para o avanço científico e social de longo prazo (Echalar et al., 2020).

Contudo, ao nosso juízo, o ponto de maior vulnerabilidade e o principal obstáculo para a efetivação do PNE reside na sua viabilidade financeira. A promulgação da PEC 241/55 (posteriormente transformada na Emenda Constitucional n° 95/2016), que instituiu o Novo Regime Fiscal e congelou as despesas primárias do governo federal por 20 anos, é vista como um golpe quase letal no planejamento educacional. Amaral (2017) enfatiza essa questão ao afirmar que essa medida decreta a morte do PNE, pois inviabiliza a principal meta que garantiria o cumprimento de todas as outras: a Meta 20, que prevê a ampliação do investimento público em educação para 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2024.

Com o teto de gastos limitando o crescimento das despesas à inflação do ano anterior (IPCA), torna-se materialmente impossível alcançar esse patamar de investimento sem uma drástica reorientação orçamentária. Consequentemente, em um cenário de austeridade permanente, metas ambiciosas como a expansão quali-

ficada da pós-graduação e a efetiva valorização salarial dos docentes da educação básica (que envolveria a implantação do piso nacional e planos de carreira) tornam-se inalcançáveis.

Dessa forma, o conflito entre a BNCC e o PNE revela-se, em última instância, como um sintoma de um embate maior entre uma visão de educação como direito social e bem público e uma lógica fiscal e mercadológica que subordina as políticas educacionais à austeridade e ao capital.

Os textos convergem para a ideia de que o planejamento educacional brasileiro sofre uma inflexão conservadora e privatista. Enquanto o PNE 2014-2024 trazia um horizonte de expansão e democratização, as políticas subsequentes (BNCC e PEC do Teto de Gastos) impuseram limites pedagógicos e financeiros que comprometem a compreensão do financiamento não apenas como provisão de insumos, mas como condição estruturante para a garantia do direito social à educação e para a organização do trabalho escolar.

Nesse contexto, os impactos da restrição orçamentária recaem sobre os elos mais frágeis do sistema educacional. A ausência de um investimento adequado – pautado nas necessidades reais do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e não apenas na redistribuição per capita de recursos disponíveis – compromete diretamente a infraestrutura física e pedagógica das escolas. Esse cenário restringe a manutenção de programas essenciais (merenda, transporte e material didático) e inviabiliza metas centrais do PNE, como a ampliação da jornada em tempo integral e a garantia de espaços escolares adequados para a aprendizagem. No campo da pós-graduação e da pesquisa, o subfinanciamento resulta em cortes de bolsas e descontinuidade científica, enfraquecendo o elo com a educação básica que sustentaria a elevação qualitativa do ensino.

Na educação básica, essa precariedade orçamentária incide fortemente sobre a valorização e as condições de trabalho docente. Como demonstram Oliveira et al. (2026), a limitação de recursos nas redes públicas compromete a consolidação de carreiras estruturadas – evidenciada pelo baixo percentual de professores concursados e o crescimento de contratos temporários – e achata a remuneração inicial em torno do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), que passa a operar como teto e não como patamar mínimo de expansão. Esse quadro de desvalorização, somado ao distanciamento em relação a parâmetros internacionais (com salários docentes no Brasil cerca de 47% inferiores à média dos países da OCDE), agrava o descontentamento, a rotatividade e o risco de um "apagão docente". Ademais, como a lógica redistributiva baseada exclusivamente na receita por matrícula não consegue superar as assimetrias do pacto federativo, as redes estaduais e municipais mais pobres acabam penalizadas, reproduzindo as desigualdades educacionais que as políticas de Estado deveriam, em tese, corrigir.

3. O PNE 2014 - 2024 em balanço: entre avanços pontuais e desigualdades persistentes

A pandemia de COVID-19 é frequentemente apontada como um dos fatores que agravaram o descumprimento das metas, sobretudo aquelas relacionadas ao acesso à educação básica. Dados do Senado Federal indicam que a cobertura educacional da população de seis a 14 anos recuou de 98% em 2020 para 95,9% em

2021, retrocesso equivalente a cerca de uma década no indicador (Senado Federal, 2023b). Entretanto, atribuir o insucesso do PNE exclusivamente à pandemia seria uma simplificação, já que estudos acadêmicos apontam que, mesmo antes da crise sanitária, o ritmo de implementação das metas já era insuficiente. Sarmento et al. (2024), ao analisarem os relatórios de monitoramento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) produzidos entre 2016 e 2022, concluíram que nenhuma das metas selecionadas apresentava indicativos de pleno cumprimento até 2024, embora alguns indicadores registrassem avanços pontuais. Esse quadro reforça a interpretação de que restrições orçamentárias, descontinuidades de políticas públicas e fragilidades no regime de colaboração entre os entes federativos comprometeram estruturalmente a efetivação do direito à educação previsto no plano.

De acordo com dados do Senado Federal (2023a) e de Queiroz (2025), o PNE 2014- 2024 teve avanços pontuais, mas fracassou no cumprimento integral da maior parte das 20 metas estabelecidas. Dessas metas que avançaram, poucas foram efetivamente alcançadas, como parte da Meta 13 e parcialmente a Meta 14. Grande parte das metas apresentou crescimento insuficiente, enquanto algumas permaneceram estagnadas ou até retrocederam ao longo da vigência do plano.

Dentre os principais problemas identificados, destaca-se o subfinanciamento da educação pública (Meta 20), elemento fundamental para compreender as dificuldades de alcance de diversas outras metas do PNE. O plano previa a ampliação do investimento público em educação para 7% do PIB até 2019 e 10% até 2024. No entanto, os investimentos permaneceram muito abaixo do previsto, alcançando apenas 5% do PIB em 2019 e 5,1% em 2021 (Senado Federal, 2023a).

Isto contribuiu para a permanência de profundas desigualdades sociais e regionais na educação brasileira. As diferenças entre negros e não negros, populações urbanas e rurais, ricos e pobres permaneceram expressivas ao longo da vigência do plano, demonstrando que o acesso e a permanência na escola continuam atravessados por desigualdades estruturais históricas (Ernica & Rodrigues, 2020). Além disso, os impactos da pandemia de COVID-19 agravaram esse cenário, provocando queda na frequência escolar, aumento da evasão, dificuldades de aprendizagem e ampliação da exclusão digital, enfatizando a fragilidade das políticas de educação tecnológica e do acesso à internet no país (Queiroz, 2025).

Outro aspecto crítico refere-se à valorização docente, já que as metas relacionadas à formação, qualificação e remuneração dos professores avançaram lentamente e permaneceram distantes do planejado. A precarização do trabalho docente, os baixos salários e a insuficiência de políticas de formação continuada comprometeram diretamente a qualidade da educação. Paralelamente, metas ligadas ao ensino médio, à Educação de Jovens e Adultos (EJA) e à educação integral apresentaram baixo desempenho, demonstrando dificuldades históricas de permanência escolar, expansão da infraestrutura e articulação entre educação e inclusão social (Queiroz, 2025).

Também se destacam os limites da gestão democrática e da inclusão educacional. A permanência de indicações políticas para direção escolar demonstra fragilidade da participação democrática nas escolas públicas. Já na educação inclusiva, embora tenha ocorrido ampliação das matrículas em classes comuns, persistem problemas

relacionados à acessibilidade, ao atendimento educacional especializado e à falta de estrutura adequada, indicando que a inclusão ainda ocorre de maneira desigual e incompleta no sistema educacional brasileiro (Queiroz, 2025).

Estudos acadêmicos recentes corroboram, com dados sistematizados, o diagnóstico de descumprimento generalizado das metas do plano. Sarmento et al. (2024), ao analisarem os quatro ciclos de monitoramento do INEP referentes às metas de ensino fundamental, constatam que nenhuma das cinco metas selecionadas, universalização do ensino fundamental, inclusão de estudantes com deficiência, educação em tempo integral, alfabetização até o terceiro ano e melhoria do IDEB, foi plenamente atingida até o encerramento do plano, ainda que duas delas apresentem trajetória de aproximação relativa ao valor pactuado. As autoras destacam, em particular, o descolamento entre o previsto e o executado nas metas de educação especial e de tempo integral, o que evidenciaria, mais do que uma insuficiência técnica de indicadores, o desmonte de políticas públicas e de programas ao longo da década, com efeitos cumulativos sobre populações já estruturalmente vulnerabilizadas.

O mesmo padrão de cumprimento parcial se repete quando a análise recai sobre outros blocos de metas do plano. Carvalho e Oliveira (2022), ao examinarem as metas 12, 13 e 14, relativas à educação superior, verificam que a meta de elevação da taxa bruta e líquida de matrícula permanece distante do patamar estabelecido, sobretudo em razão do baixo crescimento da rede pública e da persistente concentração das matrículas no setor privado, ao passo que as metas voltadas à titulação docente na pós-graduação (mestres e doutores) mostram-se mais próximas do cumprimento, ainda que sob risco de reversão diante dos cortes de financiamento à Capes e ao CNPq a partir de 2016.

Já no campo da valorização docente, Barbosa et al. (2024) demonstram que a aparente redução da distância remuneratória entre profissionais do magistério e demais categorias com formação equivalente não decorre de ganhos reais dos professores, mas da queda na remuneração das categorias não docentes usadas como parâmetro de comparação, achado que relativiza os indicadores oficiais de convergência salarial e reforça a fragilidade da meta 17 quando analisada para além de seu resultado numérico agregado.

Em conjunto, esses estudos permitem afirmar que o fracasso do PNE 2014-2024 não pode ser reduzido a um problema de subfinanciamento, embora este seja determinante, nem tampouco a um evento exógeno como a pandemia, que apenas agravou tendências pré-existentes. Trata-se, antes, de um padrão estrutural identificado de forma convergente por diferentes pesquisas, na educação básica, na educação superior e na valorização docente, no qual metas ambiciosas foram fixadas sem que se equacionassem, de forma concomitante, os mecanismos institucionais de financiamento, de coordenação federativa e de continuidade política capazes de sustentá-las ao longo da década. Esse diagnóstico acumulado pela literatura especializada é o que confere relevância empírica à leitura comparativa do novo PNE (2026-2036) que se desenvolve nas seções seguintes.

Além do subfinanciamento e das metas de acesso não cumpridas, o balanço do PNE 2014-2024 precisa considerar também um retrocesso qualitativo pouco discutido nos indicadores oficiais: a supressão das discussões de gênero de seu texto e de

seus desdobramentos curriculares. Giovannetti e Sales (2020) demonstram, a partir de análise documental das versões da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio (BNCCEM), que a retirada das discussões de gênero das metas do PNE resultou de uma atuação direta de grupos de extrema direita, articulada ao processo de impeachment de 2016 e à ascensão de organizações como o movimento Escola sem Partido no Ministério da Educação e no Conselho Nacional de Educação. Segundo as autoras, o termo "gênero" esteve presente em múltiplas passagens da primeira e da segunda versões da BNCCEM, inclusive na área de Ciências Humanas do Ensino Médio, mas foi progressivamente reduzido até sua supressão quase completa na versão homologada em 2018.

Em uma das edições oficiais disponibilizadas pelo MEC, o termo chegou a ser substituído por "raça", numa alteração que as autoras interpretam como parte de uma operação discursiva mais ampla, sob o rótulo de combate à chamada "ideologia de gênero". Giovannetti e Sales (2020) argumentam, apoiadas em Foucault, que esse silenciamento não é um efeito colateral técnico das disputas curriculares, mas uma forma de exercício de poder que produz sujeitos e saberes, ao definir o que pode e o que não pode ser dito nas escolas. Destacam, também, que a citada retirada das discussões de gênero das metas do PNE representa uma perda relevante do ponto de vista dos direitos humanos, resultado de uma investida coordenada para atender às demandas de grupos reacionários da sociedade brasileira. Esse episódio evidencia que os limites do PNE 2014-2024 não se restringiram à insuficiência de recursos ou à fragilidade dos mecanismos de coordenação federativa, mas envolveram também disputas político-ideológicas sobre o próprio conteúdo do direito à educação, cujos efeitos se propagaram para os documentos curriculares subsequentes e para a formação da juventude brasileira nas décadas seguintes.

4. Do plano normativo à governança por evidências

No âmbito da Lei nº 15.388/2026, a governança por evidências pode ser compreendida como o modelo de condução das políticas educacionais que articula, de forma sistemática, a produção e o uso de dados oficiais ao planejamento, à implementação e à avaliação das ações públicas (Brasil, 2026). O próprio texto legal consagra essa lógica ao estabelecer, entre as diretrizes do plano, a integração do monitoramento e da avaliação contínuos aos processos de planejamento, a consideração de múltiplas fontes de dados oficiais, como demográficos, educacionais, sociais, econômicos e territoriais, e o uso das evidências decorrentes da análise de processos e resultados na formulação das políticas educacionais.

Operacionalmente, esse modelo se materializa em instâncias de governança tripartite e bipartite, responsáveis pela negociação e pactuação entre os entes federativos, e em mecanismos de monitoramento conduzidos principalmente pelo INEP, que deve publicar bienalmente os índices de alcance das metas e disponibilizar dados e microdados dos censos e sistemas de avaliação. A governança por evidências, portanto, não se limita à coleta de indicadores, mas pressupõe um ciclo contínuo de retroalimentação entre dado, decisão e ação, do qual participam também o Conselho

Nacional de Educação, o Fórum Nacional de Educação e as comissões de educação do Legislativo, conferindo à avaliação um papel estruturante, e não apenas complementar, na gestão do plano.

O novo PNE propõe uma reconfiguração, ao incorporar instrumentos de governança orientados por evidências e mecanismos mais estruturados de acompanhamento e avaliação. Essa mudança de paradigma se expressa na transição de um modelo centrado em metas quantitativas para uma lógica de gestão sistêmica, baseada em dados e indicadores. O novo plano enfatiza o monitoramento contínuo e a articulação entre planejamento e avaliação, aproximando-se do que a literatura denomina gestão por resultados (Perrella & Alencar, 2022). Conforme argumentam Brooke e Cunha (2011), os sistemas de avaliação vêm assumindo um papel central na reconfiguração das políticas educacionais, ao orientar a tomada de decisões e impulsionar transformações nas práticas pedagógicas. No entanto, essa centralidade da avaliação também suscita preocupações quanto ao risco de tecnocratização da política educacional, sobretudo quando indicadores passam a orientar de forma predominante a tomada de decisão.

Tal reconfiguração implica a consolidação de instrumentos que articulam avaliação, financiamento e gestão, promovendo tanto avanços institucionais quanto tensionamentos. Por um lado, observa-se o fortalecimento de mecanismos de acompanhamento e maior racionalização das políticas públicas; por outro, identificam-se riscos associados à intensificação de formas de controle tecnocrático, que podem limitar a autonomia dos sistemas e dos sujeitos envolvidos no processo educativo. Segundo Lima (2020, p. 706), "as políticas públicas devem ser planejadas conforme o setor, suas demandas e prioridades eleitas. A educação, por exemplo, se encaixa nas políticas públicas de corte social". Assim, a efetivação de Planos Nacionais de Educação exige constante vigilância democrática para que os instrumentos de articulação entre avaliação, financiamento e gestão não sufoquem a diversidade dos processos educativos em nome da eficiência técnica, mas sim fortaleçam a qualidade social da educação em todas as esferas federativas.

Conforme a definição apresentada por Castro e Oliveira (2014, p. 22), "política pública corresponde ao conjunto de ações, programas e medidas adotadas pelo Estado, seja de forma direta ou por meio de delegação, visando enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo". Essas iniciativas se materializam por meio da oferta de bens e serviços que buscam atender às demandas originadas dos embates políticos sobre o que se considera ou se deveria considerar como interesse público. Assim, os planos nacionais configuram-se como políticas públicas e como instrumentos de garantias de direitos básicos.

Compreendendo os planos nacionais de Educação como política pública, e a partir do que foi exposto nos parágrafos anteriores, podemos concluir que o PNE (2014–2024) é constituído por diferentes elementos (objetivos, indicadores, metas e estratégias), carregados de intencionalidades e direcionamentos que objetivam atender a diferentes interesses de variados atores e grupos que participaram de sua formulação. E, por ter uma vigência decenal, o mesmo deveria guiar as ações para além de uma política de governo, devendo configurar-se como uma política de Estado (Echalar et al., 2020).

Nesse sentido, compreender o PNE como política de Estado, e não somente de governo, implica reconhecer que sua efetividade depende menos da sofisticação dos instrumentos de avaliação e gestão por resultados do que do compromisso político em sustentar, ao longo de sua vigência decenal, as garantias de direitos que lhe deram origem.

A transição para uma lógica de governança por evidências, discutida anteriormente, não é neutra, pois os indicadores e os mecanismos de monitoramento carregam intencionalidades e podem tanto fortalecer a qualidade social da educação quanto reduzi-la a metas gerenciáveis e tecnicamente mensuráveis. Cabe, portanto, à vigilância democrática apontada por Lima (2020) garantir que o novo PNE não se converta em mero instrumento de racionalização técnica do sistema educacional, mas permaneça fiel à sua natureza de política pública voltada à ampliação e à universalização de direitos, capaz de resistir às descontinuidades típicas das alternâncias de governo e de se afirmar como projeto de Estado para a educação brasileira.

Se, por um lado, essa arquitetura institucional fortalece a capacidade do Estado de acompanhar e corrigir o rumo das políticas educacionais, por outro, ela reatualiza a tensão apontada por Brooke e Cunha (2011) entre o potencial técnico dos sistemas de avaliação e o risco de que estes se tornem um fim em si mesmos. A previsão legal de planos de ações educacionais bienais, de plataformas públicas de transparência e de conferências nacionais periódicas sugere um esforço de equilibrar eficiência técnica e controle social, mas a efetividade desse equilíbrio dependerá menos do desenho normativo do que da vigilância democrática defendida por Lima (2020) ao longo dos dez anos de vigência do plano.

A leitura da Lei nº 15.388/2026, portanto, confirma a hipótese de que o novo PNE consolida a governança por evidências como paradigma central de gestão educacional. Isso não significa, contudo, dispensar a subordinação dessa governança aos fins republicanos que justificam a existência do plano, que são a garantia e a ampliação do direito à educação como política de Estado, e não como instrumento de mera racionalização gerencial.

5. O novo Plano Nacional de Educação (2026-2036) em perspectiva comparada: avanços, reconfigurações e desafios frente ao PNE 2014-2024

A fim de sistematizar as transformações discutidas nas seções anteriores e evidenciar os deslocamentos operados pelo novo PNE em relação ao ciclo decenal 2014 - 2024, adota-se nesta seção uma abordagem de análise documental comparativa, tomando como corpus os textos das Leis nº 13.005/2014 e nº 15.388/2026 e seus respectivos anexos de objetivos, metas e estratégias. O recurso ao quadro comparativo se justifica metodologicamente por permitir a visualização sistemática de continuidades e rupturas entre os dois planos em eixos temáticos equivalentes, como acesso, qualidade, financiamento, governança e avaliação, evitando leituras fragmentadas que tomem cada mudança isoladamente e obscureçam o padrão mais amplo de reconfiguração da política educacional.

Do ponto de vista teórico, a comparação é orientada pela literatura sobre gestão por resultados e sistemas de avaliação em políticas públicas (Brooke & Cunha, 2011; Perrella & Alencar, 2022), bem como pelas leituras críticas sobre a implementação de planos decenais no Brasil (Saviani, 2014; Abrucio, 2005), que permitem interpretar as mudanças identificadas como indícios de uma transição paradigmática mais ampla, do modelo normativo-expansivo que caracterizou o PNE 2014-2024, para um modelo gerencial-avaliativo, centrado na governança por evidências, que se procura demonstrar a seguir.

Quadro 1. *Análise comparativa entre o PNE 2014-2024 e o PNE 2026-2036*

Eixo / Meta	PNE 2014 - 2024	Novo PNE 2026-2036	Principais mudanças	Desafios
1. Educação Infantil (creche e pré-escola)	Universalizar pré-escola (4–5 anos) e ampliar creches (50%)	Mantém universalização, com metas mais detalhadas de acesso e qualidade	Introdução de indicadores de qualidade e monitoramento contínuo	Expansão com qualidade e desigualdade regional
2. Ensino Fundamental (acesso)	Universalização do EF de 9 anos	Mantém universalização com foco em permanência	Ênfase na trajetória escolar regular	Evasão e distorção idade-série
3. Alfabetização	Alfabetização até 3º ano	Alfabetização até 2º ano + metas intermediárias	Antecipação + monitoramento individual	Implementação pedagógica consistente
4. Ensino Médio	Universalizar atendimento (15–17 anos)	Ampliação com foco em aprendizagem e conclusão	Integração com avaliação e permanência	Alta evasão e baixa atratividade
5. Educação Integral	Meta de 25% das matrículas	Expansão com critérios de qualidade	Integração com currículo e aprendizagem	Infraestrutura e financiamento
6. Educação Especial (inclusão)	Inclusão em classes comuns	Mantém diretriz com maior detalhamento	Monitoramento por indicadores de inclusão	Formação docente e apoio especializado
7. Educação Profissional	Expandir matrículas articuladas ao ensino médio	Integração com desenvolvimento econômico	Maior alinhamento com políticas produtivas	Evitar dualidade educacional
8. Ensino Superior (acesso)	Taxa bruta 50%, líquida 33%	Ampliação com foco em equidade	Inclusão de critérios sociais e regionais	Democratização real do acesso
9. Pós-graduação	Expansão da titulação (mestres/doutores)	Integração com inovação e pesquisa	Articulação com desenvolvimento nacional	Financiamento da pesquisa

Eixo / Meta	PNE 2014 - 2024	Novo PNE 2026-2036	Principais mudanças	Desafios
10. Alfabetização de jovens e adultos (EJA)	Redução do analfabetismo absoluto e funcional	Mantém metas com maior integração social	Articulação com políticas sociais	Baixa adesão e evasão
11. Educação no campo, indígena e quilombola	Garantia de oferta adequada	Ampliação com foco em equidade	Inclusão de indicadores específicos	Implementação territorial
12. Qualidade da educação (IDEB)	Metas progressivas de IDEB	Mantém, com ampliação de indicadores	Inclusão de múltiplos indicadores	Dependência de avaliações externas
13. Avaliação educacional	Sistema nacional de avaliação	Centralidade ampliada	Uso intensivo de dados e evidências	Risco de tecnocratização
14. Formação de professores	Formação superior para todos	Integração com avaliação e prática	Maior articulação sistêmica	Qualidade da formação
15. Valorização docente	Equiparação salarial	Mantém diretriz	Pouco avanço estrutural	Baixa atratividade da carreira
16. Gestão democrática	Princípios de gestão democrática	Mantida, mas menos central	Perda relativa de centralidade	Participação efetiva
17. Financiamento	10% do PIB	Sem meta de PIB; foco no CAQ	Mudança de paradigma	Garantia de recursos
18. Infraestrutura escolar	Metas dispersas	Criação de programa nacional	Centralidade inédita	Execução e equidade
19. Redução das desigualdades	Princípio geral	Metas mensuráveis (≥90%)	Operacionalização da equidade	Políticas redistributivas
20. Governança e planejamento	Plano decenal com monitoramento limitado	Sistema estruturado com instâncias federativas e planos bienais	Nova arquitetura institucional	Capacidade de coordenação

Nota: Elaborado pelas autoras a partir de Brasil (2014, 2026).

O quadro interpretativo demonstra que o novo PNE mantém a universalização da educação básica como eixo central, garantindo continuidade em relação ao plano anterior, com a permanência da maioria das metas estruturais relacionadas ao acesso, à formação docente e à avaliação, além de conservar o IDEB como referência de qualidade. No entanto, o plano promove mudanças estruturais, uma vez que a governança educacional deixa de assumir um caráter predominantemente normativo para se constituir como um sistema coordenado. Da mesma forma em que a avaliação deixa de ocupar um papel complementar e passa a configurar um eixo estruturante de orientação das políticas públicas, a equidade – compreendida na perspectiva de

Bauer (2019) não como um enunciado genérico, mas como um princípio ético-político de justiça social e efetividade voltado ao combate às desigualdades e à garantia do bem-estar social – passa a ser operacionalizada por meio de indicadores mensuráveis. Paralelamente, o financiamento abandona a meta quantitativa baseada no PIB em favor de um modelo técnico fundamentado no Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e a aprendizagem passa a ser orientada por resultados mais concretos, como a alfabetização e o desempenho dos estudantes.

Entre os desafios críticos apontados estão a capacidade de implementação nos municípios, a sustentação financeira sem uma meta vinculante, o risco de tecnocratização da política educacional e a persistência das desigualdades estruturais. Dessa forma, o quadro aponta que o novo PNE não rompe completamente com o anterior, mas promove uma reconfiguração da lógica de funcionamento da política educacional, transitando de um modelo normativo-expansivo (Brasil, 2014) para um modelo gerencial-avaliativo (Brasil, 2026).

A análise comparativa entre os dois planos demonstra uma mudança de paradigma, transitando de um modelo baseado em metas normativas para uma governança por evidências. No PNE de 2014, a ênfase recaía sobre metas quantitativas, totalizando vinte objetivos, enquanto havia menor detalhamento acerca dos mecanismos de implementação e monitoramento. Essa configuração contribuiu para uma fragilidade histórica, marcada pela definição de metas ambiciosas sem mecanismos efetivos de execução. Já o novo PNE de 2026 introduz um modelo mais gerencial e sistêmico, cuja centralidade recai sobre o monitoramento contínuo, o uso de dados e a avaliação baseada em evidências, promovendo uma integração explícita entre planejamento, execução e avaliação.

Uma das principais mudanças consiste na redefinição do papel do plano, que deixa de se limitar à formulação de metas e passa a estruturar um modelo de governança educacional. A crítica formulada por Saviani (2014) ao PNE anterior, descrito como excessivamente cartorial e de baixa capacidade operacional, encontra resposta parcial no PNE 2026-2036, que incorpora mecanismos de gestão orientados por evidências e fortalece os dispositivos de monitoramento e avaliação.

A nova arquitetura de governança federativa representa uma transformação em relação ao PNE de 2014. No plano anterior, o regime de colaboração era previsto, mas pouco institucionalizado, havendo ausência de instâncias permanentes de pactuação. Já o novo PNE cria uma estrutura robusta, que inclui uma instância tripartite permanente envolvendo União, Estados e Municípios, instâncias bipartites estaduais, integração ao Sistema Nacional de Educação (SNE) e planejamento com planos bienais de ação obrigatórios. A mudança-chave é a passagem de um federalismo declaratório para um federalismo coordenado. O desafio, no entanto, é significativo, pois a coordenação federativa sempre foi um dos maiores gargalos da educação brasileira, como destacou Abrucio (2005).

O monitoramento e a avaliação tornam-se muito mais rigorosos no novo PNE em comparação com o plano de 2014. No PNE anterior, o monitoramento era previsto, mas ocorria de forma irregular, além de haver falta de dados comparáveis e transparência. Já no novo plano, estabelece-se um monitoramento bienal obrigatório pelo INEP, com uso da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, dos censos

educacionais e de avaliações internacionais como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes e *Trends in International Mathematics and Science Study*, além da divulgação de microdados abertos.

Uma das principais transformações é a forte institucionalização da cultura de dados e da *accountability*, retomando o princípio já discutido anteriormente a partir de Brooke e Cunha (2011), agora incorporado de forma explícita ao desenho institucional do novo plano.

O financiamento no novo PNE torna-se mais técnico, mas ainda permanece indefinido em aspectos fundamentais. No PNE de 2014, a meta central era o investimento público em educação correspondente a 10% do PIB, objetivo que em grande parte não foi cumprido. Já o novo PNE abandona a meta explícita de porcentagem do PIB e introduz o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência, além de focar na equidade federativa, na vinculação a desempenho e metas, e no uso de *royalties* do petróleo. Outra inflexão relevante consiste na transição de um modelo quantitativo, baseado no percentual do PIB destinado à educação, para um modelo qualitativo centrado no Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e na eficiência da gestão. No entanto, essa mudança enfrenta desafios, pois o CAQ nunca foi plenamente implementado no Brasil, permanecendo o risco de uma tecnocratização da gestão sem o correspondente aumento dos recursos financeiros, bem como da continuidade do subfinanciamento da educação. Nesse cenário, a insuficiência de financiamento tende a comprometer a efetividade do PNE, mantendo atual a crítica recorrente à dificuldade de transformar metas em políticas efetivamente executáveis.

Uma mudança notável no novo PNE é a centralidade inédita da infraestrutura escolar. O plano cria o Programa Nacional de Infraestrutura Escolar, que estabelece metas de padrão mínimo a serem atingidas em até três anos, prevê a redução de desigualdades estruturais e condiciona a liberação de recursos ao desempenho. A alteração substancial é que a infraestrutura se torna um eixo estruturante da política educacional, quando antes esse tema era tratado de forma dispersa. O grande desafio, porém, é que condicionar recursos ao desempenho pode penalizar redes de ensino mais vulneráveis.

Outra transformação está no foco pedagógico, com ênfase na aprendizagem e na alfabetização. Enquanto o PNE de 2014 estabelecia a meta de alfabetização até o 3º ano e mantinha forte foco no acesso, o novo plano antecipa esse prazo para o 2º ano, define como meta explícita que 100% dos alunos estejam alfabetizados ao final do ciclo, com metas intermediárias mensuráveis, e introduz acompanhamento individual, recomposição da aprendizagem e avaliações censitárias.

A sétima grande mudança diz respeito à equidade e ao enfrentamento das desigualdades, que ganham mais centralidade e operacionalização no novo PNE. Diferentemente do plano anterior, agora são definidas metas com redução explícita de desigualdades, estabelecendo, por exemplo, razões mínimas de 90% entre grupos. O plano considera recortes de raça e cor, território e nível socioeconômico, além de integrar políticas intersetoriais.

Em oitavo lugar, o novo PNE promove uma integração mais sólida com o currículo e a BNCC ao prever sua revisão contínua, buscando fortalecer o alinhamento entre currículo, avaliação e formação docente. Com isso, consolida e aprofunda o modelo iniciado após 2017, quando a BNCC foi instituída, reafirmando-a como referência estruturante para a formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais.

Contudo, ao comparar com o PNE de 2014, emergem cinco principais desafios. Primeiro, a implementação real continua sendo um problema histórico: o plano anterior fracassou parcialmente devido à execução frágil, e o novo PNE tenta corrigir isso, mas depende da capacidade estatal. Segundo o financiamento insuficiente é uma ameaça real, pois sem a meta de porcentagem do PIB há risco de ambição sem recursos, ficando a política dependente da eficiência. Terceiro, as desigualdades federativas persistem, já que os municípios continuam com capacidades administrativas muito distintas. Quarto, a complexidade técnica pode dificultar a gestão local e favorecer a tecnocratização. Quinto, a continuidade política é incerta, uma vez que o PNE 2014 sofreu descontinuidade e o novo plano depende de estabilidade institucional.

6. Conclusões

A análise comparativa demonstra que o PNE 2026-2036 preserva os compromissos históricos com a universalização do acesso à educação básica, a valorização dos profissionais da educação e a busca pela qualidade do ensino, mas inaugura uma nova lógica de planejamento das políticas educacionais. O novo plano redefine o papel do PNE ao incorporá-lo como instrumento de governança, sustentado por mecanismos permanentes de coordenação federativa, monitoramento, avaliação e uso de evidências. Essa reconfiguração aproxima o planejamento educacional de um modelo gerencial-avaliativo, no qual a implementação, o acompanhamento dos resultados e a responsabilização institucional passam a ocupar posição central.

Entretanto, os avanços institucionais identificados não eliminam os desafios historicamente enfrentados pela política educacional brasileira. A efetividade do novo PNE dependerá da capacidade de coordenação entre os entes federativos, da consolidação do Sistema Nacional de Educação, da disponibilidade de financiamento compatível com as metas estabelecidas e do fortalecimento das capacidades técnico-administrativas dos estados e, sobretudo, dos municípios. Além disso, a crescente centralidade dos indicadores e dos mecanismos de avaliação exige atenção para que a busca por eficiência não reduza a complexidade dos processos educativos a métricas de desempenho, nem aprofunde desigualdades já existentes entre as redes de ensino.

Nesse sentido, o PNE 2026-2036 representa uma importante inflexão na trajetória do planejamento educacional brasileiro, caracterizada pela transição de um modelo normativo-expansivo para uma governança por evidências. Todavia, o êxito dessa nova arquitetura institucional dependerá menos do refinamento técnico de seus mecanismos de gestão do que da capacidade do Estado brasileiro de assegurar condições políticas, financeiras e institucionais para transformar os objetivos do plano em políticas públicas efetivas, capazes de promover uma educação pública de qualidade com equidade.

Em síntese, o argumento aqui desenvolvido permite responder à pergunta que orientou este estudo, pois as reconfigurações introduzidas pelo PNE 2026-2036 não residem primordialmente na ampliação do rol de direitos educacionais, uma vez que este, em grande medida, repete e detalha o legado normativo do plano anterior. Residem, antes, na mudança do modo como o Estado brasileiro pretende governar a trajetória desses direitos ao longo da década, substituindo a lógica declaratória por uma arquitetura de dados, pactuação federativa e responsabilização contínua. Essa mudança é significativa e, em muitos aspectos, corrige limites operacionais que a literatura atribuía ao ciclo 2014-2024, conforme apontam Saviani (2014) e Dourado (2016).

Contudo, como se procurou demonstrar, um plano mais bem instrumentado não é, por si só, um plano mais efetivo. A governança por evidências pode tanto qualificar a ação pública quanto naturalizar o desempenho insuficiente, tratando-o como dado técnico a ser gerenciado, e não como sintoma de uma desigualdade histórica a ser enfrentada politicamente. Por isso, o destino do PNE 2026-2036 deve ser lido como uma disputa em aberto sobre o próprio sentido do direito à educação no Brasil. Essa disputa não será resolvida pela sofisticação dos indicadores, pois estes apenas a tornam mais visível. Sua resolução, assim como ocorreu nos dois planos que o precederam, continuará dependendo da capacidade da sociedade brasileira de exigir, para além dos relatórios bienais do INEP, o compromisso político e financeiro capaz de transformar metas em direitos efetivamente cumpridos.

Referências

Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 41–67. https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005

Aguiar, M. A. da S., & Dourado, L. F. (2019). BNCC e formação de professores: Concepções, tensões, atores e estratégias. *Retratos da Escola, 13*(25), 33–37.

Alves, N. (2014). Sobre a possibilidade e a necessidade curricular de uma Base Nacional Comum. *Revista e-Curriculum, 12*(03), 1464–1479. http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum

Amaral, N. C. (2017). Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação*, *22*, Artigo e227145.

Bauer, A. (2019). "Quão 'bom' é suficiente? " Definição de critérios avaliativos de valor e mérito. *Estudos em Avaliação Educacional*, *30*(73), 14-43. https://doi.org/10.18222/eae.v30i73.5879

Bandeira, C. (2015, 16 de abril). *A avaliação educacional no Plano Nacional de Educação – PNE*. De Olho nos Planos. https://go.oei.int/clmldgjf

Barbosa, A., Jacomini, M. A., & Minto, C. A. (2024). As metas 17 e 18 do PNE (2014–2024) e a valorização do magistério. https://doi.org/10.18222/eae.v30i73.5879o no Brasil. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 32*(125), e0244873. https://doi.org/10.1590/S0104-40362024003204873

Brasil. (2014). *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

Brasil. (2026). *Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE*. Presidência da República. https://go.oei.int/snevokvy

Brooke, N., & Cunha, M. A. (2011). *A avaliação externa como instrumento de gestão educacional nos estados*. Fino Traço.

Carvalho, R. R. da S., & Oliveira, J. F. de. (2022). Expansão e qualidade da educação superior: Um balanço das metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional de Educação – PNE 2014–2024.

Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), 27(2), 227–247. https://doi.org/10.1590/S1414-40772022000200002

Campanha Nacional pelo Direito à Educação. (2024, June 17). *PNE chega a seu décimo ano em 2024 com 90% de seus dispositivos descumpridos, 13% em retrocesso e 30% com lacuna de dados*. https://go.oei.int/bwxpvl7r

Castro, J. A. de, & Oliveira, M. G. de. (2014). Políticas públicas e desenvolvimento. Em L. M. Madeira (Org.), *Avaliação de políticas públicas* (pp. 20–48). UFRGS/Cegov.

Cellard, A. (2014). A análise documental. In J. Poupart et al., *A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos* (A. C. Nasser, Trad. pp. 295–316). Vozes.

Dourado, L. F. (2016). *Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira*. INEP.

Duarte, A. M. C., Reis, J. B. dos, Correa, L. M., & Sales, S. R. (2020). A contrarreforma do Ensino Médio e as perdas de direitos sociais no Brasil. *Roteiro*, *45*, Artigo e22528. https://doi.org/10.18593/r.v45i0.22528

Echalar, J. D., Lima, D. da C. B. P., & Oliveira, J. F. de. (2020). Plano Nacional de Educação (2014–2024) – O uso da inovação como subsídio estratégico para a Educação Superior. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, *28*(109), 863–884. https://doi.org/10.1590/s0104-40362020002802143

Ernica, M., Castilho, E. R., & Soares, J. F. (2024). Desigualdades educacionais no Brasil contemporâneo: definição, medida e resultados. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, *68*, 1–44.

Ernica, M., & Rodrigues, E. C. (2020). Desigualdades educacionais em metrópoles: território, nível socioeconômico, raça e gênero. *Educação & Sociedade*, *41*, Artigo e228514. https://doi.org/10.1590/ES.228514

Giovannetti, C., & Sales, S. R. (2020). Histórias das mulheres na BNCC do Ensino Médio: o silêncio que persiste. *Revista Eletrônica História Em Reflexão*, *14*(27), 251–277. https://doi.org/10.30612/rehr.v14i27.12182

Lima, P. G. (2020). O planejamento da educação brasileira (PNE 2001-2024). *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, *15*(esp.1), 704–718. https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp.1.13344

Lopes, A. C. (2019). Itinerários formativos na BNCC do Ensino Médio: identificações docentes e projetos de vida juvenis *Retratos da Escola*, *13*(25), 59–75. https://doi.org/10.22420/rde.v13i25.963

Macedo, E. (2018). "A base é a base". E o currículo o que é? Em M. A. S. Aguiar & L. F. Dourado (Orgs.), *A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas* (pp. 28–33). ANPAE.

Oliveira, D. A., Pereira Junior, E. A., Gonçalves, G. B. B., & Augusto, M. H. (2026). Financiamento da Educação e Condições de Trabalho Docente: uma perspectiva das redes estaduais de ensino. *FINEDUCA - Revista De Financiamento Da Educação*, *16*. https://doi.org/10.22491/2236-5907153310

Perrella, C. dos S. S., & Alencar, F. (2022). Gestão para resultados e ações de controle na política educacional paulista. *Educação em Revista*, *38*, Artigo e25020. https://doi.org/10.1590/0102-469825020

Queiroz, C. (2025, August). Plano Nacional de Educação permite avanços no acesso à escola, mas não cumpre a maioria das metas. *Pesquisa FAPESP*, (354). https://go.oei.int/s411g9vb

Sarmento, D. F., Ferreira, R. H. da S., & Arossi, G. (2024). PNE 2014–2024: (Não) cumprimento das metas e a efetividade do direito à educação. *Estudos em Avaliação Educacional, 35*, e10590. https://doi.org/10.18222/eae.v35.10590

Saviani, D. (2014). Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação. Autores Associados.

Senado Federal. (2023a, Fevereiro 17). *As 20 metas do PNE e a avaliação do INEP*. https://www12.senado.leg.br/

Senado Federal. (2023b, Fevereiro 17). *Plano Nacional de Educação entra na reta final sem cumprir maioria das metas*. https://go.oei.int/sc8qyimp

Cómo citar en APA:

Costa, L. A., & Giovannetti, C. (2026). Do plano normativo à governança por evidências: reconfigurações do planejamento educacional no Brasil no PNE 2026-2036. *Revista Iberoamericana de Educación, 102*(1), 149-166. https://doi.org/10.35362/rie10217584

La educación a distancia en el sector universitario en Venezuela: Entre el vacío normativo, la crisis económica y la resiliencia institucional (pasado, presente y futuro)

A educação a distância no setor universitário na Venezuela: Entre o vazio normativo, a crise econômica e a resiliência institucional (passado, presente e futuro)

Distance education in the university sector in Venezuela: Between a regulatory vacuum, economic crisis, and institutional resilience (past, present, and future)

Jesús Cendros Guasch https://orcid.org/0000-0003-4840-5771
Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín, (URBE), Venezuela

Resumen. La educación a distancia (EAD) en Venezuela ha transitado un camino complejo marcado por hitos institucionales pioneros, un vacío normativo crónico y una crisis económica que ha redefinido el acceso a la tecnología. Este artículo analiza la evolución de la EAD en Venezuela desde sus orígenes en la década de 1970 hasta las perspectivas futuras en el contexto de crisis multidimensional. A través de un enfoque cualitativo y una revisión documental crítica, se examina el marco legal disperso que regula esta modalidad, se documenta el impacto de la hiperinflación, la emigración masiva y la desinversión en infraestructura tecnológica, y se evalúan las expectativas de consolidación de un sistema multimodal. Los resultados revelan una profunda contradicción entre el discurso oficial de inclusión digital y la realidad de una brecha tecnológica que excluye a más de la mitad de la población estudiantil. No obstante, se identifican experiencias de resiliencia institucional y adaptación que ofrecen lecciones valiosas. Se concluye que el futuro de la EAD en Venezuela depende de la aprobación de una normativa nacional unificada, la inversión sostenida en conectividad y la formación docente, así como de la superación de las barreras económicas estructurales que perpetúan la desigualdad educativa.

Palabras clave: educación a distancia; crisis económica; marco legal; brecha digital; educación multimodal; políticas públicas.

Resumo. A educação a distância (EAD) na Venezuela percorreu um caminho complexo, marcado por marcos institucionais pioneiros, um vazio normativo crônico e uma crise econômica que redefiniu o acesso à tecnologia. Este artigo analisa a evolução da EAD na Venezuela desde suas origens, na década de 1970, até as perspectivas futuras no contexto de uma crise multidimensional. Por meio de uma abordagem qualitativa e de uma revisão crítica da literatura, examina-se o marco legal disperso que regula essa modalidade, documenta-se o impacto da hiperinflação, da emigração em massa e do desinvestimento em infraestrutura tecnológica, e avaliam-se as expectativas de consolidação de um sistema multimodal. Os resultados revelam uma profunda contradição entre o discurso oficial de inclusão digital e a realidade de uma lacuna tecnológica que exclui mais da metade da população estudantil. No entanto, são identificadas experiências de resiliência institucional e adaptação que oferecem lições valiosas. Conclui-se que o futuro do EAD na Venezuela depende da aprovação de uma regulamentação nacional unificada, do investimento sustentável em conectividade e na formação de professores, bem como da superação das barreiras econômicas estruturais que perpetuam a desigualdade educacional.

Palavras-chave: educação a distância; Venezuela; crise econômica; marco legal; exclusão digital; educação multimodal; políticas públicas.

Abstract. Distance education in Venezuela has followed a complex path marked by pioneering institutional milestones, chronic regulatory gaps, and an economic crisis that has redefined access to technology. This article analyzes the evolution of distance education in Venezuela from its origins in the 1970s to future perspectives in the context of a multidimensional crisis. Through a qualitative approach and critical documentary review, it examines the fragmented legal framework regulating this modality, documents the impact of hyperinflation, massive emigration, and disinvestment in technological infrastructure, and assesses expectations for the consolidation of a multimodal system. Results reveal a deep contradiction between the official discourse of digital inclusion and the reality of a technological gap that excludes more than half of the student population. Nonetheless, experiences of institutional resilience and adaptation offer valuable lessons. It is concluded that the future of distance education in Venezuela depends on the approval of a unified national regulation, sustained investment in connectivity and teacher training, and overcoming the structural economic barriers that perpetuate educational inequality.

Keywords: distance education; Venezuela; economic crisis; legal framework; digital divide; multimodal education; public policies.

1. Introducción

La educación a distancia (EAD) se ha consolidado a nivel global como una modalidad educativa fundamental para ampliar el acceso, democratizar el conocimiento y responder a contextos de crisis. Esta modalidad de estudio requiere un tratamiento especial en los primeros niveles del sistema educativo universitario. Sin embargo, en niveles superiores y de postgrado y extensión adquiere una connotación relevante dada la condición de adultos con formación y criterios autodidactas más acentuados. Independientemente de lo dicho, en Iberoamérica, las políticas educativas sobre nuevas tecnologías han sido objeto de múltiples análisis y debates, con énfasis en la necesidad de innovación pedagógica y formación docente (Benavides y Pedró, 2008). La articulación entre tecnologías digitales, políticas públicas y prácticas inclusivas constituye hoy el eje central para comprender los procesos de transformación educativa en la región iberoamericana (Martín Bris y Catalán Cueto, 2025). En el caso venezolano, esta tríada revela una asimetría profunda. Mientras el discurso institucional promueve la democratización del acceso mediante entornos virtuales, la ausencia de un marco regulatorio unificado y el deterioro de la infraestructura tecnológica limitan el alcance real de dichas iniciativas. Superar estas restricciones exige alinear la inversión estatal con estrategias pedagógicas que atiendan las desigualdades socioeconómicas de la población estudiantil. Sin embargo, en Venezuela, la implementación de la EAD ha estado marcada por una paradoja persistente: mientras que el país cuenta con una tradición pionera en la región –con la creación de la Universidad Nacional Abierta (UNA) en 1977 como una de las primeras universidades exclusivamente a distancia de América Latina–, el desarrollo de esta modalidad ha enfrentado un vacío normativo crónico, una infraestructura tecnológica insuficiente y, más recientemente, los embate de una crisis económica sin precedentes (Dorrego, s.f.; Suárez Huz y D´Silva Signe, 2018).

Entrar en un análisis de causalidad, la crisis económica venezolana, caracterizada, desde 2014 hasta 2021, por hiperinflación, contracción del Producto Interno Bruto (PIB), emigración masiva y deterioro de los servicios públicos, que ha impactado severamente al sistema educativo en todos sus niveles (Pereira, 2025). En la educación superior, la falta de inversión, la fuga de docentes e investigadores y la obsolescencia de equipos han llevado a una pérdida significativa de calidad y capacidad investigativa (Observatorio de Universidades, 2025). En este contexto, la EAD ha pasado de ser una opción pedagógica complementaria, a convertirse, para muchas instituciones, en la única vía posible para mantener la continuidad académica, especialmente tras la pandemia de COVID-19 (Flores Nessi et al., 2020). La pandemia actuó como un catalizador que evidenció las profundas desigualdades estructurales del país y la urgente necesidad de contar con un marco normativo robusto que regule los sistemas multimodales de enseñanza (Cabrera-Fuentes et al., 2025).

Ante este panorama, surge la pregunta central que guía esta investigación: ¿Cómo ha evolucionado la educación a distancia en Venezuela a la luz del marco legal vigente y la realidad de la crisis que se vivió, y cuáles son las perspectivas y expectativas para su consolidación futura?

El objetivo general de este estudio es analizar la trayectoria, el estado actual y las perspectivas de la educación a distancia en Venezuela, considerando su marco legal y el impacto de la crisis económica. Los objetivos específicos son: (a) sistematizar

la evolución histórica de la EAD en Venezuela, identificando sus hitos fundacionales y etapas de desarrollo; (b) analizar el marco legal que regula la EAD, identificando vacíos, contradicciones y avances recientes; (c) documentar el impacto de la crisis económica en la infraestructura, el acceso, la calidad y la equidad de la EAD; (d) elaborar un catálogo actualizado de las instituciones de educación superior que ofrecen programas a distancia en el país; y (e) proyectar escenarios y expectativas futuras para la consolidación de un sistema de educación multimodal en Venezuela.

La relevancia de este estudio radica en su contribución al conocimiento de un fenómeno poco documentado de manera integral en el contexto venezolano, ofreciendo elementos para la formulación de políticas públicas informadas y el diseño de estrategias institucionales que permitan superar las barreras estructurales que limitan el potencial transformador de la EAD.

2. Metodología

Este estudio se inscribe en un paradigma cualitativo, con un enfoque descriptivo y analítico, basado en una revisión documental crítica de fuentes primarias y secundarias. La investigación es de tipo no experimental y transversal, con un alcance que abarca desde los orígenes de la EAD en Venezuela hasta las proyecciones para la próxima década (2025-2035). Esta revisión se realizó con la ayuda de sistemas de inteligencia artificial como Elicit y búsquedas en los repositorios físicos de bibliotecas públicas y universitarias.

2.1 Estrategia de búsqueda y recopilación documental

Se realizaron búsquedas sistemáticas en las bases de datos académicas Dialnet, SciELO, Redalyc y Google Scholar, así como en repositorios institucionales (Saber Biblioteca URBE, UCV, Saber ULA, Bibliotecas UCAB) y sitios web oficiales de organismos gubernamentales (MPPEU, OPSU) y organizaciones de la sociedad civil (Observatorio de Universidades, Provea). Las palabras clave utilizadas, en español e inglés, fueron: *"educación a distancia Venezuela"*, *"marco legal educación virtual Venezuela"*, *"crisis económica educación superior Venezuela"*, *"brecha digital Venezuela"*, *"educación multimodal Venezuela"*, *"universidades a distancia Venezuela"*. Se priorizaron documentos publicados en los últimos diez años (2015-2025), aunque se incluyeron referencias fundacionales de décadas anteriores para contextualizar la evolución histórica. La búsqueda exhaustiva realizada evidenció una relativa escasez de trabajos de investigación y propuestas en Venezuela vinculados al tema de esta investigación.

2.2 Análisis de fuentes primarias

Se examinaron instrumentos legales clave: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999), Ley Orgánica de Educación (LOE, 2009), Ley de Universidades (1970), Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (LOCTI, 2010), y la Normativa Nacional de los Sistemas Multimodales de Educación Universitaria y Educación Mediada por las TIC (MPPEU, 2021). También se analizaron informes de organismos internacionales (UNESCO, CEPAL, CALED) y de organizaciones de la sociedad civil.

2.3 Análisis de fuentes secundarias

Se revisaron artículos académicos, tesis de posgrado, documentos de trabajo y ensayos críticos publicados en revistas indexadas y actas de congresos. Se prestó especial atención a los estudios que abordan la intersección entre tecnología educativa, políticas públicas y contextos de crisis (Ortega González et al., 2025; Labrador-Ballestero, 2024).

2.4 Elaboración del catálogo institucional

Se construyó una base de datos de instituciones de educación superior (IES) que ofrecen programas en modalidad a distancia o virtual en Venezuela en modalidad virtual y semi presencial, a partir de la información disponible en los portales web de las universidades, directorios especializados (CALED, Altillo, CEUPE) y artículos de revisión (Contreras, 2025). La tabla resultante (Tabla 1) sigue el formato APA para tablas.

2.5 Análisis de contenido

Se aplicó un análisis de contenido temático a los documentos seleccionados, identificando categorías emergentes: (a) hitos históricos, (b) marco legal y regulatorio, (c) impacto de la crisis económica, (d) barreras de acceso (brecha digital), (e) estrategias de resiliencia institucional, y (f) perspectivas futuras. El rigor metodológico se garantizó mediante triangulación de fuentes (oficiales, académicas, periodísticas) y verificación cruzada de la información estadística.

3. **Resultados y discusión**

3.1 Pasado: Orígenes y evolución de la educación a distancia en Venezuela

La historia de la educación a distancia en Venezuela es relativamente reciente, con una trayectoria de aproximadamente cinco décadas que se remonta a la década de 1960. No obstante, sus antecedentes más formales se ubican en la década de 1970, cuando el país experimentó un auge en la expansión de la educación superior y comenzaron a gestarse las primeras experiencias sistemáticas en esta modalidad.

El hito fundacional indiscutible es la creación de la Universidad Nacional Abierta (UNA) en 1977, mediante la Ley de Creación de la Universidad Nacional Abierta (Gaceta Oficial N° 31.237). La UNA fue concebida como una institución pública dedicada exclusivamente a la educación a distancia, con el objetivo de ampliar la cobertura de la educación superior, atender a poblaciones excluidas del sistema presencial y ofrecer oportunidades de formación continua (Dorrego, s.f.). Su modelo pedagógico, inspirado en las experiencias de la Open University británica y la UNED española, se basaba en el uso de materiales impresos auto instructivos, el acompañamiento tutorial y la evaluación presencial periódica. La UNA se convirtió rápidamente en un referente regional y en el principal motor de la EAD en el país.

Dentro de las reformas e innovaciones curriculares desarrolladas por las instituciones de educación superior en Venezuela a comienzos de la década de 1970, el modelo de autonomía de aprendizaje y apertura académica halló una de sus expresiones más representativas en el Programa de Estudios Libres de la Universidad

Simón Bolívar (USB), concebido bajo un enfoque flexible que sirvió de precedente en la trayectoria de los sistemas de flexibilización curricular y modelos no convencionales del país» (Contreras, 2025).

Paralelamente, en la década de 1970, la Universidad Central de Venezuela (UCV) inició experiencias pioneras a través de los Estudios Universitarios Supervisados (EUS), un programa semipresencial que permitía a estudiantes de zonas alejadas de Caracas cursar materias de las facultades de Ciencias Económicas y Sociales, Derecho e Ingeniería, mediante guías de estudio y tutorías en núcleos regionales (Suárez Huz y D´Silva Signe, 2018).

Durante las décadas de 1980 y 1990, la EAD en Venezuela se mantuvo principalmente asociada a la UNA y a algunas iniciativas aisladas de universidades presenciales que desarrollaban programas semipresenciales o de extensión. El uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) era incipiente, limitándose a materiales impresos, casetes de audio y, en algunos casos, videoconferencias. A partir del año 2000, con la masificación del acceso a internet y la reducción de los costos de hardware, comenzó un proceso de incorporación gradual de plataformas virtuales de aprendizaje (LMS), como Moodle, y de recursos educativos digitales.

En 2007, la UCV creó formalmente su Sistema de Educación a Distancia (SEDUCV) , con el propósito de coordinar, impulsar y regular las ofertas académicas en esta modalidad en toda la universidad. Otras universidades, como la Universidad del Zulia (LUZ), la Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacin (URBE) y la Universidad de Los Andes (ULA), también comenzaron a desarrollar proyectos de virtualización de asignaturas y programas de posgrado semipresenciales.

A pesar de estos avances, el desarrollo de la EAD en Venezuela durante el período 2000-2015 se caracterizó por su naturaleza fragmentada, la ausencia de una política nacional articulada y la persistencia de una brecha digital significativa. Como señalan Benavides y Pedró (2008), en los países iberoamericanos, las políticas educativas sobre TIC se centraron fundamentalmente en el acceso a la tecnología y la formación del profesorado, pero los resultados obtenidos no siempre estuvieron a la altura de las expectativas iniciales.

Marco legal de la educación a distancia en Venezuela: Entre la dispersión y los avances recientes

Uno de los hallazgos más relevantes de esta investigación es la constatación de que la educación a distancia en Venezuela carece de un cuerpo normativo único, sistemático y actualizado. Su regulación se encuentra dispersa en múltiples instrumentos legales de diferente jerarquía y antigüedad, lo que genera incertidumbre jurídica, heterogeneidad de criterios y dificultades para el aseguramiento de la calidad.

Fundamentos constitucionales y legales generales

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999) establece los principios rectores del sistema educativo. El artículo 102 consagra la educación como un derecho humano y un deber social fundamental, democrática, gratuita y obligatoria. El artículo 103 garantiza el derecho a una educación integral,

de calidad, permanente y en igualdad de condiciones. Si bien la CRBV no menciona explícitamente la modalidad a distancia, sus principios de inclusión, equidad y acceso universal constituyen la base constitucional que la fundamenta.

La Ley Orgánica de Educación (LOE, 2009) es la ley marco del sistema educativo. En su artículo 6 define las modalidades, incluyendo la educación de jóvenes y adultos, pero no hace mención específica a la educación a distancia. No obstante, en su artículo 17, al referirse a la educación de adultos, señala que podrá desarrollarse "con o sin uso de medios tecnológicos" y "con el concurso de los medios de comunicación social". Esta ambigüedad ha sido interpretada por algunas instituciones como un aval implícito, pero sin regulación detallada.

La Ley de Universidades (1970), a pesar de su antigüedad, sigue siendo el principal instrumento legal que rige las universidades autónomas y experimentales. Su artículo 2 establece que las universidades tienen como fines "la formación profesional, la investigación, la creación intelectual y la difusión del saber". La ley no contempla la modalidad a distancia, lo que ha generado un vacío que las universidades han llenado mediante reglamentos internos con criterios muy diversos.

La Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (LOCTI, 2010) promueve la incorporación de las TIC en los procesos educativos, pero no establece disposiciones específicas para la EAD.

Normativa nacional para los sistemas multimodales (2021): Un avance significativo

El avance normativo más importante se produjo en agosto de 2021 con la aprobación de la Normativa Nacional de los Sistemas Multimodales de Educación Universitaria y Educación Mediada por las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) , mediante Resolución del Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria (MPPEU, 2021), publicada en la Gaceta Oficial N° 42.209.

Esta normativa reconoce oficialmente la multimodalidad como un principio organizativo del sistema de educación universitaria. Define la educación mediada por TIC como:

> Proceso de formación integral que ofrece modelos alternativos pedagógicos, de gestión y comunicación para acceder, crear y socializar los conocimientos locales. Para ello se utilizan diversos recursos educativos y medios tecnológicos dando prioridad a los de estándares y software abiertos que propicien, en los contextos territoriales, en la diversidad de espacios académicos y en condiciones temporales flexibles, las mediaciones didácticas continuas y las interacciones periódicas y permanentes de los actores involucrados (MPPEU, 2021, artículo 13).

La normativa contempla tres modalidades: presencial, mediada por TIC (virtual y distancia) y mixta. Establece lineamientos para el diseño curricular, la formación docente, la evaluación de aprendizajes, la infraestructura tecnológica y el aseguramiento de la calidad. Además, en su artículo 12, autoriza al ministro a activar el sistema de educación multimodal durante estados de excepción o situaciones que pongan en riesgo la prosecución académica.

A pesar de este avance, la normativa de 2021 tiene limitaciones: no ha sido implementada de manera progresiva y sistemática en todas las IES; no resuelve la dispersión normativa, ya que tiene poco peso legal y coexiste con leyes anteriores sin jerarquía clara; y su alcance se limita a la educación universitaria, excluyendo la educación media y diversificada.

Propuesta de Normativa Nacional para la Educación Universitaria a Distancia (en proceso)

Previamente, la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) elaboró una Propuesta de Normativa Nacional para la Educación Universitaria a Distancia, que fue revisada por las instituciones y se encuentra en proceso de validación. Según un diagnóstico de la OPSU (2012), en el país existían 40 instituciones de educación universitaria que desarrollaban planes de formación en modalidad a distancia. De estas, 16 poseían normativas internas, 14 habían ajustado sus normas a la propuesta, 8 estaban desarrollando proyectos de estructura organizativa para la EAD, y 5 informaron no tener normativa interna. Este diagnóstico evidencia la heterogeneidad y la urgente necesidad de una normativa nacional.

En síntesis, el marco legal de la EAD en Venezuela se caracteriza por: (a) una base constitucional favorable a la inclusión; (b) dispersión normativa en leyes generales que no contemplan explícitamente la EAD; (c) una Propuesta de Normativa Nacional aún no aprobada; y (d) la Normativa de Sistemas Multimodales de 2021, que es un avance, pero de implementación incipiente.

3.2 Presente: El impacto de la crisis económica en la educación a distancia

Venezuela atraviesa desde 2015 una de las crisis económicas, políticas y sociales más graves de su historia contemporánea (Pereira, 2025). Esta crisis, agravada por la pandemia del COVID, ha impactado de manera devastadora al sistema educativo en general y a la educación a distancia en particular, afectando su calidad, cobertura, equidad y sostenibilidad.

Deterioro de la infraestructura y la conectividad

La hiperinflación y la contracción del PIB han reducido drásticamente el presupuesto destinado a la educación. Según el Observatorio de Universidades (2025), en 2024 algunas universidades públicas no recibieron ni el 1% del presupuesto que necesitaban para operar, lo que limitó sus actividades a tareas básicas de mantenimiento. Este impacto es directo en la infraestructura tecnológica: equipos obsoletos, falta de mantenimiento de servidores, ausencia de licencias de software educativo y, en muchos casos, carencia de conectividad a internet en los campus.

En zonas rurales e indígenas, la situación es aún más crítica. Un reportaje de The New Humanitarian (2025) describe cómo en comunidades del estado Zulia las clases se imparten al aire libre, bajo la sombra de un árbol, debido a que las aulas están en ruinas y no hay electricidad ni internet. La pandemia de COVID-19 evidenció esta realidad: mientras el gobierno implementó el programa “Universidad en Casa”, un porcentaje importante de estudiantes, especialmente en zonas rurales e indígenas, no tenía acceso a internet, dispositivos electrónicos o incluso electricidad (Flores Nessi et al., 2020).

Emigración masiva de docentes y estudiantes

La crisis económica ha provocado la emigración de casi ocho millones de venezolanos (UNESCO, 2021). Este éxodo ha afectado severamente al sector educativo. La dirección de Posgrado de la UCAB publicó el análisis de Ramírez (2024) sobre el déficit docente y la falta de generación de relevo donde estima el déficit global en torno a 250.000 docentes, equivalente a cerca del 60% en los niveles básicos y medios. Muchos docentes universitarios con mayor formación en TIC han emigrado, dejando un vacío difícil de cubrir. Asimismo, muchos jóvenes han abandonado sus estudios universitarios para emigrar o incorporarse al mercado laboral informal. La Federación Venezolana de Maestros (FVM) denunció que tres millones de niños y jóvenes han quedado excluidos de las aulas (Pereira, 2025).

Pobreza y deserción escolar

La pobreza pobreza de ingresos mide la situación en la que un hogar o una persona no cuenta con recursos económicos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos y servicios, afecta a más del 80% de la población venezolana (ENCOVI, 2025), siendo una de las principales causas de deserción. Muchas familias no pueden costear los gastos asociados a la educación: transporte, útiles y, en el caso de la EAD, costos de conectividad (planes de datos, internet en el hogar). El salario de un docente universitario es de aproximadamente 14,50 dólares al mes, insuficiente para cubrir la canasta alimentaria básica, lo que obliga a muchos a buscar otras fuentes de ingreso o emigrar (Observatorio de Universidades, 2025).

Brecha digital y desigualdad en el acceso

La brecha digital en Venezuela es profunda y estructural. Durante la pandemia, se estimó que la educación online era inaccesible para el 56% de la población estudiantil debido a la falta de dispositivos, conectividad y habilidades digitales (Gallardo-Hurtado, 2023, como se citó en Contreras, 2025). La brecha no solo es tecnológica (acceso a hardware y software), sino también de habilidades (alfabetización digital) y de uso. Las zonas rurales, indígenas y las periferias urbanas son las más afectadas, profundizando las desigualdades educativas preexistentes.

Experiencias de resiliencia y adaptación

A pesar de este panorama desolador, se documentan experiencias de resiliencia. Universidades como la UCAB, la URBE, la UCV, la ULA, la LUZ y la Universidad Yacambú (UNY) han desarrollado plataformas virtuales y programas a distancia que han permitido mantener la continuidad académica. La Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) ha sido reconocida como una de las mejores universidades online de Venezuela, ofreciendo posgrados, diplomados y cursos en modalidad virtual, gracias a su tradición de autogestión y alianzas internacionales (CEUPE, s.f.). La Universidad Nacional Abierta (UNA), a pesar de las dificultades, ha continuado operando y graduando estudiantes. Fe y Alegría lanzó un plan de becas con el eslogan “ni uno menos”, demostrando el papel crucial de la sociedad civil.

Estas experiencias demuestran que, incluso en contextos de crisis extrema, la voluntad institucional, la innovación pedagógica y la solidaridad pueden generar respuestas efectivas.

Catálogo de instituciones de educación superior que ofrecen educación a distancia en Venezuela

Con base en la revisión documental y el análisis de directorios especializados (CALED, 2023; CEUPE, s.f.; Contreras, 2025), se ha elaborado la Tabla 1, que presenta las instituciones de educación superior con oferta de educación a distancia o virtual en Venezuela, organizadas por tipo (pública/privada) y con indicación de su oferta principal y plataforma utilizada.

Tabla 1. *Instituciones de Educación Superior con Oferta de Educación a Distancia (a distancia / semipresencial) en Venezuela y Plataformas Utilizadas (Moodle u otras)*

Institución	Tipo	Oferta principal	Plataforma(s) utilizada(s)
Universidad Nacional Abierta (UNA)	Pública	Pregrado y posgrado (exclusivamente a distancia)	Sistema propio (materiales impresos, tutorías presenciales, sin LMS virtual)
Universidad Central de Venezuela (UCV) - SEDUCV	Pública	Pregrado (68 carreras), posgrado (305 cursos)	Moodle
Universidad de Los Andes (ULA)	Pública	Pregrado (Educación, mención Educación para el Trabajo)	Moodle
Universidad del Zulia (LUZ)	Pública	Posgrados y cursos de extensión	Moodle (personalizado)
Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV)	Pública	Programas de formación de grado (semipresencial)	SAIA (plataforma propia)
Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada (UNEFA)	Pública	Programas de ingeniería y tecnología (semipresencial)	Moodle
Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL)	Pública	Posgrados en educación y tecnologías	Moodle
Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez (UNESR)	Pública	Programas de educación y desarrollo local (semipresencial)	Sistema propio
Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES)	Pública	Programas de formación en seguridad ciudadana	Moodle
Universidad Politécnica Territorial del Zulia (UPTZ)	Pública	Programas de tecnología e ingeniería (semipresencial)	Google Classroom y recursos propios
Universidad Católica Andrés Bello (UCAB)	Privada	Posgrados, diplomados y cursos	Moodle
Universidad Católica Cecilio Acosta (UNICA)	Privada	Programas de pregrado y posgrado	Moodle
Universidad Rafael Belloso Chacín (URBE)	Privada	Extensión, pregrado y posgrado. Modalidad semipresencial (administración, ingeniería, ciencias sociales)	Moodle

Institución	Tipo	Oferta principal	Plataforma(s) utilizada(s)
Universidad Yacambú (UNY)	Privada	Pregrado y posgrado (derecho, psicología, administración)	Moodle
Universidad Dr. José Gregorio Hernández (UNERG)	Privada	Programas de ciencias de la salud y educación	Moodle
Universidad Fermín Toro (UFT)	Privada	Pregrado y posgrado (derecho, comunicación social, ingeniería)	Plataforma propia
Universidad Arturo Michelena (UAM)	Privada	Pregrado (arquitectura, diseño, administración)	Moodle
Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA)	Privada	Posgrados en gerencia y administración (online)	Canvas
Instituto Universitario de Tecnología "Antonio José de Sucre"	Pública	Programas de tecnología (semipresencial)	Moodle
Colegio Universitario de Caracas (CUC)	Pública	Programas de tecnología en administración y contaduría	Plataforma propia
Universidad UNISANT Venezuela	Privada	Licenciaturas online (educación, psicología, administración)	Moodle
Universidad Nacional Experimental de las Artes (UNEARTE)	Pública	Programas de formación artística (semipresencial)	Google for Education
Universidad Nacional Experimental de la Gran Caracas (UNEXCA)	Pública	Programas de formación docente y gestión pública	Moodle
Escuela de Estudios Tácticos Navales (ETNAV)	Pública (militar)	Programas de formación naval (semipresencial)	Intranet militar propia

Nota. La columna "Plataforma(s) utilizada(s)" indica si la institución emplea Moodle (la plataforma de código abierto más común en Venezuela) u otras plataformas (propietarias, comerciales o desarrollos internos). Las fuentes incluyen: sitios web institucionales, documentación técnica de cada universidad, directorios de CALED (2023), CEUPE (2024), y reportes de usuarios verificados entre enero y marzo de 2026. La información es referencial y puede estar sujeta a cambios o imprecisiones.

Consideraciones derivadas de la tabla 1

1. Moodle es la plataforma dominante pero no universal

   Si bien más de la mitad de las instituciones usan Moodle, su adopción no es homogénea. Esto sugiere que cualquier política nacional de educación multimodal debería contemplar la interoperabilidad entre Moodle y otras plataformas, así como programas de migración hacia estándares abiertos.
2. La crisis económica limita la actualización tecnológica

   La persistencia de plataformas propias no actualizadas o el uso de herramientas genéricas como Google Classroom revelan que muchas universidades no pueden costear un LMS dedicado. Esto impacta negativamente en la calidad de la EAD (seguimiento de estudiantes, evaluación automatizada, análisis de aprendizaje). Por otro lado, tampoco cuentan con capacidad humana o tecnológica para implantar sistemas gratuitos como Moodle.
3. Necesidad de un estándar mínimo nacional

La heterogeneidad observada justifica la urgencia de aprobar la Propuesta de Normativa Nacional para la Educación Universitaria a Distancia, que debería incluir un capítulo sobre estándares tecnológicos mínimos recomendados (preferentemente basados en software libre como Moodle).

4. Brecha digital institucional

   Existe una brecha no solo entre estudiantes, sino entre las propias universidades. Las instituciones con plataformas propias o sin LMS virtual están en desventaja para ofrecer EAD de calidad, lo que profundiza las desigualdades ya existentes en el sistema de educación superior.

5. Oportunidad de cooperación interinstitucional

   La alta adopción de Moodle (14 instituciones) abre la posibilidad de crear una red nacional de aulas virtuales interoperables, compartiendo recursos educativos, formación docente y buenas prácticas. Esto podría coordinarse a través del MPPEU y CALED.

6. Recomendación para futuros estudios

   Se sugiere ampliar la tabla con datos adicionales: año de implementación de la plataforma, número de estudiantes activos en modalidad virtual, frecuencia de uso y nivel de satisfacción docente/estudiantil. Esto permitiría evaluar el impacto real de cada plataforma en la retención y el rendimiento académico.

3.3 Futuro: Expectativas y escenarios para la consolidación de un sistema multimodal

El futuro de la educación a distancia en Venezuela es relativamente incierto, pero no exento de esperanza. A partir del análisis realizado, es posible esbozar escenarios y expectativas.

Escenario tendencial (más probable): Consolidación gradual y desigual

En este escenario, la EAD continuará creciendo de manera gradual pero desigual entre instituciones públicas y privadas, y entre zonas urbanas y rurales. Las universidades privadas (UCAB, UNY, URBE, IESA) seguirán liderando la innovación en EAD, gracias a su mayor capacidad de inversión y gestión autónoma. Las universidades públicas, en cambio, podrían seguir enfrentando serias limitaciones presupuestarias, afectando la calidad y sostenibilidad de sus programas a distancia.

La Normativa Nacional de Sistemas Multimodales (MPPEU, 2021) se implementará de manera progresiva, pero su aplicación plena requerirá formación docente sostenida, actualización tecnológica y cambio cultural. A la luz de diferentes declaraciones públicas como la del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria. (MPPEU 2026, 23 de octubre), es muy probable que se apruebe una normativa específica para la EAD , pero su efectividad dependerá de la voluntad política y los recursos asignados; La brecha digital se mantendrá como un obstáculo estructural, aunque se espera una mejora gradual en la conectividad impulsada por el Plan Nacional de Telecomunicaciones 2025-2031 y el Plan Nacional de Conectividad Escolar 2025-2030. Sin embargo, estos planes enfrentan el desafío de su implementación efectiva en un contexto de recursos limitados.

Escenario optimista: Aceleración de la transformación digital

En un escenario optimista, una eventual recuperación económica, combinada con mayor cooperación internacional y decidida voluntad política, podría acelerar la transformación digital del sistema educativo. La EAD se consolidaría como una modalidad plenamente integrada al sistema de educación superior, con estándares de calidad reconocidos internacionalmente, y la brecha digital se reduciría significativamente.

La inteligencia artificial (IA) jugaría un papel creciente en la personalización del aprendizaje, la automatización de evaluaciones y el apoyo docente, como se vislumbra en otros países latinoamericanos (Labrador-Ballestero, 2024; Cabrera-Fuentes et al., 2025). Sin embargo, su implementación debería ir acompañada de marcos éticos robustos y una formación docente adecuada, para evitar riesgos de despersonalización y desigualdad (UNESCO, 2021).

Escenario pesimista: Estancamiento y profundización de la crisis

En un escenario pesimista, poco probable a la luz de los últimos acontecimientos políticos, la crisis económica se profundizaría, el presupuesto educativo seguiría reduciéndose y la emigración de docentes y estudiantes se aceleraría. La EAD no lograría consolidarse y podría retroceder, con un aumento de la deserción escolar y una pérdida de calidad generalizada. La brecha digital se ampliaría, excluyendo a un porcentaje aún mayor de la población estudiantil. Las universidades públicas, asfixiadas financieramente, no podrían mantener sus plataformas virtuales ni formar a sus docentes, lo que llevaría al colapso de muchos programas a distancia.

Expectativas clave

Independientemente del escenario que se materialice, existen expectativas compartidas por la mayoría de los actores del sistema educativo:

1. *Aprobación de una normativa nacional unificada:* Existe consenso sobre la necesidad de una normativa que unifique criterios, establezca estándares de calidad y defina mecanismos de acreditación (Suárez Huz & D´Silva Signe, 2018).
2. *Inversión sostenida en conectividad y equipamiento:* Sin inversión significativa en infraestructura de telecomunicaciones, equipamiento y software, la EAD no podrá cumplir su promesa de inclusión.
3. *Formación docente en competencias digitales:* Se requieren programas sistemáticos de formación inicial y continua que desarrollen competencias para el diseño de entornos virtuales, la tutoría online y la evaluación en entornos digitales (Flores Nessi et al., 2020).
4. *Fomento de la producción científica y la cooperación:* Es necesario fortalecer la investigación en EAD en Venezuela y la cooperación regional a través de redes como CALED y la OEI.
5. *Enfoque de equidad e inclusión:* Las políticas de EAD deben diseñarse con un enfoque explícito de equidad, considerando las necesidades de los grupos más vulnerables (población rural, indígena, con discapacidad, en situación de pobreza).

4. Resultados y discusión

4.1 La paradoja de la educación a distancia: de la vanguardia al desmantelamiento

La trayectoria histórica de la educación a distancia en Venezuela escapa a cualquier lectura lineal; por el contrario, responde a un devenir marcado por profundas contradicciones estructurales. Si bien la fundación de la Universidad Nacional Abierta en 1977 situó al país a la vanguardia regional, este legado convive hoy con un acusado repliegue institucional. Dicha situación excede las meras deficiencias instrumentales para imbricarse en una crisis sistémica que compromete los soportes operativos y conceptuales de la modalidad.

4.2 El laberinto normativo como barrera estructural

Las evidencias sugieren que la fragilidad regulatoria en Venezuela no obedece a un descuido coyuntural, sino a una traba de carácter estructural. El vacío legal que rodea la educación a distancia no es un descuido fortuito, sino una traba de raíz estructural. Si bien la Constitución de 1999 reconoce la educación como un derecho humano fundamental, la ausencia de una ley específica para la modalidad mantiene a las instituciones en un limbo regulatorio. Por su parte, la Normativa Nacional de los Sistemas Multimodales (MPPEU, 2021) busca ordenar el sector, aunque corre el riesgo de volverse letra muerta si el Estado no aporta los recursos financieros necesarios para hacer real la inclusión digital

4.3 Brecha digital: del acceso al exilio tecnológico

El análisis de los indicadores actuales confirma que la brecha tecnológica en el ámbito universitario venezolano trasciende la dimensión instrumental para consolidarse como una forma de marginación socioeducativa. Resulta inviable sostener esquemas de enseñanza virtual cuando la asignación presupuestaria de las instituciones públicas no cubre el mantenimiento básico de sus servidores e infraestructura informática.

Respuestas de contingencia como el programa «Universidad en Casa» dejaron al descubierto la distancia entre los lineamientos oficiales y la realidad operativa de las aulas. La continuidad de la praxis académica en entornos digitales se vuelve inoperante cuando la labor diaria tropieza con fallas crónicas en el suministro eléctrico o la falta de condiciones mínimas en las viviendas, relegando a amplios sectores estudiantiles y docentes a un progresivo aislamiento tecnológico.

4.4 Resiliencia en la escasez: el factor humano

A pesar del entorno adverso, la supervivencia de la modalidad se sostiene primordialmente sobre la resiliencia de sus actores. Es imperativo destacar la dimensión ética de la labor docente: mientras el salario promedio apenas alcanza los 14,50 dólares mensuales, la continuidad académica se mantiene como un acto de voluntarismo extremo. Instituciones como la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), la Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín (URBE), la Universidad del Zulia (LUZ) y la propia UNA han logrado preservar sus plataformas activas. Estos esfuerzos derivan de estrategias de autogestión y alianzas que desafían la lógica del colapso económico reinante.

5. Conclusiones

La educación a distancia en Venezuela se encuentra en una encrucijada ética y funcional de carácter histórico. Tras el análisis documental realizado, se concluye que la modalidad ha transitado de ser una alternativa pedagógica para convertirse en la única vía de salvaguarda para la prosecución académica en un tejido social fragmentado.

La tecnología como medio, no como fin: El futuro de la EAD no puede supeditarse exclusivamente a la adopción de herramientas emergentes como la inteligencia artificial o el análisis de grandes datos (big data). Sin un marco ético robusto y una inversión que dignifique la profesión docente, la implementación tecnológica solo profundizará las desigualdades preexistentes.

Superación del "voto de pobreza" académico: La consolidación de un sistema multimodal efectivo exige que el Estado venezolano trascienda hacia acciones de financiación concreta. No es posible proyectar un sistema sostenible mientras un significativo sector de la población estudiantil permanezca en condiciones de exclusión por falta de conectividad básica.

Recuperación del sentido humanista: En concordancia con la perspectiva de Ortega González et al. (2025), se identifica la necesidad urgente de repensar el propósito de la educación. En el contexto venezolano, la EAD debe erigirse como una herramienta para fortalecer la autonomía del aprendizaje. Es fundamental evitar soluciones tecnocráticas que ignoren las dimensiones humanas de la emigración y la pobreza.

La escasez presupuestaria y la falta de personal técnico capacitado obligan a las universidades a utilizar plataformas obsoletas o herramientas genéricas. Esta limitación impide costear soluciones comerciales o implantar entornos gratuitos como Moodle. Como resultado, la calidad de la educación a distancia se degrada considerablemente al carecer de un seguimiento efectivo del estudiante, analíticas de aprendizaje y evaluaciones automatizadas.

Para superar este cuello de botella, se recomienda formar alianzas interinstitucionales, incluyendo las gubernamentales, que financien o compartan costos y talento humano para migrar hacia modelos en la nube (SaaS) y poder adquirir u optimizar las herramientas actuales mediante complementos especializados.

En síntesis, la historia de la EAD en Venezuela constituye un testimonio de la voluntad de saber frente a la precariedad. El desafío actual trasciende lo técnico y lo legal; se trata de la reconstrucción de un proyecto de nación donde la educación, mediada o no por entornos virtuales, recupere su función como motor de movilidad social y pilar de la democracia.

La trayectoria de la educación a distancia (EAD) en Venezuela revela un panorama caracterizado por marcadas tensiones institucionales. En su dimensión histórica, el país destaca por iniciativas pioneras en el contexto latinoamericano –ejemplificadas en el desarrollo de la Universidad Nacional Abierta, los Estudios Universitarios Supervisados de la UCV, la Universidad Simón Bolívar o la experiencia de la Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín –, las cuales constatan la capacidad adaptativa del sector frente a coyunturas complejas. No obstante, este bagaje coexiste con severas restricciones

estructurales: la dispersión y obsolescencia del marco regulatorio, una acentuada brecha digital, la progresiva contracción del financiamiento universitario y la pérdida sistemática de talento académico producto del fenómeno migratorio.

Ante este escenario, la EAD venezolana atraviesa un punto de inflexión decisivo. Su evolución futura oscila entre su articulación como un mecanismo efectivo para la equidad y el acceso universitario, o su estancamiento en las brechas socioeconómicas vigentes. Superar esta bifurcación requiere de una acción coordinada entre el Estado, los equipos rectorales y los actores sociales, orientada a resolver las deficiencias acumuladas en la infraestructura del sistema.

En tal sentido, la consolidación de un marco normativo unificado, junto con la inversión continua en infraestructura tecnológica y desarrollo docente, constituye un requisito fundamental. Sin embargo, como advierten Ortega González et al. (2025), estas medidas técnicas resultan insuficientes si no se preserva la dimensión humanista del acto educativo frente a enfoques puramente instrumentalistas que despersonalizan la praxis pedagógica.

Por ende, la modalidad a distancia no debe interpretarse como una contingencia operativa para suplir la presencialidad, sino como un espacio para redefinir el modelo formativo y promover el aprendizaje autónomo. Conviene precisar, además, que la pertinencia de estas modalidades varía según el nivel académico: mientras los formatos semipresenciales responden mejor a las necesidades de las etapas iniciales de la educación superior, la virtualidad plena (100% a distancia) encuentra un terreno más propicio en el posgrado y la educación continua, donde los estudiantes poseen mayor madurez intelectual y hábitos de autodidacta consolidados. Pese a las limitaciones del entorno, la trayectoria del área en el país demuestra la vigencia y capacidad de respuesta de la comunidad académica.

Referencias

Benavides, F., & Pedró, F. (2008). Políticas educativas sobre nuevas tecnologías en los países iberoamericanos. ***Revista Iberoamericana de Educación***, 45, 7-33. https://doi.org/10.35362/rie450726

Cabrera-Fuentes, A., Martínez Pérez, D. Z., & Rementeria Fuentes, J. J. (2025). Avances, retos éticos y perspectivas de la inteligencia artificial (IA) en la educación de América Latina. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 9*(4). https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i4.18603

CALED. (2023). ***Universidades de educación superior a distancia - Venezuela***. Comité Asesor Latinoamericano y del Caribe para la Educación a Distancia. https://go.oei.int/bfmvrxyr

CEUPE (s.f.). *Ranking de las mejores universidades online en Venezuela*. https://go.oei.int/aaxurakx

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Gaceta Oficial N° 36.860.

Contreras, S. (2025). La educación a distancia en Venezuela. Una historia en progreso. ***Conocimiento Libre y Licenciamiento (CLIC)***. https://go.oei.int/lpljc6rg

Dorrego, E. (s.f.). ***La educación a distancia en Venezuela. Realidades y tendencias***. CALED. https://go.oei.int/1rydmhu2

ENCOVI. (2025). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2024. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello. https://go.oei.int/nrgixczr

Flores Nessi, E. M., Meléndez Mora, J. M., & Baptista Montero, M. A. (2020). Educación a distancia en las universidades venezolanas ante la pandemia COVID-19: Desafíos y oportunidades. *Scientific*, 5(18), 85-107. https://go.oei.int/3y8b2hw8

Labrador-Ballestero, L. (2024). IA como disrupción educativa: Un nuevo panorama para las universidades latinoamericanas. *Scientia Iter, 11*(3). https://doi.org/10.70452/scientiaiter11.3

Ley de Universidades. (1970). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 1.429 (Extraordinario).

Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2010). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 39.575.

Ley Orgánica de Educación. (2009). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.929 (Extraordinario).

Martín Bris, M., & Catalán Cueto, J. P. (Eds.). (2025). *La educación iberoamericana en transformación: Prácticas inclusivas, políticas públicas y tecnologías*. Dykinson. https://doi.org/10.14679/4393

MPPEU (2021). Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria). Normativa nacional de los sistemas multimodales de educación universitaria y educación mediada por las tecnologías dela información y comunicación (TIC). *Gaceta Oficial N° 42.209*. https://go.oei.int/gaoop5e3

MPPEU (2026). Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEU). instala 12 comisiones para transformar el sistema universitario. Portal Oficial del MPPEU. https://go.oei.int/go3hmi7r

Observatorio de Universidades. (2025). *Los cuatro escenarios de 2024 para la universidad venezolana*. ESCENARIOS | Observatorio de Universidades

OPSU (2012) Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria. (2012). *Propuesta de Normativa Nacional para la Educación Universitaria a Distancia.* Proyecto Nacional de Educación Universitaria a Distancia. https://go.oei.int/ef2blvqk

Ortega González, E., Vilafranca Manguán, I., & Fontán de Bedout, L. (2025). De la cibernética a la IA: Un análisis histórico-discursivo de la transformación digital en educación. *Revista Española de Educación Comparada*, (48). https://doi.org/10.5944/reec.48.2025.45384

Pereira, F. (2025, 23 de julio). El colapso del sistema educativo venezolano: anatomía de una caída. *El País*. https://go.oei.int/hy4ivrkc

Ramírez, T. (2024). *Un problema sin resolver: la generación de relevo docente*. Postgrado UCAB. https://go.oei.int/ckvtunlp

Suárez Huz, Y., & D´Silva Signe, F. (2018). Hacia la consolidación de un sistema de educación virtual y a distancia en Venezuela: Visiones y retos. *Virtualidad, Educación y Ciencia*, 9(16), 74-102. https://doi.org/10.60020/1853-6530.v9.n16.20475

The New Humanitarian. (2025, 22 de julio). *El colapso del sistema educativo venezolano: anatomía de una caída*. https://go.oei.int/nie0t85u

UNESCO. (2021). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Inteligencia artificial y educación: Guía para las personas a cargo de formular políticas.* https://go.oei.int/xf8epmrh

Cómo citar en APA:

Cendros Guasch, J.(2026). La educación a distancia en el sector universitario en Venezuela: Entre el vacío normativo, la crisis económica y la resiliencia institucional (pasado, presente y futuro).. *Revista Iberoamericana de Educación, 102*(1), 167-182. https://doi.org/10.35362/rie10217412

Entre discursos y ausencias: currículum y tensiones político-normativas de la Educación Sexual Integral en Chile

Entre discursos e ausências: currículo e tensões político-normativas da Educação Sexual Integral no Chile

Between discourses and absences: curriculum and political-regulatory tensions in comprehensive Sexuality Education in Chile

Nikolás Francisco Kúsulas Miñón https://orcid.org/0009-0002-4215-4692
Universidad Complutense de Madrid, España

Hablo por mi diferencia / Defiendo lo que soy / Y no soy tan raro.
Pedro Lemebel, *Manifiesto (Hablo por mi diferencia)*
[acción presentada en 1986]

Resumen. El presente artículo investiga un corpus de documentos normativos, curriculares y técnico-orientadores sobre Educación Sexual Integral (ESI) producidos en Chile entre 2012 y 2026, identificando sus contenidos, dimensiones y omisiones, así como las tensiones normativas y curriculares que presentan desde una perspectiva de género, diversidad sexogenérica y carácter vinculante de los instrumentos. A través de un análisis cualitativo, documental y discursivo, se emplea una matriz de categorías fundamentada en los modelos de UNESCO (2018), OMS-BZgA (2010) e IPPF (2010) para analizar orientaciones ministeriales, bases curriculares y normativa sobre identidad de género y convivencia escolar. El estudio contribuye al balance del periodo 2015-2025, mostrando que los avances normativos en género e identidad no se han traducido en instrumentos curriculares vinculantes. Se concluye que el enfoque documental sigue siendo predominantemente preventivo y biologicista, con excepciones parciales, y revela vacíos en placer, consentimiento relacional, masculinidades, adecuación etaria progresiva y diversidad sexogenérica como derecho. Subsiste una brecha entre el reconocimiento normativo de derechos y el currículum escolar, por lo que se propone fortalecer el carácter vinculante de los instrumentos de ESI para avanzar hacia marcos más alineados con los estándares internacionales.

Palabras clave: educación sexual; currículum; política educativa; equidad de género; inclusión educativa.

Resumo. O presente artigo analisa um corpus de documentos normativos, curriculares e de orientação técnica sobre a Educação Sexual Integral (ESI) produzidos no Chile entre 2012 e 2026, identificando os seus conteúdos, dimensões e omissões, bem como as tensões normativas e curriculares que apresentam numa perspetiva de género, diversidade sexogenérica e caráter vinculativo dos instrumentos. Através de uma análise qualitativa, documental e discursiva, utiliza-se uma matriz de categorias baseada nos modelos da UNESCO (2018), da OMS-BZgA (2010) e da IPPF (2010) para analisar orientações ministeriais, bases curriculares e regulamentação sobre identidade de género e convivência escolar. O estudo contribui para o balanço do período 2015-2025, demonstrando que os avanços normativos em matéria de género e identidade não se traduziram em instrumentos curriculares vinculativos. Conclui-se que a abordagem documental continua a ser predominantemente preventiva e biologicista, com exceções parciais, e revela lacunas em matéria de prazer, consentimento relacional, masculinidades, adequação etária progressiva e diversidade de género como direito. Persiste uma lacuna entre o reconhecimento normativo dos direitos e o currículo escolar, pelo que se propõe reforçar o caráter vinculativo dos instrumentos de ESI para avançar no sentido de quadros mais alinhados com as normas internacionais.

Palavras-chave: educação sexual; currículo; política educativa; equidade de género; inclusão educativa.

Abstract. This article examines a corpus of regulatory, curricular, and technical-guidance documents produced in Chile between 2012 and 2026 around Comprehensive Sexuality Education (CSE), with the aim of identifying the content, dimensions, and omissions of these discourses. It also investigates the regulatory and curricular tensions they present, from a gender and sexual-gender diversity perspective and in relation to the binding nature of the instruments. Through a qualitative, documentary, and discursive analysis, the study employs a category matrix based on the models proposed by UNESCO (2018), OMS-BZgA (2010), and IPPF (2010) to examine a curricular-regulatory corpus that includes ministerial guidelines, curriculum frameworks, and regulatory documents on gender identity and school coexistence. The study indicates that the documentary approach remains predominantly preventive and biologically oriented, with partial exceptions, presenting gaps in areas such as pleasure, relational consent, masculinities, progressive age appropriateness, and sexual-gender diversity as a right. Given

the limited binding force of ministerial guidelines, a gap persists between the regulatory recognition of rights, the school curriculum, and the conditions available for their pedagogical development. The article suggests strengthening this binding force in order to move toward a CSE model more closely aligned with international frameworks.
Keywords: sex education; curriculum; educational policy; gender equity; inclusive education

1. Presentación y justificación del problema

La Educación Sexual Integral, en adelante ESI, puede entenderse como un proceso educativo progresivo, basado en evidencia y en un marco de derechos humanos, que ofrece una visión integral de las dimensiones cognitivas, físicas, emocionales y sociales de la sexualidad humana (UNESCO, 2018). Desde este punto de vista, no funciona únicamente como una transmisión de contenidos biológicos sobre el embarazo, la reproducción o las infecciones de transmisión sexual, sino que aborda problemas sociales concretos que impactan profundamente la vida, la seguridad, el bienestar y la trayectoria educativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. La ESI, por tanto, no es solo una cuestión de salud; también está conectada con el currículum, las instituciones escolares y el derecho del estudiantado a recibir una educación pertinente, segura e integral.

En Chile, la necesidad de una visión integrada está ligada a las problemáticas que enfrentan niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, de manera especialmente sensible en las juventudes LGTBIQ+. La violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes es una de las problemáticas más graves: la Segunda Encuesta Nacional de Polivictimización (2022-2023), aplicada a estudiantes de 7° básico a 3.° medio en las 16 regiones de Chile, muestra que el 18 % ha sufrido al menos una vez alguna forma de violencia sexual (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2023). Por lo tanto, la violencia sexual no es una problemática ajena a la escuela: está ligada al currículum, las políticas de cuidado, la educación emocional y la capacidad de ofrecer herramientas de prevención, reconocimiento, denuncia y reparación.

Aunque han disminuido a lo largo de los años en el país, las cifras sobre embarazo adolescente demuestran que la discusión sobre educación sexual en las aulas no debe relajarse. La tasa de natalidad entre adolescentes de quince a diecinueve años disminuyó de 64,6 por mil en 1992 a 11,0 en 2023 (INE, 2025). Estas cifras muestran logros importantes, pero no garantizan una educación sexual integral suficiente, ya que pueden ocultar desigualdades territoriales, socioeconómicas y de acceso a la información y al apoyo educativo.

La violencia escolar basada en la orientación sexual y la identidad de género merece una atención explícita en el marco de la ESI, dado que la UNESCO (2016) documenta su impacto en la salud mental, el rendimiento académico y la permanencia educativa del estudiantado LGTBIQ+. En relación con el bienestar mental, el deterioro en las juventudes LGTBIQ+ es especialmente marcado: según la Décima Encuesta Nacional de Juventudes, el 76,3 % de las personas jóvenes LGTBIQ+ presenta sintomatología ansiosa o depresiva, mientras que el valor para la población joven heterosexual y cisgénero es del 56,4 % (INJUV, 2022).

La violencia en noviazgos entre adolescentes y jóvenes tiene una prevalencia autorreportada del 17,6 % entre la juventud chilena de 15 a 29 años con pareja actual (INJUV, 2022). Así, se abre la necesidad de educar sobre consentimiento, corresponsabilidad, emocionalidad, prevención de la violencia de género y problematización de las masculinidades.

Los tres marcos de referencia que organizan la matriz de análisis responden a principios complementarios. UNESCO (2018) propone un enfoque integral basado en derechos que abarca el desarrollo físico, psicológico y social de la sexualidad. La Oficina Regional de la OMS para Europa y el Centro Federal Alemán de Educación Sanitaria (OMS-BZgA, 2010) elaboran los Estándares de Educación Sexual para Europa, con contenidos organizados en franjas etarias progresivas: 0-4, 4-6, 6-9, 9-12, 12-15 y 15 o más años. La Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF, 2010) aporta un marco centrado en la ciudadanía sexual y los derechos reproductivos. Los tres comparten el principio de adecuación etaria (age-appropriateness), que este estudio operacionaliza como categoría analítica.

Los instrumentos normativos, curriculares y técnico-orientadores para la educación sexual producidos en Chile entre 2012 y 2026 han variado de forma discontinua y tensionada. Como antecedente normativo relevante, la Ley 20.418 de 2010 estableció la obligatoriedad de un programa de educación sexual en los establecimientos de enseñanza media, dejando un margen para que cada institución definiera su modalidad según su proyecto educativo (República de Chile, 2010, art. 1). La secuencia del corpus analizado se inicia en 2012, cuando la Ley 20.609, sobre medidas contra la discriminación, comúnmente conocida como Ley Zamudio, entró en vigor estableciendo disposiciones legales frente a la discriminación arbitraria (República de Chile, 2012, arts. 1 y 2). La Ley 21.120 reconoce el derecho a la identidad de género y permite rectificar el nombre y el sexo registral. Su artículo 1 define la identidad de género como «la convicción personal e interna de ser hombre o mujer, tal como la persona se percibe a sí misma», garantiza el libre desarrollo de la personalidad y establece que los tratamientos médicos o quirúrgicos son opcionales y deben ser libremente escogidos. El artículo 2 regula el objeto de la ley: los procedimientos para la rectificación de la partida de nacimiento en lo relativo a sexo y nombre. El artículo 4 dispone garantías asociadas al ejercicio del derecho, entre ellas el reconocimiento en documentos públicos y privados (República de Chile, 2018, arts. 1, 2 y 4). La Ley 21.809, sobre convivencia, buen trato y bienestar de las comunidades educativas, incorpora en su artículo 10 una perspectiva de género; dicha disposición regula específicamente los protocolos para la detección de armas u objetos peligrosos en los establecimientos educacionales, por lo que su alcance en materia de ESI es acotado y no puede interpretarse como un mandato curricular general sobre educación sexual (República de Chile, 2026).

El asunto ya no pasa únicamente por la ausencia o presencia de marcos regulatorios, sino por la forma en que estos interactúan con directrices ministeriales, circulares y documentos técnicos que no poseen la misma fuerza de exigibilidad ni logran asegurar que la ESI se aborde de manera transversal en el sistema escolar. De allí que este análisis distinga entre instrumentos obligatorios o vinculantes, orientaciones o recomendaciones, circulares y documentos técnicos.

Se trata de un sistema que otorga amplia flexibilidad a los establecimientos escolares, articulada con la libertad de enseñanza reconocida en la Constitución Política de la República de Chile, en su artículo 19, número 11, y con la Ley General de Educación, Ley 20.370 (República de Chile, 1980, art. 19, n.º 11; República de Chile, 2009). Esta flexibilidad puede abrir paso a tratamientos desiguales de contenidos sensibles como el género, las diversidades sexogenéricas, el consentimiento, el placer, las masculinidades, la violencia de género y la adecuación etaria.

La pregunta no es solo si existen documentos sobre sexualidad o género en Chile, sino qué discursos producen, qué contenidos priorizan, qué omiten y a qué sujetos reconocen como destinatarios legítimos de derechos, cuidado y ciudadanía. El propósito del artículo es analizar esos documentos para comprender cómo construyen discursivamente al estudiantado, las familias, el Estado y las disidencias sexogenéricas frente a los estándares de UNESCO, OMS-BZgA e IPPF. El estudio se limita al análisis documental y contribuye al balance de la educación iberoamericana en la última década (2015-2025), documentando avances normativos, brechas curriculares y tensiones de gobernanza regulatoria en Chile hasta 2026.

2. Marco teórico y estado de la cuestión

2.1 Fundamentos teóricos

Cuatro teorías articuladas constituyen el núcleo analítico. En primer lugar, el análisis se realiza desde la perspectiva de la teoría crítica del currículum. Con este enfoque, las decisiones curriculares se entienden no como neutrales, sino como elecciones culturales que producen jerarquías de conocimiento, formas de legitimación de la identidad y modos de subjetivación (Apple, 1979; Giroux, 1983); el currículum de ESI constituye así un campo de disputa para decidir, enseñar y reconocer sobre sexualidad, género y diversidad. Una educación sexual limitada al riesgo enseña a los sujetos a evitar el daño; la ESI, por otro lado, expande la autonomía, la capacidad relacional y el reconocimiento de derechos (Giroux, 1983). La teoría crítica del currículum permite interpretar el diseño de la ESI no como un asunto técnico-pedagógico neutro, sino como el resultado de luchas por definir qué saberes son legítimos, quiénes son los sujetos destinatarios y qué responsabilidades se atribuyen al Estado, a las familias y a los establecimientos escolares (Apple, 1979).

En segundo lugar, las teorías del discurso y el poder permiten interpretar los documentos normativos y el currículo no meramente como objetos transparentes o simples, sino como dispositivos discursivos que producen regímenes de visibilidad e invisibilidad (Foucault, 1976). La ausencia de placer, identidad de género y diversidad familiar no puede considerarse simplemente carencias editoriales, sino como elecciones discursivas que conllevan una dimensión política para los sujetos. En tercer lugar, desde la perspectiva de género, se constata cómo los documentos y el currículo pueden reproducir la naturalización de los roles de género (Beauvoir, 1949; Butler, 1990; Connell, 1995). Siguiendo a Connell (1995), la masculinidad hegemónica se entiende aquí como el modelo normativo de masculinidad que legitima las relaciones de género desiguales. Además, afirma Butler (1990), el género es una práctica performativa que se produce a través de normas institucionales.

A lo largo del artículo se emplea el término disidencias sexogenéricas para referir a identidades, cuerpos y experiencias que desbordan la norma heterosexual y cisgénero en diálogo con la literatura sobre diversidad sexual y de género (Butler, 1990; Cornejo Espejo, 2024).

Y en cuarto lugar, se encuentra el análisis crítico del discurso como marco teórico-metodológico que permite analizar tres niveles de documentos: (i) el textual, atento al vocabulario, la gramática, las metáforas y el modo en que los verbos construyen obligaciones, recomendaciones u orientaciones (Fairclough, 1992); (ii) el discursivo, atento a las condiciones de producción, circulación y legitimación de los documentos; y (iii) el social, donde los discursos adquieren importancia frente a las relaciones de poder que los condicionan.

2.2 Estado de la cuestión

La literatura disponible sobre ESI en Chile presenta focos de investigación principalmente sanitarios, actitudinales y de prácticas docentes, y es comparativamente más reducida en análisis documental-discursivos del corpus normativo-curricular. En la literatura chilena sobre educación sexual predominan los enfoques biologicistas y preventivos, centrados en la reproducción, las ITS y la prevención del embarazo. El género, el consentimiento, el placer y las familias diversas aparecen sistemáticamente relegados o excluidos. Desde el punto de vista de los estudios de género y de los derechos educativos, las directrices ministeriales son solo orientaciones, no instrumentos vinculantes, lo que deja a las instituciones mayor margen para omitir, reducir o interpretar de manera desigual el contenido y la relevancia del género y la diversidad sexogenérica (Cornejo Espejo, 2024).

La UNESCO (2018) concluye que los programas de ESI mejoran conocimientos, actitudes y habilidades de cuidado sin aumentar la actividad sexual o comportamientos de riesgo, con mejores resultados cuando incorporan un análisis de género y se implementan de manera progresiva y sistemática. Por el contrario, los programas basados únicamente en la abstinencia son ineficaces para retrasar el inicio sexual según los hallazgos disponibles (UNESCO, 2018; Rabbitte y Enriquez, 2019); lo cual también está respaldado por los estudios de UNFPA-LACRO y FLACSO Argentina (2025). Aun así, Argentina cuenta con la Ley de ESI 26.150 desde 2006, que exige conocimientos de ESI desde la edad preescolar con perspectivas de género y diversidad (Morgade, 2011). Como referencia europea, en los Países Bajos la ESI se incluye en el currículo como estándar desde edades tempranas, abarcando el placer, el consentimiento y la conciencia de las diferencias (OMS-BZgA, 2010).

La investigación empírica reciente sobre ESI en Chile confirma y detalla esta caracterización. Torres Pino y Escobar González (2025), en un estudio con profesores jóvenes, documentan la ausencia de formación inicial específica y la dependencia de criterios individuales del profesorado frente a un marco normativo que no establece obligaciones curriculares precisas sobre educación sexual. Vargas et al. (2024) analizan los objetivos de aprendizaje de las Bases Curriculares y constatan la escasa presencia de contenidos de ESI en el currículo obligatorio. Poblete-Inostroza (2024) examina barreras y oportunidades para la implementación de programas de ESI en establecimientos chilenos, e identifica obstáculos estructurales que limitan la incorporación de enfoques integrales más allá de la prevención del riesgo. Este estudio se diferencia

de los anteriores en que analiza directamente el corpus normativo-curricular mediante análisis crítico del discurso, contrastándolo con estándares internacionales, en lugar de estudiar percepciones docentes o prácticas institucionales aisladas.

El objetivo es contribuir a llenar esa brecha mediante el análisis de documentos normativos, curriculares y técnico-orientadores del sistema educativo chileno, contrastados con estándares internacionales sobre educación sexual, género, placer, consentimiento, masculinidades y adecuación etaria progresiva. El estudio examina cómo estos documentos estructuran racionalidades y distribuyen responsabilidades entre el Estado, las escuelas, las familias y el estudiantado.

3. Método

3.1 Enfoque metodológico

El trabajo adopta un enfoque cualitativo basado en el análisis documental y crítico del discurso. El objeto de análisis son documentos de política educativa, no personas: no se realizan entrevistas ni trabajo de campo con estudiantes ni docentes. La pregunta de investigación y los objetivos se abordan desde la aplicación sistemática de categorías analíticas a un corpus delimitado de documentos normativos, curriculares y técnico-orientadores. No constituye una revisión sistemática ni un metaanálisis, sino la aplicación de herramientas de análisis crítico del discurso para producir hallazgos interpretativos sobre los discursos estudiados (Fairclough, 1992).

Metodológicamente, el trabajo consta de dos fases. La fase preparatoria consistió en una revisión bibliográfica y documental para configurar la base teórica, identificar estándares internacionales y elaborar la matriz de categorías críticas. La fase analítica consiste en la aplicación sistemática de dicha matriz al corpus, registrando presencias, ausencias, formulaciones discursivas y la naturaleza de la fuerza vinculante de los instrumentos. Las ausencias no se entienden como simples carencias, sino como datos que revelan opciones discursivas y sus efectos.

El rigor metodológico sigue los criterios de Guba y Lincoln (1989): credibilidad (categorías analíticas ancladas en marcos internacionales), transferibilidad (análisis comparable en otros contextos latinoamericanos), dependencia (procedimiento analítico y criterios de corpus replicables) y confirmabilidad (transparencia de la matriz y presentación de extractos documentales en resultados).

3.2 Pregunta de investigación

¿Cómo los documentos normativos, curriculares y técnico-orientadores producidos en Chile entre 2012 y 2026 sobre Educación Sexual Integral incorporan, omiten o jerarquizan los contenidos y dimensiones definidos por marcos internacionales de referencia, y qué tensiones normativas y curriculares presentan en relación con género, diversidad sexogenérica, consentimiento, placer, masculinidades, violencia, adecuación etaria y fuerza vinculante de los instrumentos?

3.3 Objetivos

Objetivo general

Analizar los documentos normativos, curriculares y técnico-orientadores producidos en Chile entre 2012 y 2026 sobre Educación Sexual Integral para identificar qué contenidos y dimensiones incorporan, cuáles omiten y qué tensiones normativas

presentan desde una perspectiva de género y diversidad sexogenérica, examinando cómo la fuerza vinculante de los instrumentos condiciona la garantía de una ESI integral. El estudio se limita al análisis documental, sin evaluar prácticas de aula.

Objetivos específicos

1. Construir una matriz de categorías analíticas a partir de los marcos de la UNESCO (2018), la OMS-BZgA (2010) y la IPPF (2010), organizada por ejes temáticos y rangos etarios progresivos.
2. Analizar la presencia, ausencia y tratamiento discursivo de esos ejes en el corpus normativo-curricular chileno.
3. Examinar cómo los documentos construyen discursivamente al estudiantado, las familias, el Estado y las disidencias sexogenéricas como sujetos curriculares.
4. Identificar las tensiones normativas y curriculares entre los estándares internacionales, los documentos chilenos y el contexto político-normativo reciente, con especial atención a la baja fuerza vinculante de los instrumentos.
5. Delimitar los principales vacíos en relación con adecuación etaria, consentimiento, placer, masculinidades y diversidad sexogenérica.

3.4 Corpus normativo-curricular

El corpus está conformado por un conjunto de documentos normativos y curriculares chilenos producidos entre 2012 y 2026. El año 2012 se justifica por la promulgación de la Ley 20.609, conocida como Ley Zamudio, que abrió un ciclo normativo de mayor visibilidad jurídica de la no discriminación en Chile. El cierre temporal en 2026 se justifica por la incorporación de la Ley 21.809 sobre convivencia, buen trato y bienestar de las comunidades educativas, publicada en el Diario Oficial el 1 de abril de 2026.

Criterios de inclusión: documentos elaborados o validados por el Estado de Chile en el marco del sistema educacional nacional; con disposiciones u orientaciones sobre la educación en sexualidad, género, afectividad o diversidad; y con aplicación nacional. Criterios de exclusión: documentos de alcance local o institucional, recursos docentes sin validación estatal, literatura gris. La Tabla 1 presenta los instrumentos normativos y curriculares ordenados cronológicamente.

Tabla 1. *Corpus normativo-curricular analizado (Chile, 2012-2026)*

Año	Documento	Tipo
2012	Ley 20.609 que establece medidas contra la discriminación (Ley Zamudio) [D1]	Normativo / Ley
2012	Bases Curriculares 1.° a 6.° básico (Ciencias Naturales; Decretos 433 y 439/2012, MINEDUC) [D2]	Curricular / Base curricular
2015	Bases Curriculares 7.° básico a 2.° medio (incluye Orientación y Ciencias Naturales, MINEDUC) [D3]	Curricular / Base curricular
2017	Orientaciones MINEDUC para la inclusión de personas LGTBI en el sistema educativo chileno [D4]	Curricular / Orientación ministerial
2018	Ley 21.120 que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género [D5]	Normativo / Ley
2023	Orientaciones MINEDUC para el resguardo del bienestar de estudiantes con identidades de género y orientaciones sexoafectivas diversas [D6]	Curricular / Orientación ministerial

Año	Documento	Tipo
2025-2026	Circulares 781 y 782 de la Superintendencia de Educación — Resoluciones Exentas N.° 781 y N.° 782 (23/12/2025). Vigencia condicionada por Res. Exenta N.° 160 (20/02/2026) a la publicación y entrada en vigor de Ley 21.809. Derogadas por Res. Exenta N.° 324 (27/04/2026) antes de entrar efectivamente en vigor [D7]	Normativo / Circular (derogada — vigencia nunca efectiva; dictadas 23/12/2025, derogadas 27/04/2026)
2026	Ley 21.809 de Convivencia, Buen Trato y Bienestar de las Comunidades Educativas (D.O. 1 abril 2026) [D8]	Normativo / Ley

Nota. Elaboración propia. Las orientaciones ministeriales (D4, D6) son instrumentos de carácter orientador, no vinculante. Las leyes (D1, D5, D8) son de cumplimiento obligatorio. Las Circulares 781 y 782 (D7), dictadas el 23 de diciembre de 2025, nunca entraron efectivamente en vigor: la Resolución Exenta N.° 160 (20 de febrero de 2026) condicionó su entrada en vigor a la publicación y entrada en vigor de la Ley 21.809, que entró en vigor el 1 de julio de 2026. Antes de cumplirse esa condición, la Resolución Exenta N.° 324 (27 de abril de 2026, publicada en el Diario Oficial el 7 de mayo de 2026) las derogó. Se incorporan como contexto discursivo reciente, no como instrumentos de regulación curricular vigente. Los identificadores [D1–D8] referencian los documentos en la presentación de resultados.

3.5 Matriz de categorías analíticas

Este es el instrumento nuclear. Las categorías se formulan deductivamente a partir de los tres marcos internacionales de referencia y luego de repasar la teoría del currículum y el análisis crítico del discurso (UNESCO, 2018; OMS-BZgA, 2010; IPPF, 2010). Se concretan en dos planos: el de contenido (qué temas se abordan, omiten o desarrollan de manera limitada en relación con los estándares internacionales) y el discursivo (cómo, con qué vocabulario, con qué racionalidad y qué efectos de sentido produce sobre los sujetos). El contraste etario se basa en los rangos empleados por la OMS-BZgA (2010): 0-4, 4-6, 6-9, 9-12, 12-15 y 15 años o más. Dado que el corpus chileno analizado cubre el período escolar (desde 1.° básico, aproximadamente 6 años de edad), las franjas 0-4 y 4-6 no están representadas en los documentos analizados. Para facilitar el contraste con la organización del sistema educativo chileno, el Anexo 1 presenta los contenidos esperados agrupados en los tramos escolares correspondientes a las franjas OMS-BZgA que sí cubre el corpus: 6-9 años (1.°-3.° básico), 9-12 años (4.°-6.° básico), 12-15 años (7.°-1.° medio) y 15 años o más (2.°-4.° medio). Las ausencias también se registran como datos analíticos, en coherencia con el análisis crítico del discurso. La matriz se presenta en la Tabla 2.

Tabla 2. *Matriz de categorías analíticas*

Categoría analítica	Dimensión de contenido	Dimensión discursiva
Racionalidad de la sexualidad	¿Se construye como riesgo, derecho, bienestar o ciudadanía?	Vocabulario dominante; metáforas; presencia o ausencia de placer
Género y corresponsabilidad	¿Se naturalizan roles o se cuestionan desigualdades? ¿Se abordan masculinidades?	Estereotipos reforzados o cuestionados; lenguaje sobre corresponsabilidad
Disidencias LGTBIQ+	¿Se nombran, reconocen o invisibilizan?	Categorías empleadas; tono: vulnerabilidad frente a reconocimiento de derechos
Consentimiento	¿Aparece como eje relacional o de forma marginal?	Frecuencia; contextos; vinculación con violencia y placer

Categoría analítica	Dimensión de contenido	Dimensión discursiva
Placer	¿Se integra como dimensión positiva o se omite?	Presencia o ausencia; encuadre positivo, neutro o negativo
Violencia	¿Qué formas se nombran y desde qué perspectiva?	Tipos: sexual, de género, en relaciones adolescentes, bullying homo/transfóbico
Adecuación etaria	¿Los contenidos son progresivos por tramo de edad?	Contraste con OMS-BZgA (rangos 6-9, 9-12, 12-15 y 15 o más años; tramo escolar)
Familia	¿Aparece como corresponsable, filtro moral o autoridad?	Distribución de responsabilidades; tipos de familia reconocidos
Estado y fuerza vinculante	¿Garantiza derechos o delega en los establecimientos?	Verbos imperativos, orientadores o recomendatorios; grado de obligatoriedad
Sujeto educativo	¿Qué modelo de estudiante produce el documento?	Sujeto de riesgo frente a sujeto de derechos; pasivo frente a autónomo

Nota. Elaboración propia a partir de UNESCO (2018), OMS-BZgA (2010), IPPF (2010) y Fairclough (1992).

3.6 Procedimiento analítico

La matriz se aplicó mediante tres etapas: (1) identificación del alcance, destinatarios y fuerza normativa de cada documento; (2) codificación deductiva de las diez categorías, utilizando como unidades de análisis los artículos legales, objetivos de aprendizaje y pasajes de orientación ministerial; y (3) interpretación del vocabulario, la modalidad verbal y las construcciones del sujeto educativo desde los niveles textual, discursivo y social propuestos por Fairclough (1992). Se distinguió presencia explícita, tratamiento parcial y ausencia textual. La codificación por categorías preestablecidas se apoya metodológicamente en Saldaña (2021). En D7, el acceso al texto íntegro fue parcial, por lo que no se establecieron clasificaciones temáticas concluyentes a partir de información no comprobada.

El contraste entre los documentos chilenos y los marcos UNESCO, OMS-BZgA e IPPF se utilizó como comparación teórica, no como triangulación independiente. La trazabilidad se sustenta en los identificadores D1–D8, los artículos u objetivos citados y la matriz resumida en la Tabla 3. No se efectuó codificación por evaluadores independientes; por ello, las interpretaciones se presentan como lecturas cualitativas sujetas a comprobación documental.

La reflexividad se atiende explicitando el enfoque crítico de género y sus categorías deductivas. Una ausencia en un documento no equivale a demostrar ausencia de prácticas escolares ni supone que todos los instrumentos deban regular todas las dimensiones de la ESI. Cuando una fuente no pudo examinarse íntegramente, se señala como no verificada.

4. Resultados

La Tabla 3 resume la codificación del corpus: √ indica presencia explícita; O, tratamiento parcial; *X*, ausencia textual comprobada; y, Δ información no verificada. Esta síntesis descriptiva se interpreta a continuación atendiendo a la diferente función de leyes, bases curriculares y orientaciones.

Tabla 3. *Aplicación de la matriz de categorías al corpus normativo-curricular chileno (2012-2026)*

Doc.	Racion.	Gén.	LGTB+	Cons.	Placer	Viol.	Et. etaria	Familia	F. vinc.	Sujeto
D1 (Ley 20.609)	O	√	O	O	X	√	X	O	√	O
D2 (BC 1-6)	O	O	X	X	X	O	O	O	√	O
D3 (BC 7-2)	O	O	X	O	X	O	O	O	√	O
D4 (Or. 2017)	O	√	√	O	X	O	X	O	O	O
D5 (Ley 21.120)	√	√	√	O	X	√	X	O	√	√
D6 (Or. 2023)	O	√	√	O	X	O	X	O	O	O
D7 (Circ. 781-782)	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	O	Δ
D8 (Ley 21.809)	O	√	O	O	X	√	X	√	√	O

Nota. Elaboración propia. √ = presencia explícita; O = parcial; *X* = ausencia textual comprobada; Δ = no verificado. Los documentos D1–D8 se identifican en la Tabla 1. La columna «F. vinc.» distingue leyes y bases obligatorias (√) de orientaciones o circulares (O), sin equiparar sus alcances. D7 agrupa dos circulares derogadas antes de entrar en vigor: al no disponer de acceso íntegro verificable a ambas, sus categorías temáticas se marcan Δ y no se emplean para inferir ausencias. En las leyes generales, las ausencias describen el contenido del texto, no una obligación curricular incumplida.

4.1 Racionalidad predominantemente preventiva y biologicista

El período bajo consideración fue testigo de un aumento gradual en el reconocimiento de derechos asociados a la diversidad sexogenérica y la educación sexual, a través de instrumentos con grados variables de fuerza normativa: desde la primera ley antidiscriminación, en 2012, hasta las orientaciones ministeriales no vinculantes de 2017 y 2023, pasando finalmente por la ley de convivencia educativa de 2026. Los resultados muestran que los documentos relacionados con la educación sexual en Chile se organizan predominantemente en torno a una racionalidad preventiva y biologicista. Las cuestiones sobre sexualidad aparecen como situaciones de riesgo relacionadas principalmente con embarazos no deseados, ITS y abuso sexual, y los contenidos se organizan en torno a temas de anatomía y reproducción y la prevención de consecuencias negativas.

Esta afirmación requiere una matización relevante: el objetivo de aprendizaje CN07 OA01 de las Bases Curriculares para 7.° básico (D3) indica «Explicar los aspectos biológicos, afectivos y sociales que se integran en la sexualidad» (MINEDUC, 2015,

CN07 OA01), lo que lo distingue del encuadre exclusivamente biologicista presente en otros objetivos del corpus. La afirmación de racionalidad predominantemente biologicista describe la tendencia general del corpus y no implica la ausencia total de excepciones; estas excepciones parciales refuerzan, por contraste, el peso de la tendencia dominante, pero deben señalarse con precisión para no oscurecer la complejidad del análisis.

Los textos legales y las orientaciones difieren en fuerza jurídica. La Ley 20.609, por ejemplo, establece que el Estado «tiene el deber de elaborar las políticas y arbitrar las acciones que sean necesarias» para garantizar derechos (República de Chile, 2012, art. 1); la Ley 21.120 reconoce un procedimiento de rectificación de sexo y nombre registral (República de Chile, 2018, arts. 1–2). Las orientaciones ministeriales D4 y D6, en cambio, formulan recomendaciones para la comunidad educativa sin establecer por sí mismas una secuencia curricular obligatoria de ESI. La comparación es jurídica y discursiva; no permite inferir qué realizan efectivamente las escuelas (Apple, 1979).

Las directrices emitidas por el Ministerio en 2023 (D6) muestran un avance discursivo respecto de las de 2017 (D4), al incorporar una perspectiva de derechos más definida y un reconocimiento más claro de la diversidad sexogenérica. No obstante, mantienen un carácter orientador, lo que condiciona sus posibilidades de promover cambios homogéneos en el currículum implementado.

4.2 Ausencias estructurales: placer, consentimiento y masculinidades

En los documentos examinados íntegramente (D1–D6 y D8), el placer no se desarrolla como eje autónomo de la ESI. En contraste, los marcos internacionales lo incorporan dentro de una visión positiva y progresiva del bienestar sexual (OMS-BZgA, 2010; IPPF, 2010). El consentimiento relacional tampoco aparece estructurado de forma transversal en estos instrumentos, aunque sí existen referencias a protección, prevención y derechos. Las masculinidades y sus mandatos hegemónicos tienen un desarrollo limitado. Desde Connell (1995) y Olavarría (2017), estas omisiones admiten una interpretación crítica de género, pero no acreditan por sí solas efectos sobre las prácticas del profesorado. D7 se excluye de estas generalizaciones por acceso incompleto al texto de ambas circulares.

4.3 Disidencias LGTBIQ+: entre la vulnerabilidad y el reconocimiento

La diversidad de género y sexual es abordada por la literatura con un desarrollo lento y desigual. La Ley 21.120 (D5) constituye el avance normativo más explícito del corpus: define la identidad de género como «la convicción personal e interna de ser hombre o mujer, tal como la persona se percibe a sí misma» (República de Chile, 2018, art. 1), encuadre que sitúa al sujeto como portador activo de un derecho subjetivo y no como objeto de intervención clínica. Las orientaciones ministeriales de 2023 (D6) avanzan en el reconocimiento de la diversidad sexogenérica en el ámbito escolar, si bien mantienen un carácter orientador y no vinculante. Sin embargo, el corpus en su conjunto describe a los grupos LGTBIQ+ principalmente desde un registro de vulnerabilidad: aparecen ante todo como víctimas de acoso o discriminación, más que como sujetos plenos de derechos, ciudadanía, afectos y expresión. La Ley 21.809 (D8) sanciona de manera general la discriminación y la violencia en las comunidades educativas, aunque durante su tramitación el Senado rechazó, en votación ajustada, un artículo que sancionaba específicamente la discriminación por orientación sexual, identidad de

género y etnia, quedando excluida del texto aprobado — lo que organizaciones como el Movimiento de Liberación Homosexual señalaron como una debilidad en la protección de las comunidades LGTBIQ+ (Movilh, 2026). La Ley 20.609 (D1), en su artículo 2, define la discriminación arbitraria incluyendo expresamente la «orientación sexual» y la «identidad y expresión de género» entre las categorías protegidas (República de Chile, 2012, art. 2), pero su enfoque es antidiscriminatorio general y no establece mandatos curriculares específicos en materia de ESI.

4.4 Adecuación etaria: ausencia de progresividad

Los marcos internacionales establecen la progresión de contenidos por rangos de edad como principio de calidad para la ESI. El currículo chileno no incorpora sistemáticamente este principio, y las orientaciones ministeriales no establecen secuencias progresivas claras ni diferencian contenidos por etapa de desarrollo. Las Bases Curriculares para 1.° a 6.° básico (D2) incorporan contenidos básicos sobre corporalidad en Ciencias Naturales —incluyendo, en 6.° básico, el objetivo CN06 OA04: «Identificar y describir las funciones de las principales estructuras del sistema reproductor humano femenino y masculino»—, pero sin un marco progresivo integrado ni articulación con los tramos etarios de los estándares internacionales. Las bases para 7.° básico a 2.° medio (D3) amplían el tratamiento en Ciencias Naturales y Orientación, pero sin una secuenciación progresiva documentada. Esta ausencia implica que la ESI no siempre comienza antes de que las situaciones que busca prevenir formen parte de la experiencia del estudiantado.

4.5 Tensiones político-normativas recientes

Tras la asunción presidencial de José Antonio Kast en marzo de 2026, diversas medidas fueron interpretadas por organizaciones de derechos educativos como retrocesos en el marco regulatorio de la ESI. El caso de las Circulares 781 y 782 (D7) es especialmente ilustrativo de la fragilidad normativa. Dictadas el 23 de diciembre de 2025, su entrada en vigor fue condicionada por la Resolución Exenta N.° 160 (20 de febrero de 2026) a la publicación y entrada en vigor de la Ley 21.809 de Convivencia, vigente desde el 1 de julio de 2026. Antes de cumplirse esa condición, la Resolución Exenta N.° 324 (27 de abril de 2026) las derogó: las circulares nunca entraron efectivamente en vigor. Las circulares orientaban sobre el reconocimiento de la identidad de género y la perspectiva de género en reglamentos internos. La justificación de la derogación aparece formulada en términos normativos y administrativos, sin que este estudio pueda evaluar empíricamente sus efectos.

Este proceso revela la vulnerabilidad estructural de los instrumentos de baja jerarquía normativa ante los cambios de orientación gubernamental. La derogación de circulares que no llegaron a ser exigibles refuerza el argumento sobre la necesidad de instrumentos de mayor fuerza vinculante para garantizar la continuidad de la ESI.

5. Discusión

Los documentos revisados presentan una incorporación parcial o insuficiente de dimensiones como placer, relacionalidad, masculinidades y diversidades sexogenéricas en comparación con los marcos de UNESCO (2018), OMS-BZgA (2010) e IPPF (2010): el reconocimiento normativo y discursivo de la ESI no se traduce en una incorporación curricular integral, progresiva y vinculante.

La brecha entre marco normativo y currículo es más que un problema de implementación: los documentos combinan avances con ausencias estructurales que limitan sus posibilidades transformadoras.

Como interpretación teórica, el predominio de categorías de prevención y control del daño puede configurar un sujeto educativo definido antes por el riesgo que por el ejercicio de derechos. Asimismo, la escasa tematización de masculinidades y corresponsabilidad invita a examinar críticamente la distribución de responsabilidades preventivas (Connell, 1995). Estas son inferencias del análisis discursivo, no resultados empíricos sobre comportamientos escolares (Fairclough, 1992).

La desigual fuerza vinculante de los instrumentos merece atención especial. La Ley 20.418 obliga a disponer de programas de educación sexual en la enseñanza media, pero permite modalidades ajustadas al proyecto educativo institucional (República de Chile, 2010, art. 1). Las orientaciones D4 y D6 aportan criterios de reconocimiento e inclusión sin establecer por sí solas un currículo integral común. Desde la teoría crítica del currículum, esta combinación puede producir márgenes de interpretación institucional (Apple, 1979). La derogación de D7 antes de su vigencia ilustra la vulnerabilidad normativa de esos instrumentos, sin que el presente estudio mida sus efectos escolares.

La formación inicial y continua docente no puede ser suficiente sin garantías institucionales y curriculares para asegurar el acceso igualitario a una ESI de calidad. La comparación con un sistema que se beneficia de un marco legal específico, como Argentina, muestra que una mayor institucionalización normativa puede favorecer currículos más cercanos a los estándares internacionales (Morgade, 2011).

La gramática de lo decible y lo indecible que atraviesa el corpus no puede verse simplemente como un problema de diseño curricular, sino también como una forma cultural específica de memoria. Gabriela Mistral, maestra rural chilena y primera persona latinoamericana en recibir el Premio Nobel de Literatura, ayuda a pensar las escuelas como lugares de producción de dignidad. Cuando Mistral sostiene que «instruir a la mujer es hacerla digna i levantarla» (1906, como se citó en Prado Ocaranza, 2025, p. 37), se refiere a la educación como proceso emancipador. Leída retrospectivamente, esta idea permite comprender por qué la reducción de la ESI a aspectos biológicos y directrices no vinculantes limita las capacidades escolares de producir reconocimiento, autonomía y desarrollo integral. La canonización de Mistral como maestra nacional contrasta con las lecturas feministas que problematizaron la tensión entre esa canonización y las dimensiones no normativas de su figura pública y afectiva (Fiol-Matta, 2002), lo que ilustra cómo los espacios de dignidad educativa pueden al mismo tiempo silenciar memorias.

De manera similar, el escritor y cronista queer Pedro Lemebel, al afirmar «Hablo por mi diferencia / Defiendo lo que soy / Y no soy tan raro» (Lemebel, 1986), desplaza la diferencia sexual y de género desde una fuente de vulnerabilidad hacia un modo de enunciación política y una demanda por el derecho a existir. Esta voz señala una pregunta importante planteada por el corpus: no basta con proteger a las disidencias como poblaciones en riesgo de daño; una ESI integral debe reconocerlas como sujetos activos, encarnados, reclamantes de derechos, poseedores de voz, deseo y memoria.

La función de ambas referencias es argumentativa: sitúan el problema curricular dentro de una disputa más amplia por quiénes tienen derecho a la dignidad y al reconocimiento en el espacio escolar.

6. Conclusiones y propuestas

El análisis del corpus permite formular cinco resultados:

1. Existe un avance en el enfoque de género y en el reconocimiento de las disidencias sexogenéricas, pero con ausencias estructurales en placer, consentimiento relacional, masculinidades, adecuación etaria progresiva y diversidad como derecho.
2. Persiste una racionalidad predominantemente preventiva y biologicista. Los documentos más recientes incorporan perspectivas de género y bienestar, pero sin la fuerza vinculante necesaria para garantizar un desarrollo homogéneo de la ESI.
3. Las disidencias LGTBIQ+ siguen siendo concebidas principalmente en registros de vulnerabilidad en lugar de reconocimiento, y el corpus más reciente demuestra una tensión discursiva entre el reconocimiento formal de derechos y la persistencia de enfoques centrados en la protección y el control del daño.
4. Los casos de tensión político-normativa examinados muestran cómo los instrumentos orientadores son frágiles ante los cambios de orientación gubernamental.
5. La ESI permanece expuesta a cambios políticos como consecuencia de su baja fuerza vinculante. Una mayor exigibilidad puede aliviar la dependencia de decisiones institucionales aisladas y reducir los efectos de la falta de instrumentos vinculantes.

Propuestas:

a) Mayor fuerza vinculante de las orientaciones ministeriales. Establecer por ley o decreto que un contenido mínimo de ESI sea de cumplimiento obligatorio por todos los establecimientos, independiente del proyecto educativo institucional.
b) Incorporar explícitamente en el currículo nacional los ejes del consentimiento como principio relacional, el placer, las masculinidades y el reconocimiento de la diversidad sexogenérica como un derecho, siguiendo las pautas de UNESCO (2018) e IPPF (2010).
c) Establecer una secuenciación progresiva de contenidos de ESI por tramos etarios desde los primeros años de escolarización, siguiendo los modelos de la OMS-BZgA (2010) y UNESCO (2018).
d) Fortalecer los instrumentos regulatorios que buscan garantizar el reconocimiento de la identidad de género y no discriminación por orientación sexual dentro del sistema educativo.
e) Invertir en la formación inicial y continua del profesorado en ESI, para disminuir la brecha entre el currículum oficial y la práctica escolar.

Referencias

Apple, M. W. (1979). *Ideology and curriculum*. Routledge.

Beauvoir, S. de. (1949). *Le deuxième sexe*. Gallimard.

Butler, J. (1990). *Gender trouble: Feminism and the subversion of identity*. Routledge.

Connell, R. W. (1995). *Masculinities*. University of California Press.

Cornejo Espejo, J. (2024). Disidentes sexuales y de género en escuelas chilenas. Entre el silencio y la invisibilización. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, *29*(101), 229–255. https://bit.ly/4zJXXE6

Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Polity Press.

Fiol-Matta, L. (2002). *A queer mother for the nation: The state and Gabriela Mistral*. University of Minnesota Press.

Foucault, M. (1976). *Histoire de la sexualité, 1: La volonté de savoir*. Gallimard.

Giroux, H. A. (1983). *Theory and resistance in education: A pedagogy for the opposition*. Bergin & Garvey.

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. SAGE.

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. (2025). *Estadísticas vitales: tasa de fecundidad específica en adolescentes de 15 a 19 años, 2023*. INE. https://bit.ly/4jayBc6

Instituto Nacional de la Juventud. (2022). *Décima Encuesta Nacional de Juventudes*. INJUV. https://bit.ly/4zMYntr

International Planned Parenthood Federation [IPPF]. (2010). *Framework for comprehensive sexuality education*. IPPF. https://www.ippf.org

Lemebel, P. (1986). *Manifiesto (Hablo por mi diferencia)* [Acción]. Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía. https://bit.ly/4jdn8ZG

Ministerio de Educación de Chile [MINEDUC]. (2012). *Bases Curriculares 1.° a 6.° básico* (Decretos 433 y 439/2012). MINEDUC. https://www.curriculumnacional.cl/614/articles-22394_bases.pdf

Ministerio de Educación de Chile [MINEDUC]. (2015). *Bases Curriculares 7.° básico a 2.° medio*. MINEDUC. https://bit.ly/49eBdRJ

Ministerio de Educación de Chile [MINEDUC]. (2017). *Orientaciones para la inclusión de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en el sistema educativo chileno*. MINEDUC. https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/439

Ministerio de Educación de Chile [MINEDUC]. (2023). *Orientaciones para el resguardo del bienestar de estudiantes con identidades de género y orientaciones sexoafectivas diversas en el sistema educativo chileno*. MINEDUC. https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/19460

Morgade, G. (Coord.). (2011). *Toda educación es sexual*. La Crujía.

Movilh. (2026). Ley de Convivencia Escolar excluye mención expresa de las personas LGBTIQ+ y otros grupos vulnerables. https://bit.ly/4jzmQ0h

OMS-BZgA. (2010). *Standards for sexuality education in Europe: A framework for policy makers, educational and health authorities and specialists*. Oficina Regional de la OMS para Europa & BZgA. https://bit.ly/48HaY6j

Olavarría, J. (2017). *Sobre hombres y masculinidades: «ponerse los pantalones»*. Ediciones Universidad Academia de Humanismo Cristiano / Fundación Crea Equidad.

Poblete-Inostroza, R. N. (2024). Comprehensive sexual education in Chile: Barriers and opportunities to implement educational programmes. *Qualitative Research in Education*, *13*(1), 43–63. https://doi.org/10.17583/qre.12524

Prado Ocaranza, J. G. (2025). *Gabriela Mistral y la Región de Coquimbo*. Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://bit.ly/4iZ7ORt

Rabbitte, M., & Enriquez, M. (2019). The role of policy on sexual health education in schools: Review. *The Journal of School Nursing*, *35*(1), 27–38. https://doi.org/10.1177/1059840518789240

República de Chile. (1980). Constitución Política de la República de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302

República de Chile. (2009). Ley 20.370. Establece la Ley General de Educación. Diario Oficial. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043

República de Chile. (2010). Ley 20.418. Fija normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://bit.ly/4eX83tQ

República de Chile. (2012). Ley 20.609 que establece medidas contra la discriminación. Diario Oficial. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1042092

República de Chile. (2018). Ley 21.120 que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género. Diario Oficial. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1126480

República de Chile. (2026). Ley 21.809 sobre convivencia, buen trato y bienestar de las comunidades educativas. Diario Oficial, 1 de abril de 2026. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1222799

Saldaña, J. (2021). *The coding manual for qualitative researchers* (4th ed.). SAGE.

Subsecretaría de Prevención del Delito. (2023). *Principales resultados II Encuesta Nacional de Polivictimización en NNA*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. https://www.seguridadpublica.gov.cl

Superintendencia de Educación. (2025a). Resolución Exenta N.° 781, que imparte instrucciones sobre reglamentos internos en establecimientos de educación básica y media (23 de diciembre de 2025). Superintendencia de Educación. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1220215

Superintendencia de Educación. (2025b). Resolución Exenta N.° 782, que imparte instrucciones sobre la aplicación de medidas formativas y disciplinarias en establecimientos de educación básica y media (23 de diciembre de 2025). Superintendencia de Educación. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1220216

Superintendencia de Educación. (2026a). Resolución Exenta N.° 160, que modifica la entrada en vigor de las Resoluciones Exentas N.° 781 y N.° 782, del 23 de diciembre de 2025 (20 de febrero de 2026). Superintendencia de Educación. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1222183

Superintendencia de Educación. (2026b). Resolución Exenta N.° 324, que deroga las Resoluciones Exentas N.° 781 y N.° 782, ambas del 23 de diciembre de 2025, y N.° 202 Exenta, de 5 de marzo de 2026 (27 de abril de 2026). Diario Oficial de la República de Chile, N.° 44.443, 7 de mayo de 2026. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1223881

Torres Pino, B., & Escobar González, S. (2025). ¿Hacia una política de educación sexual integral en Chile? Percepciones de profesores jóvenes. Última Década, *33*(64), 261–286. https://doi.org/10.5354/0718-2236.2025.78773

UNFPA-LACRO & FLACSO Argentina. (2025). *Educación integral de la sexualidad: evidencias y hallazgos sobre los efectos en la salud y en el desarrollo de adolescentes y jóvenes*. UNFPA-FLACSO Argentina. https://l1nq.com/dyb62bn

UNESCO. (2016). *La violencia homofóbica y transfóbica en el ámbito escolar en Latinoamérica: hacia centros educativos inclusivos y seguros*. UNESCO. https://bit.ly/4eTFldp

UNESCO. (2018). *International technical guidance on sexuality education: An evidence-informed approach* (revisión). UNESCO. https://doi.org/10.54675/SSBE5645

Vargas, M., Azúa, X., & Carrasco, A. (2024). La ausencia de la educación sexual integral en el currículum chileno: Un análisis de los objetivos de aprendizaje en las bases curriculares. *Calidad en la Educación*, (60), 191–221. https://doi.org/10.31619/caledu.n60.1453

Anexo 1

Tabla A1. *Contenidos de ESI por eje y rango etario escolar (basados en OMS-BZgA, 2010, y UNESCO, 2018)*

Eje temático	6-9 años	9-12 años	12-15 años	15+ años
Cuerpo y autonomía corporal	Nombres correctos; privacidad corporal; derecho a decir no	Cambios puberales; diversidad corporal	Pubertad; imagen corporal positiva	Salud reproductiva; corporeidad trans
Consentimiento	Autonomía corporal; situaciones que incomodan	Límites personales; presión de grupo	Consentimiento explícito; coerción	Consentimiento en relaciones íntimas; marcos legales
Género y corresponsabilidad	Tareas y juguetes sin género asignado	Estereotipos; crítica a expectativas	Masculinidades diversas; desigualdades	Violencia estructural de género; corresponsabilidad
Diversidad sexual y de género	Familias diversas e igualmente válidas	Orientación sexual como diversidad; bullying	Identidades LGTBIQ+ como sujetos de derecho	Derechos LGTBIQ+; transición; ciudadanía sexual
Afectividad y relaciones	Amistad; cuidado; emociones básicas	Amor; vínculos afectivos	Relaciones románticas; afectividad en la adolescencia	Relaciones íntimas; diversidad afectivosexual
Placer y bienestar	Sensaciones corporales placenteras (normal, natural)	Placer como parte del bienestar	Placer sexual; erotismo	Dimensión positiva de la sexualidad; masturbación
Prevención	Situaciones de riesgo básicas; confianza en adultos	ITS, embarazo; cómo pedir ayuda	Anticoncepción; prevención ITS	Salud sexual; recursos y derechos
Masculinidades	Roles no fijos por sexo	Presión de pares; mandatos masculinos	Masculinidad hegemónica; violencia	Cuidados compartidos; paternidad
Ciudadanía sexual	—	Derechos humanos; igualdad	Justicia de género; participación	Ciudadanía sexual; activismo; derechos reproductivos

Nota metodológica: Los rangos empleados en esta tabla corresponden a las franjas etarias de la OMS-BZgA (2010) que cubre el corpus chileno analizado (período escolar, desde 1.° básico). Las franjas 0-4 y 4-6 no están representadas en los documentos del corpus y, por tanto, no son objeto de comparación en este estudio.
Fuente. Adaptación propia a partir de OMS-BZgA (2010) y UNESCO (2018). Los rangos 6-9, 9-12, 12-15 y 15+ años corresponden a las franjas de OMS-BZgA que se superponen con el período escolar chileno. El símbolo (—) indica que la fuente no establece contenido específico para ese rango en ese eje. Para evitar solapamientos, los puntos de corte se operacionalizan como intervalos sucesivos: desde 6 hasta antes de 9 años; desde 9 hasta antes de 12; desde 12 hasta antes de 15; y 15 años o más.

Cómo citar en APA:

Kúsulas Miñón, N. F. (2026). Entre discursos y ausencias: currículum y tensiones político-normativas de la Educación Sexual Integral en Chile. *Revista Iberoamericana de Educación, 102*(1), 183-199. https://doi.org/10.35362/rie1027519



Investigaciones educativas

Pesquisas educacionais

Escuela, privilegio y poder: estudios sobre la educación de las élites en Latinoamérica

Escola, privilégio e poder: estudos sobre a educação das elites na América Latina

School, privilege and power: studies on the education of Latin American elites

Victoria Gessaghi https://orcid.org/0000-0002-8077-3243
Conicet-UBA, Argentina

Resumen. El artículo sistematiza las preocupaciones que asumieron los estudios sobre educación, desigualdad y élites en América Latina entre 1990 y 2025. A partir de recopilar la producción académica sobre la temática, se recogen los interrogantes abordados, los desafíos teóricos y metodológicos asumidos por los investigadores en la región. Se indaga en las preocupaciones que toman estos estudios en cada experiencia nacional singular. La producción latinoamericana muestra que la internacionalización en Brasil, la alta cultura en Perú, los colegios de élite en Chile y el capital social en Argentina son determinantes de las experiencias formativas de los grupos de poder. Esta cartografía permite, finalmente, sistematizar una agenda de investigación que no deja de crecer y que se revela como un campo de estudios urgente y necesario.

Palabras clave: élites; estratificación social; oportunidades educativas.

Resumo. O artigo sistematiza as preocupações que nortearam os estudos sobre educação, desigualdade e elites na América Latina entre 1990 e 2025. A partir do levantamento da produção acadêmica sobre a temática, são reunidas as questões abordadas e os desafios teóricos e metodológicos assumidos pelos pesquisadores da região. Investiga-se o foco desses estudos em cada experiência nacional específica. A produção latino-americana mostra que a internacionalização no Brasil, a alta cultura no Peru, os colégios de elite no Chile e o capital social na Argentina são determinantes das experiências formativas dos grupos de poder. Essa cartografia permite, finalmente, sistematizar uma agenda de pesquisa que não para de crescer e que se revela como um campo de estudos urgente e necessário.

Palavras-chave: elites; estratificação social; oportunidades educacionais.

Abstract. This article systematizes the concerns addressed by studies on education, inequality, and elites in Latin America between 1990 and 2025. Based on a compilation of academic work on the topic, it gathers the questions explored and the theoretical and methodological challenges faced by researchers in the region. It delves into the specific concerns addressed by these studies in each unique national context. Latin American research in this field shows that internationalization in Brazil, high culture in Perú, elite schools in Chile, and social capital in Argentina are key determinants of the educational experiences of powerful groups. This mapping ultimately allows for the systematization of a constantly expanding research agenda that reveals itself as an urgent and necessary field of study.

Keywords: elites; educational opportunities; social stratification.

1. Introducción

El sueño de la igualdad, la integración social y el progreso fue, durante mucho tiempo, el horizonte que prometían las sociedades capitalistas contemporáneas. La conformación de los estados nacionales se sostuvo sobre el ideal de una articulación virtuosa entre economía, crecimiento y oportunidades para el ciudadano promedio. La educación, como se sabe, jugó un rol crucial en estas narrativas. De maneras singulares, a lo largo del globo, los estados nacionales encontraron en la escuela un espacio de promoción de la integración social basada en la promesa de la igualdad de oportunidades.

Por supuesto, la historia del siglo XX se encargó de echar por tierra este mito de la modernidad capitalista. Las tasas de desigualdad mundial hacia fines de siglo resultaron alarmantes (Piketty, 2014), proceso que no deja de profundizarse hasta nuestros días con modalidades, sino más novedosas, sí más refinadas de producción y reproducción de las inequidades sociales (Oxfam, 2020). Dentro del concierto mundial, América Latina es la segunda región más desigual del mundo (PNUD, 2021). Aún

con historias nacionales muy diferentes, allí la distribución de la riqueza socialmente producida es muy regresiva. Según datos de Oxfam (2020), en América Latina y el Caribe el 20% de la población concentra el 83% de la riqueza. El número de milmillonarios en la región ascendió de 27 a 104 desde el año 2000 mientras que la pobreza extrema alcanzó en 2019 al 10,7% de la población.

Esta desigualdad fue y es una preocupación central para las ciencias sociales en la región. Con distintos énfasis y tradiciones, la inequidad de nuestras sociedades nunca fue naturalizada por la investigación social. Por el contrario, la academia destinó esfuerzos a analizarla, comprenderla e intentar revertirla. La historia de ese intento no puede ser contada sin atender a los estudios que indagan en la relación entre educación y desigualdad. Si la escuela es la institución que debe garantizar la integración de todos los ciudadanos al tiempo que les provee las herramientas necesarias para participar de la vida en común, la sociología, la historia y la antropología –como sistematiza Tiramonti (2004)– documentaron ese fracaso o incluso su condición ideológica en el capitalismo global. Son clásicos ya los trabajos que probaron el carácter reproductor de la escuela moderna (Baudelot y Roger Establet, 1999; Bourdieu, 1984; Bowles y Gintis, 1976). Este artículo se apoya en la amplia y profusa tradición de la sociología crítica que documenta la articulación entre procesos educativos y capitalismo y avanza en explorar una línea de indagación dentro de ese campo que hasta hace muy poco constituía una novedad y que hoy reconoce discusiones y preocupaciones propias.

Dentro de la sociología de la educación, es habitual indagar acerca del modo en que los sectores populares se vinculan con el sistema educativo (Rockwell, 2009). La expansión de la escolaridad, la necesidad de integrar a los grupos excluidos de las aulas llevó tempranamente en Europa y en los Estados Unidos a centrarse en esta inquietud. En América Latina, la historia de las instituciones educativas está mayormente relacionada con las luchas y las conquistas de los sectores subalternos (Rockwell, 2009). Como señaló la antropóloga Elsie Rockwell, esto impulsó a los académicos a prestar especial atención no solo a la dimensión reproductora del sistema sino también a las apropiaciones y negociaciones que los sujetos hacen en la cotidianeidad escolar como formas de resistencia en el marco de relaciones de hegemonía y subalternidad. Como se destacó en trabajos anteriores, el compromiso de las ciencias sociales latinoamericanas con las mayorías, las clases subalternas, empujó a que la investigación en la región se focalizara en ellas, postergando el análisis de las prácticas de quienes detentan posiciones de privilegio (Gessaghi, 2023; Rockwell, 2009).

Ahora bien, la historia y la sociología latinoamericanas indagaron acerca de las élites en diversos momentos, su participación en los estamentos gubernamentales y su vínculo con el desarrollo nacional o, en su defecto, con la dependencia (Heredia, 2005). Sin embargo, los estudios que intentaron comprender cómo se forman, cómo se consolidan, y cuáles son las estrategias para acceder a posiciones de privilegio (Gessaghi, 2016) crecieron recién a principios del corriente siglo. La profundización de la desigualdad social de esos años condujo a una marcada preocupación por entender quiénes eran los que ocupan esas posiciones de poder y cómo se reproducían en esos espacios. También, cómo accedían a ellos, cómo los mantenían y, de allí, el rol de la educación y de las instituciones educativas en legitimarlas. ¿Quienes detentaban posiciones de privilegio lo hacían a partir de posiciones heredadas o, por

el contrario, a partir de una carrera abierta al talento y meritoria (Dubet, 2011)? ¿Eran los privilegios de nacimiento o las trayectorias educativas los que determinaban el acceso a las posiciones de élite?

En el norte global, a partir de la década de 1970 la respuesta a esa pregunta se inclinó ampliamente hacia la primera opción: la escuela no hace más que reproducir las desigualdades de origen. Pero, hasta la primera década de los años 2000, no hubo en nuestra región, líneas de trabajo sistemáticas ni tradiciones que indagaran en los vínculos entre escuelas, capitales escolares y élites. Desde entonces, los estudios sobre la educación de los grupos más privilegiados de nuestras sociedades no dejaron de crecer. ¿Pero cuál fue la agenda de investigación sobre élites y educación en los países de latinoamérica? ¿Qué acentos es posible encontrar en cada uno de ellos? ¿De qué forma las historias singulares de las naciones latinoamericanas dieron forma al vínculo entre posiciones de privilegio y trayectorias educativas?

A partir del relevamiento sistemático de la literatura producida en Latinoamérica sobre educación, desigualdad y élites en América Latina entre 1990 y 2025 este artículo recoge los interrogantes abordados, los desafíos teóricos y metodológicos asumidos por los investigadores e investigadoras en la región. Indaga, también, en los modos en que esos estudios se configuran en cada experiencia nacional singular. Trazar un mapa de este campo de indagación es una tarea aún pendiente y central para consolidar un área de vacancia que debe ser atendida si nuestras disciplinas científicas tienen alguna pretensión de comprender la desigualdad social en toda su complejidad.

2. Metodología

Cartografiar los estudios que abordan la relación entre élites y la educación en Latinoamérica implicó la búsqueda sistemática de bibliografía a partir de una serie de criterios previamente definidos.

Inicialmente, se consultaron las bases que nuclean a los artículos académicos evaluados y acreditados por la comunidad científica vinculados a las revistas incluidas en los índices Scopus, Scielo, Latindex y Redalyc.

En una primera instancia el criterio de búsqueda incluyó la presencia de las siguientes categorías en títulos, resúmenes y palabras clave: élites, clases altas, clases dominantes, formación de las élites/clases altas/clases dominantes, privilegio, educación, movilidad social, desigualdad, reproducción social, clase social, educación privada, educación superior, internacionalización. A partir de la experiencia en esta línea de trabajo, en una segunda instancia se incorporaron motores de búsqueda que incluían las siguientes categorías: segmentación educativa, estrategias escolares, estrategias educativas, capital social, capital cultural, elección escolar, privatización educativa, cierre social, meritocracia, trayectorias educativas. Finalmente, se incluyeron autores que habitualmente teorizaron sobre estos temas (Bourdieu, Van Zanten, Ball, Ortner, Johnson, Saint Martin, Villalobos, Reátegui, Almeida y Ceron Anaya) y se revisó la bibliografía citada en sus libros y artículos. A partir del efecto “bola de nieve” la base de datos se fue ampliando.

En todos los casos se registraron aquellos que cruzaban estas categorías con desigualdad social y con la conformación y caracterización de grupos sociales. Del total de artículos encontrados se excluyeron aquellos que analizaban la desigualdad

social y educativa pero sin tomar en consideración a los sectores más privilegiados de la sociedad. Se obtuvo así una base de 145 artículos. Seguidamente, se procedió a su lectura y a buscar, en esos trabajos, referencias bibliográficas que no aparecían a partir del motor de búsqueda inicial, o que permitieran incorporar libros o capítulos de libros no reseñados en las revistas académicas.

Se registraron todos los artículos de investigadoras e investigadores con pertenencia institucional en una universidad o centro de estudios –latinoamericanos o no– que hacían referencia a la región en general o a cada uno de sus países. En español, inglés y portugués. No se consideraron informes de organismos que no fueran centros de investigación vinculados a la educación superior, con financiamiento público o privado pero sin fines de lucro[1].

En los países donde no se encontraron trabajos se procedió a una búsqueda focalizada, revisando los índices de las revistas académicas que figuran indexadas y se cotejó con la bibliografía citada en los artículos encontrados previamente.

La búsqueda incluyó trabajos publicados entre enero de 1990 y agosto de 2025. Como se dijo y dadas las conclusiones obtenidas a partir de investigaciones previas (Gessaghi, 2023; Cárdenas, 2020), este campo de indagación comenzó a florecer a partir del nuevo milenio. Como señala Cárdenas (2020) a partir de 1989 el número de trabajos sobre las élites comienza a crecer paulatinamente. Más tarde, señala el autor, en 2008, la producción científica sobre las élites se incrementa enormemente. El interés aumenta en estos años, según el sociólogo español, porque en tiempos de grandes cambios sociales es cuando más emergen teorías e investigaciones sobre las élites que los conducen o los sofocan.

Para evitar la subrepresentación del período 1990-2005, años en los que las revistas académicas en la región no habían completado la digitalización se buscó particularmente en los índices de las revistas más representadas durante los años siguientes. Además se hizo un barrido de publicaciones en la bibliografía citada. Se prestó atención en la presencia reiterada de trabajos citados correspondientes a años anteriores. Se sistematizó la información recabada por país, por año de publicación y por temática abordada.

3. Resultados

Se encontraron un total de 221[2] artículos que se corresponden con los filtros establecidos. Entre los trabajos sistematizados encontramos los siguientes países representados: Chile (65 trabajos), Brasil (59), Argentina (48), México (15), Colombia (9), Perú (12), Uruguay (3), Puerto Rico (1), El Salvador (1). Cuatro trabajos toman a América Latina en conjunto y otros cuatro toman dos o tres países de la región (Gráfico 1).

[1] Además de las mencionadas, se excluyeron revistas de publicación masiva, no científicas, que recuperan la temática desde un punto de vista periodístico (3 en Argentina, 1 en Chile y 1 en Perú).

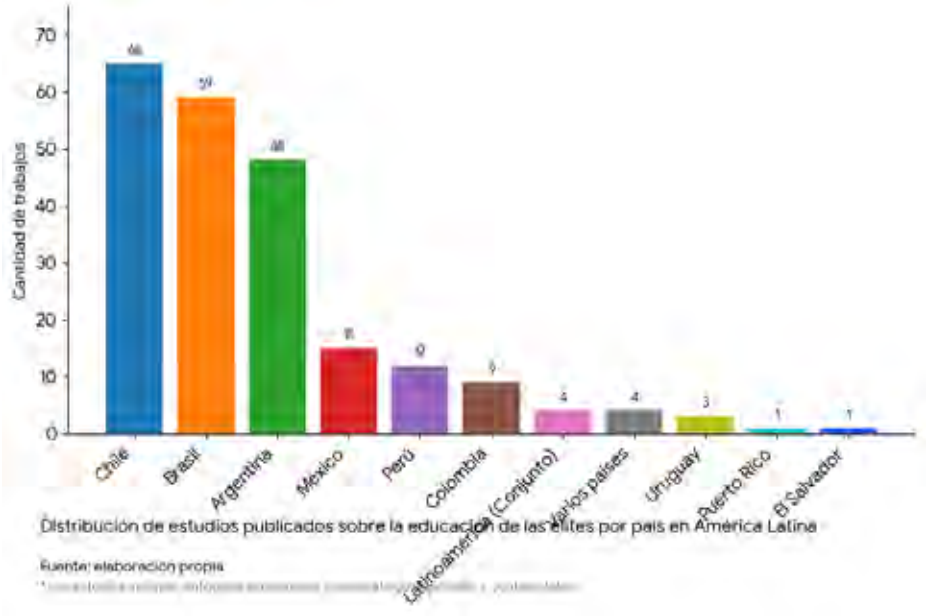
[2] En su indagación sobre los artículos indexados en Scopus que estudian los grupos de élite en América Latina, Cárdenas (2020) encuentra 474 casos, pero eso incluye todas las temáticas, no sólo la educativa.

De esta enumeración surge que los estudios sobre la formación de las élites son inexistentes todavía en varios estados de la región. La producción se concentra mayormente en Chile, Brasil y Argentina. Más cerca en el tiempo comienza a ser una problemática incipiente en Perú.

La mayor cantidad de publicaciones se reúne entre los años 2005 y 2025. Los que se produjeron con anterioridad a esa fecha están menos representados. Brasil es el país donde encontramos equipos de trabajo que más tempranamente se inician en la indagación sobre el tema, seguido por Argentina. Pero Chile se destaca por el florecimiento de los estudios en los últimos quince años, alcanzando la mayor expansión en la región. La labor argentina y brasilera se concentra mayormente entre 2004 y 2019. Mientras que los artículos que indagan acerca de la experiencia chilena crecen a partir de 2010 y hasta la actualidad, superando ampliamente a sus países vecinos. En Perú y en Colombia esta línea de investigación se desarrolla en los últimos cinco años.

La producción brasileña inicia con investigaciones colectivas (Almeida, 2001; Brandao y Lellis, 2003; Nogueira, 2004; Perosa, 2010), le sigue la Argentina. Entre ambos países se registra un diálogo consolidado que se evidencia en citaciones cruzadas y análisis comparados o producciones en conjunto (Almeida et al, 2017). Aún así, en términos generales, los trabajos que ensayan aproximaciones comparativas son muy pocos (4 trabajos) y existen solo cuatro estudios que abordan a la región en su conjunto.

Gráfico 1. Distribución de estudios por país



La investigación sobre las élites latinoamericanas, como señala Cárdenas (2020) se incrementa a partir de 1989. La mayoría de esas producciones se vinculan con el desarrollo de las élites políticas y su relación con los estados en la región. Cuando se despejan las investigaciones abocadas al modo en que la educación participa de la

formación de las élites, los estudios se concentran en el período 2005-2025 y se reduce significativamente la cantidad de países representados. En México, por ejemplo, tal como revela Cárdenas en el trabajo citado, existe un conjunto de investigaciones que analizan el vínculo entre los grupos del poder y el desarrollo democrático de ese país. Hasta el momento, sin embargo, los estudios que introducen las discusiones de la sociología de la educación para pensar esos sectores son relativamente escasos (Cerón-Anaya, 2018 y 2023)[3]. Por otra parte, en Chile, dónde a la fecha los *papers* sobre la educación de las élites crecieron exponencialmente, las indagaciones sobre la relación entre educación y acceso y control de posiciones de privilegio producidos antes de 2014 eran escasas en términos totales aunque no por eso menos importante, como por ejemplo el estudio sobre la experiencia educativa religiosa de las élites de Thumala (2011).

En relación con las temáticas abordadas, los estudios relevados indagan en las características de los sistemas de formación de las élites en cada país, las instituciones que las forman, las estrategias educativas de estos grupos, las percepciones de ellos en torno de su posición social y de los sectores subalternos, la vinculación entre acceso a la educación superior y posiciones de élite, la internacionalización de las trayectorias educativas, las experiencias educativas de los distintos grupos de élite –económica, académicas y políticas–, los espacios de socialización extraescolares de las élites, como clubes y grupos de parentesco, las diferencias generizadas en las trayectorias educativas y los problemas metodológicos vinculados al trabajo con las élites.

Si se ordenan estos temas por país (Tabla 1), los artículos que analizan la formación sobre las élites en Chile reúnen palabras claves vinculadas a: educación superior, cierre social, elección escolar, mercantilización, excelencia y calidad. En Brasil, las categorías se concentran en élites académicas, élites empresarias, estrategias educativas, estratificación e internacionalización. En Argentina, el interés es por las trayectorias, las instituciones, la enseñanza media, la segmentación y la socialización familiar. En Colombia, los artículos analizan la conformación histórica de los grupos de élite más que su configuración actual. Allí también aparece la categoría de "clase social" o "estrato" para analizar la relación entre educación y desigualdad (Rivadulla, 2019). En Perú, "trayectorias" es una palabra clave recurrente y, como en ningún otro caso nacional: "alta cultura".

Tabla 1. Palabras clave por país

País	Principales categorías analizadas
Chile	Educación superior, cierre social, elección escolar, mercantilización, excelencia, calidad.
Brasil	Élites académicas, élites empresarias, estrategias educativas, estratificación, internacionalización.
Argentina	Trayectorias, escuelas de élite, enseñanza media, segmentación, socialización familiar.
Colombia	Historia, clase social, estrato.
Perú	Trayectorias, alta cultura.

Fuente: elaboración propia.

[3] El trabajo de Hugo Cerón-Anaya es pionero en el análisis del privilegio en clave interseccional. Cerón-Anaya (2023) reconstruye las narrativas racializadas y las relaciones desiguales de género que se ponen en juego en las posiciones de élite en México.

En Brasil y en Argentina encontramos más estudios que analizan las élites desde una perspectiva de género (9 y 6 trabajos, respectivamente). Pero es en Perú donde aparece con mayor fuerza la preocupación por describir la intersección entre masculinidades hegemónicas y acceso a posiciones de poder (Grompone y Reátegui, 2025).

4. Discusión

La agenda internacional centrada en el estudio de las élites tiene una larga y consolidada tradición (Van Zanten, 2018). ¿Por qué no fue hasta este milenio que logró tener alguna incidencia en la definición de estos objetos de la investigación en América Latina?

Luego de la ola de reformas neoliberales de los años '90 en la región, nuestros países sufrieron mutaciones en sus estructuras sociales y las desigualdades se volvieron más evidentes. Con el nuevo siglo, las demandas de muchas de las democracias de la región se focalizaron en revertir las consecuencias de dichos procesos (Kessler, 2014). Entre otras dimensiones, promover la inclusión educativa se volvió un programa común. Al mismo tiempo, algunos de nuestros países promovieron políticas de expansión de los campos científicos y aumentaron la inversión en investigación. Esto último, junto con la inflación de los diplomas (Dubet, 2012), se tradujo en una expansión del nivel de educación pos universitario doctoral y con ello de la investigación académica. Es decir, mientras crecían la visibilidad y la crudeza de las inequidades, aumentaban también las posibilidades de estudiarlas (Gessaghi, 2023)[4]. ¿Cómo se desarrolló en este contexto el campo de estudios sobre la educación de las élites?

En el relevamiento que realiza Cárdenas (2020) sobre los artículos sobre América Latina publicados en Scopus que contienen la palabra élite en su título, palabra clave o resumen, el sociólogo encuentra que estos tienen muy poco, o casi ningún tema en común entre ellos. En el caso de los trabajos que analizan la formación de las élites desde una perspectiva educativa nos encontramos ante una dinámica diferente: los trabajos comparten preocupaciones similares talladas a partir de una agenda de investigación ciertamente internacional –reproducción de las élites, mercados educativos, etc–, pero revisten énfasis singulares según la configuración de la estructura de la desigualdad en cada país y las características históricas de sus sistemas educativos nacionales.

Asimismo, el relevamiento muestra diálogos frecuentes entre los investigadores interesados en el tema. En los primeros años 2000 la académica argentina y la brasilera tejieron vínculos a partir de lecturas cruzadas, espacios de formación común (trayectos internacionales de sus investigadores, en especial Francia o posgrados en Brasil) y reuniones científicas regionales. Si bien las características de los sistemas educativos de estos países difieren, en el inicio del nuevo siglo, ambos intentaron ampliar el acceso de nuevos sectores a la escuela media. La voluntad política de inclusión educativa en un contexto que combinaba desigualdad social y profundización de los procesos de individuación no pudo evitar, en ambos casos, el incremento de la fragmentación. Ciclos históricos confluyentes alentaron la conversación entre investi-

[4] El crecimiento de este campo en cada país no se corresponde bis a bis con la inversión presupuestaria de sus gobiernos en Ciencia y Tecnología, ni con el tamaño de sus centros de investigación o de su campo académico. La crisis de legitimidad de sus sistemas educativos, en un contexto de promoción de la política científica, hizo de la formación de las élites una problemática social digna de ser analizada.

gadores preocupados por la expansión de espacios de privilegio dentro de sistemas educativos que se soñaban democráticos (Tiramonti y Ziegler, 2008). Las primeras producciones realizadas en Argentina realizan lecturas exhaustivas de los trabajos que en Brasil ya se abocaban al estudio de la educación de las élites. En la segunda década del siglo XXI, Chile continuó y lideró estos intercambios. La discusión, lejos de subrayar continuidades, contribuyó a desnaturalizar las singularidades de cada una de esas experiencias nacionales (Almeida et al, 2017; Almeida y Enrica, 2015).

Es imposible soslayar la relación entre las problemáticas analizadas y las tradiciones históricas de cada sistema educativo nacional. Los estudios que abordan el caso argentino, por ejemplo, se focalizan en su fragmentación. A partir de la preocupación por esa configuración desigual del sistema se legitima la necesidad de documentar la formación de las élites. El trabajo de Tiramonti (2004) es el primero en describir las instituciones educativas que forman a los sectores más privilegiados de la Argentina y fue punta de lanza de las indagaciones específicas que siguieron (Villa, 2005; Ziegler, 2004). La pregunta es por las aspiraciones, las estrategias y las oportunidades educativas de los grupos más aventajados (Tiramonti y Ziegler, 2008). Estos libros y artículos discuten el apego a la teoría de la reproducción de Bourdieu (1984). Señalan que, a diferencia del caso francés, pero también de países como Brasil y Chile, las trayectorias educativas de los que ocupan posiciones jerárquicas dentro la sociedad argentina son muy diversas; es decir que el acceso a las posiciones de élite está desregulado e institucionalmente desestandarizado (Tiramonti, 2004; Tiramonti y Ziegler, 2008).

4.1 Cuestión de niveles: ¿escuela media o universidad?

Con una oferta de educación superior pública, gratuita, de calidad y con acceso irrestricto –aunque sin promesas de retención en el nivel– que favorece el ingreso a ese nivel educativo para los sectores medios y altos, en Argentina el título universitario es menos determinante en el acceso a posiciones de poder. Los estudios se concentran entonces en el nivel medio (21 trabajos) como espacio social privilegiado para el análisis de la fragmentación. Parece ser allí donde, hasta este momento, se configuran con más profundidad los circuitos educativos diferenciales, aunque en los últimos años crecen las indagaciones en el nivel superior (5 artículos publicados a partir de 2016).

En Brasil, por el contrario, la presencia de trabajos que se enfocan en la experiencia universitaria es mayor ya que el acceso restringido a la universidad y la preparación que algunas escuelas ofrecen para el vestibular signan el acceso a posiciones de poder y prestigio (Almeida y Enrica, 2015). Cinco trabajos desarrollados en México arrojan las mismas conclusiones que para el caso brasileño. En Chile, la dinámica es similar: el sistema universitario chileno promueve escasamente la movilidad, lo que permite a las élites usar el nivel educativo como estrategia de reproducción. En este país, donde el proceso de expansión universitaria en las últimas décadas creció el 612% (Villalobos et al, 2020), las universidades y ciertas carreras consolidan la posición social recibida en herencia. Otras actúan como “resorte” para la consolidación de nuevos grupos sociales emergentes (Quaresma et al., 2018). En Perú, también el acceso al nivel es relevante: Rentería et al. (2020) y Reátegui et al. (2022) evidencian que, si bien la combinación de soportes familiares, académicos y sociales es importante para las estrategias de reproducción de las élites económicas

peruanas, la formación en instituciones universitarias de élite es el hito más importante para la reproducción, dadas las ventajas simbólicas, culturales y sociales que otorgan a sus estudiantes (Grompone y Rentería, 2025).

Si en Argentina encontramos una mayor concentración de estudios que indagan en la socialización en la escuela y familiar, en Brasil la preocupación por el diploma universitario en el acceso a posiciones de élite fue fuertemente analizada. Salheb Alves y Almeida (2009) muestran que allí el diploma termina siendo una vía de conversión: el hijo del empresario se transforma en un intelectual o el hijo de profesor va convertirse en un alto ejecutivo. Las titulaciones no alcanzan para garantizar la movilidad social en Brasil, pero sí para reconvertir trayectorias.

En todos los países de la región se evidencia que el diploma universitario es una condición cada vez más naturalizada en todas las fracciones de las élites, en un contexto de inflación de los títulos escolares. En el campo intelectual, en el científico, pero también en las élites empresariales ya que se expande la profesionalización de las empresas, sean multinacionales o de grandes grupos familiares (Salheb Alves y Almeida, 2009; Gessaghi, 2016; Luci, 2012).

4.2 Elección escolar y cierre social

La elección de la escuela es una categoría analítica presente en los trabajos de todos los países. Procesos de individuación, políticas neoliberales y una agenda de investigación internacional coincidente explican la relevancia de la categoría. Tanto en Brasil como en Argentina es posible encontrar trabajos que indagan en el modo en que la elección de la escuela se configura como una estrategia de vida. Las élites depositan en las instituciones educativas expectativas vinculadas a la reproducción y conservación de ciertos capitales (Almeida, 2001; Brandao, 2007; Martinez et al., 2009; Villa, 2005; Ziegler, 2004; 2025).

En Chile, los estudios reconstruyen las elecciones de las familias y los modos en que las escuelas medias se acomodan a ellas en un espacio de instituciones cada vez más ajustado a las lógicas de mercado y a los procesos de individuación. Los trabajos evidencian la creciente mercantilización y privatización de la educación y un sistema promercado (Alfaro et al., 2022; Bellei et al., 2020; Ilabaca Turri, 2021b; Orellana, 2023; Orellana et al., 2019).

En el país cordillerano, un pequeño grupo de instituciones privadas, conocidos como “colegios de élite”, juegan un rol central en la reproducción de las desigualdades educativas (Ilabaca Turri, 2021a). Las estrategias familiares tienden al cierre social (Bellei et al., 2020; Ilabaca Turri, 2023; Venables, 2023; Villalobos y Quaresma, 2023) En Argentina en cambio, los estudios destacan que las élites no producen cierres sociales completos y se encuentran más integradas que en otros países de la región (Gessaghi, 2022a).

4.3 ¿Pública o privada?

Otra clave de interpretación es el clivaje entre el sistema de educación pública y el privado. Almeida et al (2017) señalan que la expansión de los sistemas educativos argentino y brasileño se apoyó en procesos de segmentación y que confían en la separación entre la educación pública y la privada. Esta escisión es bastante reciente

en Argentina y más antigua en Brasil, donde antecede a la constitución misma del sistema educativo nacional. Sin embargo se registra una tendencia de convergencia entre los dos sistemas, ya que la educación privada continúa garantizando un espacio reservado para la escolarización de los grupos más privilegiados en Brasil y juega ese papel cada vez con más fuerza en Argentina (Ziegler, 2025).

En Chile, las familias se orientan cada vez más por la elección de escuelas de gestión privada, esencialmente para separarse de grupos socioeconómicamente inferiores (considerados riesgosos). Descartan así escuelas públicas, gratuitas y no selectivas. Prefieren instituciones que ofrecen un fuerte control disciplinario, buscando una activa segregación socioeducativa (Canales et al., 2016; Ilabaca Turri, 2021b). En este país, los análisis también reparan en las políticas públicas (inexistentes en otros países de la región) orientadas a becar a los mejores alumnos chilenos en sus trayectorias en universidades de élite (Orellana, 2023).

4.4 Élites y meritocracia

La pregunta por las lógicas de legitimación de la desigualdad en las sociedades latinoamericanas modernas se hace presente en la indagación en torno de las definiciones de meritocracia vinculadas al acceso a posiciones de élite. Las experiencias nacionales indagan en los sentidos diversos que asume esta categoría. En Chile se relaciona con el acceso a instituciones de altísima calidad (Espíndola et al., 2019; Quaresma y Zamorano, 2016; Villalobos y Quaresma, 2023; Villalobos y Valenzuela, 2012) o entendidas como "de excelencia". En otros países latinoamericanos asume declinaciones singulares, como la asociación con tradiciones católicas y el mérito de ser "buenas personas" (Aguiar, 2012; Gessaghi, 2016; Fuentes, 2018; Perosa, 2010; Thumala, 2011).

En México, Chile y Brasil hay indagaciones en torno a la calidad de las instituciones. En dichos países existen políticas de evaluación de las instituciones que permiten asociar una educación "de calidad" y el acceso a posiciones de élite. Estas políticas no existen en Argentina. Aun así, los hallazgos señalan que esta asociación entre mejores escuelas y élites no sería más que una representación fuertemente extendida: en base a entrevistas en profundidad a miembros de la élite económica en Chile, Atria y Hernández (2020) señalan que impera la adscripción (de dónde vengo o adónde pertenezco) antes que la meritocracia (qué logré) en las prácticas de los grupos más privilegiados. En Brasil, Perú (Grompone y Reátegui, 2025; López Lozano, 2020; y Rentería et al., 2020) y Colombia (Gómez et al., 2007) existe la misma representación. No así en Argentina donde élite y la educación de calidad no se asocian en todos los casos (Gessaghi, 2023; Tiramonti y Ziegler, 2008; Ziegler, 2025), sino sólo excepcionalmente (Méndez, 2015).

4.5 Educación no es solo escuela

La investigación académica también prestó atención a los espacios de socialización extraescolares que forman parte de las experiencias formativas de las élites. Cuatro trabajos en México, tres en Brasil y cinco en Argentina, toman clubes, iglesias y espacios de militancia como parte de los procesos que educan a estos grupos y en donde es posible acumular una serie de capitales que exceden lo escolar pero que son igualmente educativos (Almeida y Polaz, 2018; Ceron Anaya, 2018; 2023; Dukuen, 2018), entre otros.

La educación católica como fuente de distinción también es una preocupación de los trabajos en los países más representados de la región (Aguiar, 2012; Fuentes, 2018; Thumala, 2011) Según los estudios, la socialización católica en clave moral y, sobre todo, la educación católica solidaria, juegan un rol crucial en la pertenencia a los grupos de privilegio (Grompone y Reátegui, 2025). También, se indagó en el modo en que estos discursos contribuyen a la construcción de sus alteridades, a la autopercepción de élite, al reconocimiento de los sectores populares y a definir sus prácticas en torno de ellos (Alfaro et al., 2022; Quaresma et al., 2022; Reis, 2000; Rentería et al., 2020).

La construcción de fronteras morales es un criterio de distinción en Chile, Brasil, Perú y Argentina (Aguiar, 2012; Gessaghi, 2016; Dukuen, 2018; Fuentes, 2018; Rentería et al., 2020; Thumala, 2011): en un contexto de constantes transformaciones económicas y sociales, donde las fronteras económicas y culturales son móviles y traspasables, apropiarse de los criterios de definición de las fronteras morales se vuelve una estrategia crucial dentro del espacio de poder (Aguiar, 2012; Fuentes, 2018; Rentería et al., 2020). Estas parecen ser más estables en una región sumida en constantes crisis de crecimiento (Gessaghi, 2016).

4.6 Cuestión de escala

Si bien el florecimiento de estudios sobre la relación entre élites y educación en los distintos países no se limitó a grupos residentes en los grandes centros urbanos, los estudios que excedan las capitales nacionales son escasos (10 trabajos). De todas formas, y aunque todavía incipiente, algunos análisis de las élites locales (en Argentina, Brasil y Chile) buscaron contribuir a la investigación sobre las élites nacionales y regionales (Giovine, 2016; Mellado, 2019; Nogueira, 2004; Perosa y Giovine, 2024; Venables, 2023).

Es en Brasil donde encontramos la mayor concentración de trabajos vinculados a la internacionalización de las élites (5) Nogueira y Aguiar (2008) señalan que las familias brasileñas privilegiadas envían cada vez más a sus hijos a estudiar al extranjero para enriquecer sus recursos culturales y, en consecuencia, aumentar su competitividad en los mercados escolar y laboral. Desarrollan prácticas de socialización destinadas a formar niños "internacionalizados"; una especie de "buena voluntad internacional" guía las estrategias familiares para el desarrollo de servicios educativos internacionales. Estas nuevas formas de consumo educativo pueden contribuir a renovar las desigualdades sociales e inducir nuevos tipos de jerarquización académica.

4.7 Definiciones y metodología

Una preocupación que no conoce fronteras nacionales es la discusión en torno de cómo definir a la "élite". Cuatro trabajos buscan contribuir a una discusión teórica que excede el campo de la sociología de la educación. En términos generales, esos artículos argumentan que es necesaria una mayor problematización de la definición de la categoría. La investigación suele partir de un argumento *a priori*, cristalizado por la historiografía, de que la educación secundaria está destinada a la formación de la "élite" (Menezes, 2021).

En México y en Brasil hay mayor interés por distinguir la relación diferencial entre las distintas fracciones de las élites y su educación (7 y 8 trabajos, respectivamente). Diferencian élites empresariales y académicas, en Brasil; y políticas, en México.

Con relación a la metodología, la mayoría de los artículos utilizan estrategias cualitativas. En Argentina, es la regla: no solo por una adecuación teórico metodológica, sino también por la fuerte tradición de las ciencias sociales en estudios cualitativos y por la escasa información estadística de acceso público disponible en ese país. Esto es un indicador del grado de apertura de los grupos de élite argentinos. La técnica de bola de nieve que se inicia con el contacto del propio investigador en esos *papers* da cuenta de los vínculos entre élites y los sectores medios universitarios argentinos. No es el caso de Chile donde encontramos una mayor presencia de trabajos de orden cuantitativo (Quaresma et al., 2018*;* Villalobos y Quaresma, 2023), en especial en investigaciones que se realizan por investigadores formados en EE.UU o pertenecientes a formaciones vinculadas a la ciencia política o la economía. En Brasil, el análisis de correlaciones estadísticas es muy utilizado (Perosa, 2010; Perosa y Giovine, 2024) pero también encontramos una gran presencia de trabajos cualitativos.

Por último, algunos análisis subrayan los desafíos metodológicos extras del trabajo con las élites: dificultades de acceso, opacidad de la información, posición dominada del investigador, la distancia social y la violencia simbólica a la hora de entrevistar a los dirigentes, la reivindicación de los sujetos de un estatus de colaboradores activos en la investigación y la constante evaluación del investigador por parte de sus informantes. Otros señalan que tal especificidad metodológica no es exclusiva del trabajo con las élites (Gessaghi, 2023; Quaresma et al., 2018).

5. Conclusiones

La revisión bibliográfica presentada enfrentó sesgos de selección derivados de la disponibilidad diferencial de las fuentes en las bases de datos hegemónicas. Estos condicionantes se pudieron ver reforzados por los mecanismos de filtrado y jerarquización que suelen invisibilizar los enfoques minoritarios o periféricos, especialmente aquellos provenientes de corrientes críticas, de tradiciones intelectuales no anglosajonas o de publicaciones locales con menor circulación internacional. Sin embargo, la experiencia previa en este campo de estudios hizo posible limitar los condicionantes al alcance de esta revisión.

La sistematización propuesta permite identificar no sólo los recorridos hechos si no también las numerosas las áreas de vacancia aún abiertas dentro de esta línea de trabajo. Sin pretensión de exhaustividad se subrayan algunas de ellas. Sería relevante analizar el modo en que la arquitectura configura los espacios escolares y permite socializaciones de privilegio. También, se adeudan entradas a las aulas: si este es un espacio de gran autonomía relativa, los estudios sobre la formación de las élites deben tensionar sus postulados atendiendo a lo que allí ocurre entre los niños y niñas y sus docentes. Por otra parte, ciertas ofertas que resultan ser muy atractivas para los sectores altos parecen estar expandiéndose a otras ofertas institucionales dentro del sistema educativo, por ejemplo: el bilingüismo, las prácticas vinculadas a la "acción y el servicio", el *mindfullness* o el imperativo de la creatividad. Sería un aporte estudiar el recorrido de ciertos contenidos que se desarrollan en algunas escuelas de élite

y que luego se expanden o son emulados por otras instituciones. Más aun, porque pareciera que esos contenidos comienzan a ser considerados como indicadores de calidad educativa (Gessaghi, 2023). También parece necesario correr la mirada de la élite como objeto y acercarnos a documentar estos procesos de manera relacional. En este sentido, el estudio de la formación de élites intersectada por género o por etnia necesita profundizarse aún más. Los análisis sobre la internacionalización de élites también podrían extenderse a otros países más allá de Brasil. Además de mirar a dónde viajan para formarse los grupos más privilegiados es crucial comprender cómo ciertos países están formando a las élites vernáculas en nuestros territorios nacionales: la educación bilingüe no es igual en Chile, en Colombia, en México o en Argentina. Y, por supuesto, mirar a los desclasados, los tránsfugas de clase (Gessaghi, 2022b), los que voluntariamente salieron de estos grupos, los que fueron expulsados por sus pares o por las transformaciones en las condiciones estructurales.

Pero más relevante aún, parece, la necesidad de pensar en colaboración. ¿Es posible una teoría de las élites desde América Latina? Nuestros países atraviesan fuertes transformaciones sociales que, en los últimos años, han movilizado ampliamente a nuestras élites en pos de defender sus privilegios, en muchos casos, con el aval en las urnas de amplias franjas de nuestras poblaciones. Esto renueva el compromiso de las ciencias sociales por estudiar a las élites como parte de los procesos de lucha por la hegemonía, pero también nos invita a construir conversaciones sólidas entre investigadores de la región que nos permitan salir de miradas europeizantes y nos permitan producir andamiajes teóricos sólidos, decoloniales, desde el Sur Global (Gessaghi, 2023; Villalobos y Quaresma, 2023).

Referencias

Aguiar, A. (2012). Cuando la elección de la escuela es libre: el caso de las elites y las clases medias brasileñas. En S. Ziegler y V. Gessaghi (Eds.), *Formación de las elites: Investigaciones y debates en Argentina, Brasil y Francia* (123-147). Buenos Aires: Manantial.

Alfaro, J., Atria, J., y Ortúzar, S. (2022). Construcción de privilegios y actitudes hacia la riqueza: percepciones y creencias de madres y padres de colegios de élite en Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, *30*(60), 1-24. https://doi.org/10.18504/pl3060-002-2022

Almeida, A., y Polaz, K.T.M. (2018). Fronteiras sociais e simbólicas em um clube de elite. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *33*(98), 1-20. https://doi.org/10.1590/339804/2018

Almeida, A.M.F., y Ernica, M. (2015). Inclusão e segmentação social no ensino superior público no estado de São Paulo (1990-2012). *Educação & Sociedade*, *36*(130), pp.63-83. https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015139672

Almeida, A.M.F., Giovine, M.A., Alves, M.T.G., y Ziegler, S. (2017). A educação privada na Argentina e no Brasil. *Educação e Pesquisa*, *43*(4), 1105-1122. https://doi.org/10.1590/S1517-97022017101177284

Atria, J., y Hernández, J. (2020). Prácticas de distinción, justificación y reproducción de la élite: evidencia de los ámbitos financiero y tributario en Chile. *RES. Revista Española de Sociología, 29*(3), 543-559. https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.34

Baudelot, C., y Establet, R. (1999). *La escuela capitalista*. Madrid: Siglo XXI.

Bellei, C., Orellana, V., y Canales, M. (2020). School choice within the upper class: Community, identity and social closure. *Education Policy Analysis Archives*, *28*(5), 1-26. https://doi.org/10.14507/epaa.28.3884

Bourdieu, P. (1984). *La distinción*. Madrid: Taurus.

Bowles, S., y Gintis, H. (1976). *Schooling in capitalist America*. New York: Basic Books.

Brandão, Z. (2007). A produção das elites escolares: escolas, famílias e cultura. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, *50*(1), 1-20. https://doi.org/10.1590/S0103-49792007000100002

Brandão, Z., y Lellis, I. (2003). Elites acadêmicas e escolarização dos filhos. *Educação & Sociedade*, *24*(83), 509-526. https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000200011

Canales, M., Bellei, C., y Orellana, V. (2016). ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? *Estudios Pedagógicos*, *42*(3), 89-109. https://doi.org/10.4067/S0718-07052016000400005

Cárdenas, J. (2020). Élites en América Latina: una introducción. *Revista Española de Sociología*, *29*(3), 459-465. https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.29

Cerón Anaya, H. (2023). Color de piel humilde, color de piel privilegiado: élites y blancura en América Latina. *Nueva Sociedad*, 303, 50-63. https://go.oei.int/ln6cx4ob

Cerón-Anaya, H. (2018). Class, gender, and space: The case of affluent golf clubs in contemporary Mexico City. *Ethnography*, *20*(3), 364-383. https://doi.org/10.1177/1466138118770208

Dubet, F. (2012). *Los límites de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Dukuen, J. (2018). Socialización política juvenil en un colegio de clases altas. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, *16*(2), 867-880. https://doi.org/10.11600/1692715x.16215

Espíndola, J., Heredia, B., y Vázquez, M. (2019). El valor de la escolarización en estudiantes de preparatorias de élite. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 21, e06. https://doi.org/10.24320/redie.2019.21.e06.1833

Fuentes, S. (2018). Rugby, educación solidaria y riqueza en las elites de Buenos Aires. *Etnográfica*, *22*(1), 179-201. https://doi.org/10.4000/etnografica.5147

Gessaghi, V. (2016). *La educación de la clase alta argentina. Entre la herencia y el mérito*. Siglo XXI, Buenos Aires.

Gessaghi, V. (2022a). Madres y esposas: ser mujer en la clase alta argentina. *Etnográfica, 26*(3), 713-733. https://doi.org/10.4000/etnografica.12268

Gessaghi, V. (2022b). Los tránsfugas de la clase alta argentina: experiencias formativas de quienes resisten un destino de privilegio. *Revista Española de Sociología*. *31*(3), a118. https://doi.org/10.22325/fes/res.2022.118

Gessaghi, V. (2023). Elites, educación y desigualdad: una agenda de investigación emergente en la Argentina del siglo XXI. En L. Quaresma y C. Villalobos *Entre el recambio y la reproducción. Élites y educación en Chile y América Latina.* (41-65) Santiago de Chile: Editorial Alberto Hurtado.

Giovine, M.A. (2016). Condicionamientos educativos de los sectores dominantes en Gran Córdoba. *Revista de la Educación Superior*, *45*(177), 119-145. https://doi.org/10.1016/j.resu.2016.04.004

Gómez, V.M., González Díaz, L., y Forero Rubio, R. (2007). Formación de élites y educación superior. *Revista Colombiana de Sociología*, 28, 161-180.

Grompone, A., y Reátegui, L. (Eds.). (2025). *El privilegio en el Perú: Cómo construyen desigualdades quienes se benefician de ellas*. Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Heredia, M. (2005). La sociología en las alturas. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 9, 103–126.

Ilabaca Turri, T. (2021a). La legitimación del privilegio en colegios de elite chilenos: De la responsabilidad social al discurso del mérito. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, *29*(98), 1-28

Ilabaca Turri, T. (2021b). *Proyectos educativos y estrategias de legitimación de los colegios de elite chilenos: La educación de las elites frente a los nuevos escenarios de la sociedad chilena*.

Tesis de doctorado, Université catholique de Louvain. Repositorio Boreal UCLouvain. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10034264.pdf

Ilabaca Turri, T. (2023). Elites y movilidad social en el sistema educativo chileno. En C. Villalobos y M. L. Quaresma (Eds.), *Élite y educación: Entre el recambio y la reproducción: Chile y América Latina* (67-88). Santiago de Chile. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

López Lozano, R. (2020). Ensayo sobre los grupos privilegiados en el Perú. *Revista del Departamento de Geografía*, *8*(14), 393-401.

Luci, F. (2012). El management como gramática. *Revista de Ciencias Sociales*, 135-136, 171–183.

Martínez, M. E., Villa, A., y Seoane, V. (Coords.). (2009). *Jóvenes, elección escolar y distinción social: Investigaciones en Argentina y Brasil*. Prometeo.

Mellado, M.V. (2019). La formación y educación de las élites dirigentes en una provincia del interior argentino. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 50, 105-139.

Méndez, A. (2013) *El Colegio. La formación de una elite meritocrática en el Nacional Buenos Aires.* Buenos Aires: Sudamericana.

Menezes, F.V. (2021). A caracterização de "elite" na produção acadêmica sobre grupos dominantes e educação no Brasil. *Resgate: Revista Interdisciplinar de Cultura*, 29. https://doi.org/10.20396/resgate.v29i1.8663625

Nogueira, M.A. (2004). Favorecimento econômico e excelência escolar. *Revista Brasileira de Educação*, 26, 57-70.

Nogueira, M.A., y Aguiar, A.L. (2008). La formation des élites et l'internationalisation. *Éducation et Sociétés*, *21*(2), 105–119. https://doi.org/10.1590/S1413-24782004000200011

Orellana, V. C., Canales, M.C., Bellei, C.C., y Guajardo, F. (2019). Individuación y mercado educacional en Chile. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, *35*(1), 141–157. https://doi.org/10.21573/vol1n12019.89879 Orellana, V. (2023). El largo viaje a la dignidad y el cierre de la cota mil: Trayectorias profesionales en el Chile actual. En C. Villalobos y M. L. Quaresma (Eds.), *Élite y educación: Entre el recambio y la reproducción: Chile y América Latina* (263-284). Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

Oxfam. (2020). *Los milmillonarios del mundo poseen más riqueza que 4600 millones de personas*. https://www.oxfam.org

Perosa, G.S. (2010). A passagem pelo sistema de ensino em três gerações. *Educação & Sociedade*, *31*(111), 391-409. https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000200006

Perosa, G.S., y Giovine, M.A. (2024). *El espacio global de las percepciones sobre la calidad de la educación: reflexiones a partir de un estudio de caso en Sevilla y Buenos Aires.* Ponencia presentada en: XV Congreso Español de Sociología, Sevilla, España, 26–29 junio.

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

PNUD. (2021). *Regional Human Development Report*. https://caribbean.un.org

Quaresma, M.L., y Zamorano, L. (2016). El sentido de pertenencia en la formación de las élites. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, *21*(68), 275-297.

Quaresma, M., Allende González, C., y Villalobos, C. (2018). Interviewing elites: Challenges and opportunities. En: *Oxford Research Encyclopedia of Education*. Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264093.013.502

Quaresma, M. L., Allende, C., Villalobos, C., y Araneda, S. (2022). Students' perceptions of excellence in Chilean high-performing public schools. *Frontiers in Education*, *6*, Artículo 732295. https://doi.org/10.3389/feduc.2021.732295

Reis, E.P. (2000). Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *15*(42), 143-152.

Rentería, M., Grompone, A., y Reátegui, L. (2020). Educados en el privilegio. *Revista Española de Sociología*, 29(3), 561–578.

Reátegui, L., Grompone, A., y Rentería, M. (2022). *¿De qué colegio eres? La reproducción de la clase alta en el Perú*. Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Rivadulla, M. (2019). ¿Los becados con los becados? *Desacatos*, 60, 118–133.

Rockwell, E. (2009). *La experiencia etnográfica*. Buenos Aires: Paidós.

Salheb Alves, A., y Almeida, A.M.F. (2009). O valor do diploma: a produção social dos dirigentes. *Cadernos de Pesquisa*, *39*(138), 939-962.

Thumala, A. (2011). Distinción de base religiosa y capital cultural. En: P. Güell y A. Joignant (eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines: elementos para una caracterización sociológica de las élites chilenas*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Tiramonti, G. (2004). *La trama de la desigualdad educativa*. Buenos Aires: Manantial.

Tiramonti, G., y Ziegler, S. (2008). *La educación de las elites*. Buenos Aires: Paidós.

Van Zanten, A. (2018). *Elites in Education: Critical Perspectives on Education Policy*. London: Routledge.

Venables, M. (2023). Colegios privados y de élite en el sur de Chile. En C. Villalobos y M. L. Quaresma (Eds.), *Élite y educación: Entre el recambio y la reproducción: Chile y América Latina* (159–182). Santiago de Chile. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Villa, A. (2005). *Estrategias de reproducción social y capital escolar en familias de sectores populares: un estudio en la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis doctoral. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Villalobos, C., y Valenzuela, J.P. (2012). Polarización y cohesión social del sistema escolar chileno. *Revista de Análisis Económico*, *27*(2), 23-52.

Villalobos, C., Quaresma, M., y Franetovic, G. (2020). Mapeando a la élite empresarial chilena. *Revista Española de Sociología*, *29*(3), 523-541.

Villalobos, C., y Quaresma, L. (ed.) (2023) *Élite y educación: Entre el recambio y la reproducción: Chile y América Latina*. Santiago de Chile. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

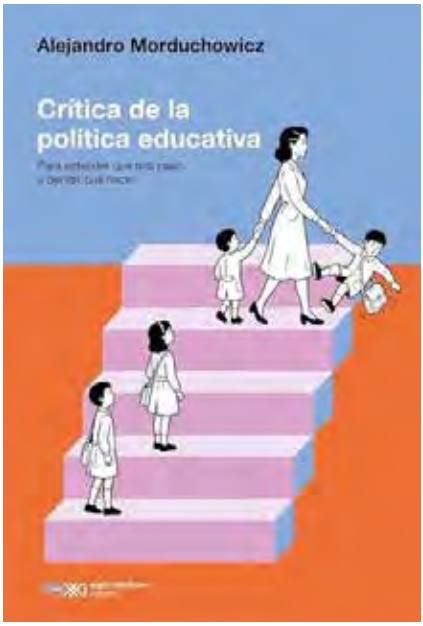
Ziegler, S. (2025). *Mucho más que una elección: la educación de las elites medias y altas*. Buenos Aires: Ediciones Tornasol.

Ziegler, S. (2004). La escolarización de las elites: estudios sobre la educación en las clases altas argentinas. En: G. Tiramonti (comp.), *La trama de la desigualdad educativa: mutaciones recientes en el sistema escolar.* (57-88) Buenos Aires: Manantial.

Cómo citar en APA:

Gessaghi, V. (2026). Escuela, privilegio y poder: estudios sobre la educaciónde las élites en Latinoamérica.. *Revista Iberoamericana de Educación, 102*(1), 203-218. https://doi.org/10.35362/rie10217435

RECENSIONES
RECENÇÕES



Alejandro Morduchowicz (2026). *Crítica de la política educativa. Para entender qué nos pasó y decidir qué hacer.* Siglo XXI, pp.256. ISBN: 978-978-801-581-1

En un contexto político y social polarizado entre quienes reclaman más y mejores políticas públicas y quienes opinan que *menos es más*, el libro invita a una reflexión rigurosa sobre los supuestos, las tensiones y las limitaciones que atraviesan la formulación de estas políticas. Morduchowicz es economista, consultor y docente universitario, también trabajó en organismos públicos e internacionales, donde se especializó en planificación y políticas educativas. Ha escrito, además, varios libros sobre gobierno, administración, economía y financiamiento de la educación.

La pregunta de la que parte el libro no gira en porqué las intervenciones de diferentes gobiernos no lograron mejorar los aprendizajes, sino si en verdad podrían haberlo hecho. La mirada, entonces, no está puesta en el análisis de los resultados sino sobre las condiciones de posibilidad de las políticas educativas. La hipótesis del libro es que el fracaso del que frecuentemente se habla cuando se hace referencia a las políticas implementadas desde los años noventa en adelante se debe, centralmente, a un problema de consistencia interna de las mismas políticas más que a factores externos al ámbito educativo que hayan impedido sus efectos. Reconociendo la complejidad de la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas educativas, el libro pone su atención sobre el grado de consistencia interna con el que se piensa dichas intervenciones.

Este libro, estructurado en cinco capítulos, invita a discernir qué es realmente una política educativa y a concentrarse en sus elementos y variables clave, para dejar atrás la confusión que caracteriza desde hace tiempo a la discusión pública que se desarrolla en torno a las políticas educativas y sus efectos. En consecuencia, una política educativa es tal, solo si se trata de un conjunto articulado y estratégico de acciones gubernamentales que previenen o resuelven problemas estructurales vinculados con las condiciones de formación y certificación de conocimientos, cuya solución excede las capacidades individuales y de las instituciones educativas, lo que la distingue claramente de otras medidas e intervenciones mencionadas como tales en la discusión pública.

Puestos a diseñar o analizar una política educativa, el autor propone centrarse en cuestiones fundamentales cuya resolución requiere una gran cantidad, no siempre explicitada de consideraciones y decisiones, que no puede fallar para diseñar una política pública efectiva: los problemas y sus causas, los instrumentos, la decisión y la implementación y la coherencia que conservan entre sí. En primer lugar, la identifica-

ción de los problemas, complejos y hasta perversos, que ameritan ser abordados por la política educativa, la correcta evaluación de su nivel de complejidad y sus posibles causas (cuya solución condicionará la eficacia de la política), así como de una formulación que permita formular hipótesis y abordajes.

La selección idónea de los instrumentos es uno de los aspectos más trabajados en el libro, ofreciendo una tipología de los instrumentos más utilizados en materia educativa -regulaciones, financiamiento, información, programas y acciones- en función de la lógica que deberían conservar con el problema, las causas y los fines buscados, y de los resultados obtenidos. La concepción del papel que deben desempeñar el Estado y el mercado en el sistema educativo condiciona la elección de los instrumentos, permitiendo distinguir tres tipos de políticas: las que privilegian las regulaciones y las intervenciones directas mayormente vinculadas con la oferta educativa (Estado proveedor); las que buscan condicionar o incentivar la demanda (Estado conductista); y, las intervenciones que articulan las dimensiones pedagógica y organizacional, buscando un impacto positivo en términos de calidad (Estado activo).

El momento de la decisión no es abordado, desde una perspectiva agonal, como una puja entre grupos e intereses por imponer su visión y su solución, sino como el momento de analizar la viabilidad o factibilidad -técnica, política, financiera y administrativa- de las distintas alternativas (incluyendo la decisión de no actuar), además de una oportunidad de reconsiderar lo analizado previamente para corregir posibles errores antes de la implementación, en especial, en lo relativo a la subjetividad y a la influencia de los valores en la decisión si no se cuenta con toda la evidencia empírica necesaria.

Llegada la etapa de la implementación, el momento de la verdad de cualquier política pública, es imprescindible conocer las capacidades institucionales y los recursos con los que cuenta (o no) la escuela son clave, pues es allí donde se desplegarán las acciones planificadas, que dependerán de la convergencia de numerosas variables y actores, para solucionar los problemas que no hayan podido ser previstos en etapas previas.

Como puede apreciarse, el libro se centra en cuestiones críticas para la consistencia interna del diseño y la implementación de políticas educativas cuya especificidad recupera y reclama. Su enfoque, centrado principalmente en el Estado, tiende a prestar menor atención a la participación de otros actores que también cumplen un papel relevante en la construcción e implementación de las políticas educativas. La obra tiene la virtud de realizar una crítica constructiva, sin caer en argumentaciones ideológicas, reproches o repartos de culpas, en un registro accesible para el público general sin perder rigor técnico, aunque en algunos pasajes la cantidad de preguntas, de reflexiones y de matices derivada de la profundidad del análisis le resta fluidez a la lectura.

El tratamiento de estos temas está atravesado por consideraciones vinculadas a las ideas y los valores políticos y económicos que pueden condicionar estas cuestiones, como por ejemplo, las que giran en torno a por qué, cuánto, cuándo y cómo debe –o no- actuar el Estado en materia de educación, el papel de los valores en el análisis de los problemas, la influencia de la Economía en el debate de la política educativa, las fallas del mercado y la educación como bien público y privado y las tensiones entre eficiencia y equidad y entre libertad y cohesión social, por nombrar algunas que remiten directamente a debates que atraviesan el campo educativo en el contexto actual.

Aunque no pretende evaluar las políticas educativas implementadas, los capítulos principales incluyen en un apartado algunos apuntes para una interpretación posible de las políticas y las medidas implementadas en el caso argentino, cuya organización federal supone dificultades adicionales, con señalamientos sobre fallas o defectos habituales en estas políticas.

En síntesis, el libro ofrece una serie de lecciones sobre la teoría y la praxis de las políticas educativas implementadas en las últimas décadas, relevantes los interesados en analizar cualquier política pública. No se trata de un manual de instrucciones, sino nada más –ni nada menos- que una guía que llama la atención sobre las condiciones iniciales que una política educativa debe tener en cuenta si pretende alcanzar sus objetivos de manera efectiva y evitar errores recurrentes.

. Becaria doctoral, Doctorado en Educación Superior Universitaria (UAI- U. Austral-U.N.R.N.); investigadora del Centro de Altos Estudios en Educación (UAI).

Ileana Paz Minutella
CONICET-Universidad Abierta Interamericana, Argentina

Cómo citar en APA:

Minutella, I. P. (2026). Reseña del libro Crítica de la política educativa. Para entender qué nos pasó y decidir qué hace. *Revista Iberoamericana de Educación*, *102*(1), 221-223. https://doi.org/10.35362/rie10217629