



**Políticas para la mejora educativa sistémica:  
el caso de la Enseñanza Media en  
Pernambuco (2007-2019)**

Tesis de Maestría en Políticas Educativas

**Agustina Ollivier**

Tesista

**Vanesa D' Alessandre**

Directora

**Mayo 2022**

Fecha

## Resumen

Los sistemas educativos de América Latina tienen dificultades para garantizar aprendizajes de calidad y trayectorias continuas y completas para la totalidad de adolescentes y jóvenes en la secundaria. A pesar de sus esfuerzos por implementar políticas para resolver esta situación, pocos logran consolidar procesos de mejora educativa sistémica. Distintas investigaciones señalan que Pernambuco, estado del nordeste de Brasil, es un caso excepcional que logró mejorar de modo generalizado y sostenido las trayectorias y los aprendizajes en la Enseñanza Media.

El objetivo de la investigación es comprender cómo la política de Enseñanza Media de Pernambuco contribuyó a la mejora educativa sistémica entre 2007-2019. Para ello, utiliza la lente analítica de la corriente de la reforma cultural de los sistemas educativos. El análisis se basa en el enfoque metodológico de estudio de caso.

Los hallazgos ratifican que Pernambuco mejoró sustancialmente las trayectorias y los aprendizajes de sus estudiantes, especialmente de quienes asisten a las escuelas del programa de Educación Integral.

La mejora coincide con la implementación de una estrategia de política con cuatro componentes principales: (i) la expansión del Programa de Educación Integral; (ii) la reforma del currículum y del modelo de gestión; (iii) la mejora de la Infraestructura, el equipamiento y la alimentación; (iv) y otras iniciativas relevantes.

La estrategia parece reflejar la presencia de la mayoría de los factores clave para la mejora educativa sistémica propuestos en la literatura de la reforma de la cultura de los sistemas educativos: dar prioridad política a la educación; tener un enfoque sistémico; desarrollar una estrategia integral y coherente; promover una visión y prioridades comunes; establecer metas claras y compartidas; intervenir en todos los niveles del sistema favoreciendo la comunicación; promover la motivación intrínseca y desarrollar capacidades de estudiantes, docentes, y personas con cargos de dirección y gestión: y garantizar los recursos necesarios y utilizarlos eficientemente. Se encuentra un posible punto de tensión entre el desarrollo de aprendizajes integrales y el riesgo de obsesión académica vinculada al modelo de gestión.

**Palabras clave:** mejora educativa sistémica - educación media - estudio de caso - reforma cultural de la educación

## Agradecimientos

A Vanesa D'Alessandre, por aceptarme como aprendiz en el arte del análisis de políticas públicas.

A Instituto Natura y a CIPPEC, por apoyar la escritura del informe “la educación secundaria en foco: el caso de Pernambuco en Brasil” (Ollivier, D'Alessandre y Cardini, 2020) que fue el puntapié para explorar el caso de Pernambuco con mayor profundidad.

A las personas referentes del sistema de Enseñanza Media de Pernambuco que entrevisté en 2019, por compartir generosamente información sobre la política y transmitirme su entusiasmo para creer que la mejora educativa sistémica es posible, aún en estados subnacionales desaventajados de América Latina.

A Giuli, mi familia, amigas y colegas, por apoyarme durante el intenso período de escritura de la tesis.

## Índice de contenido

<b>1. Introducción .....</b>	<b>9</b>
1.1. Presentación del problema .....	9
<b>2. Marco teórico y estado del arte .....</b>	<b>11</b>
2.1. Investigación de reformas educativas desde el enfoque de la complejidad ..	11
2.2. Definición de mejora educativa sistémica .....	12
2.3. Corrientes teóricas sobre la mejora sistémica en educación.....	13
2.4. Factores clave para la mejora educativa sistémica desde la perspectiva de la reforma de la cultura de los sistemas educativos .....	15
<b>3. Antecedentes .....</b>	<b>23</b>
3.1. Descripción de la mejora educativa en Pernambuco con fuentes de datos cuantitativos.....	23
3.2. Explicación de la mejora educativa en Pernambuco con fuentes de datos cuantitativos.....	24
3.3. Caracterización de la estrategia de política para la Enseñanza Media en Pernambuco .....	25
3.4. Identificación de factores clave para la mejora educativa sistémica en el caso de Pernambuco .....	26
3.5. Antecedentes y áreas de vacancia.....	27
<b>4. Objetivos.....</b>	<b>29</b>
4.1. General.....	29
4.2. Específicos .....	29
<b>5. Estrategia de investigación.....</b>	<b>30</b>
5.1. El estudio de caso y sus características .....	30
5.2. Delimitación del caso.....	32
5.3. Fuentes de información .....	32
5.4. Técnicas de sistematización y análisis de datos.....	34
5.5. Limitaciones del estudio .....	35

<b>6. Contexto y sistema educativo de Pernambuco.....</b>	<b>37</b>
<b>7. Identificación de avances y desafíos pendientes para la mejora educativa sistémica de la Enseñanza Media estadual de Pernambuco entre 2007 y 2019</b>	<b>38</b>
7.1. Trayectorias, aprendizajes y desigualdades en la Enseñanza Media estadual en Pernambuco .....	38
7.2. Trayectorias y aprendizajes en los tres tipos de escuela del sistema de Enseñanza Media estadual de Pernambuco .....	44
<b>8. Caracterización de la política de Enseñanza Media de Pernambuco entre 2007 y 2019 .....</b>	<b>49</b>
8.1. Diagnóstico y estrategia de política .....	49
8.2. Expansión del Programa de Educación Integral .....	53
8.3. Reforma del currículum y del modelo de gestión.....	74
8.4. Mejora de la Infraestructura, el equipamiento y la alimentación .....	81
8.5. Otras iniciativas relevantes .....	83
8.6. Evolución del presupuesto en educación .....	85
<b>9. La política de Enseñanza Media de Pernambuco a la luz de la perspectiva de la reforma de la cultura de los sistemas.....</b>	<b>88</b>
9.1. Dar prioridad política a la educación, tener un enfoque sistémico y desarrollar una estrategia integral y coherente.....	88
9.2. Desarrollar una visión y prioridades comunes con foco en aprendizajes integrales y establecer metas claras y compartidas por todo el sistema educativo .....	92
9.3. Intervenir en todos los niveles del sistema favoreciendo la comunicación constante y genuina entre sus integrantes .....	95
9.4. Promover la motivación intrínseca y desarrollar capacidades .....	97
9.5. Garantizar los recursos necesarios y utilizarlos eficientemente .....	99
<b>10. Síntesis de hallazgos y reflexiones finales .....</b>	<b>101</b>
10.1. Avances y desafíos pendientes de la mejora educativa sistémica de la Enseñanza Media estadual de Pernambuco entre 2007 y 2019 .....	101

10.2. La estrategia de política de Enseñanza Media de Pernambuco entre 2007 y 2019.....	104
10.3. Los factores clave para la mejora sistémica en Pernambuco y los aportes del análisis del caso a la perspectiva de la reforma cultural de los sistemas .....	108
<b>Bibliografía.....</b>	<b>113</b>

## Índice de gráficos e imágenes

Gráfico 1. Tasas de escolarización bruta y neta de la población de 15 a 17 años de Brasil y Pernambuco (2012 -2019).....	39
Gráfico 2. Evolución de las tasas de aprobación, reprobación y abandono en las escuelas de Enseñanza Media estadual de Brasil y Pernambuco (2007-2019).....	40
Gráfico 3. Escuelas de Enseñanza Media estadual de Pernambuco según tasa de aprobación (2008 y 2018).....	41
Gráfico 4. Porcentaje de personas de 19 años graduadas de la Enseñanza Media en Brasil y Pernambuco (2012-2019).....	41
Gráfico 5. Resultados promedio de Matemática y Lengua Portuguesa en el Sistema de Evaluación de la Educación Brasileira (SAEB) de estudiantes de último año de Enseñanza Media estadual de Brasil y Pernambuco (2007-2019).....	42
Gráfico 6. Porcentaje de personas de 15 a 17 años matriculadas en la Enseñanza Media según nivel socio económico en Pernambuco (2012-2019) .....	43
Gráfico 7. Nota media de Matemática y Portugués en el Sistema de Evaluación de la Educación de Pernambuco (SAEPE) de estudiantes del quintil socioeconómico más bajo y el quintil más alto de Enseñanza Media (2010-2017) .....	43
Gráfico 8. Diferencia entre la nota media en Lengua Portuguesa y Matemática de Enseñanza Media en el SAEB entre escuelas del quintil socioeconómico más bajo y del quintil más alto en las unidades federativas de Brasil (2017).....	44
Gráfico 9. Evolución de las escuelas de Enseñanza Media estadual en Pernambuco según modalidad: regular, EREM y ETE (2007-2019) .....	45
Gráfico 10. Tasas de aprobación, abandono y reprobación en escuelas regulares, EREM y ETE estaduais de Pernambuco (2008-2018) .....	46
Gráfico 11. Resultados de Matemática y Lengua Portuguesa en el SAEB de escuelas de Enseñanza Media estadual de Brasil y Pernambuco por tipo de escuela ETE, EREM y regular (2019).....	46
Gráfico 12. Tasas de aprobación, abandono y reprobación en escuelas de Enseñanza Media estadual de Pernambuco que permanecieron regulares entre 2009 y 2012 y	

escuelas de Enseñanza Media estadual de Pernambuco que eran regulares en 2009 y se transformaron a EREM a partir de 2010 (2009-2012).....	47
Imagen 1. Diagnóstico de la situación educativa encontrada en Pernambuco (2007-2010).....	50
Imagen 2. Estrategia y acciones implementadas .....	52
Imagen 3. Matriz curricular de Enseñanza Media integral de Pernambuco (2019) ..	66
Gráfico 13. Proporción de profesores y profesoras de Pernambuco en cursos de formación continua (2008-2018).....	75
Gráfico 14. Porcentaje de establecimientos de Enseñanza Media estadual de Pernambuco y Brasil según existencia de laboratorios de ciencia, laboratorios de informática, biblioteca o sala de lectura y gimnasio (2007-2019). .....	82
Gráfico 15. Evolución del presupuesto educativo autorizado de Pernambuco entre 2008 y 2018 .....	86
Gráfico 16. Participación del presupuesto educativo autorizado en relación con el presupuesto total entre 2008 y 2018 .....	86

## Índice de abreviaturas

CEE: Centros de Enseñanza Experimental

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística

ICE: Instituto de Corresponsabilidad por la Educación

IDEB: Índice de Desarrollo de la Educación Básica

IDEPE: Índice de Desarrollo de la Educación de Pernambuco

INEP: Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira

ENEM: Examen Nacional de Enseñanza Media

EREM: Escuela de Referencia de la Enseñanza Media

ETE: Escuela Técnica Estadual

p.p: Puntos porcentuales.

PROGEPE: Programa de Formación Continua de Gestores Educativos de Pernambuco

SAEB: Sistema de Evaluación de la Educación Básica

SAEPE: Sistema de Evaluación de la Educación de Pernambuco

SEE: Secretaría de Educación Estadual

SEEIP: Secretaría Ejecutiva de Educación Integral y Profesional

SEPLAG: Secretaría de Planificación y Gestión

SIEPE: Sistema de Información Educativa de Pernambuco

SINTEPE: Sindicato de Trabajadores de la Educación de Pernambuco

# 1. Introducción

## 1.1. Presentación del problema

¿Cómo una política logra transformar los modos en los que piensan, interactúan y se comportan cotidianamente cientos de miles de estudiantes, docentes y personas con cargos de dirección y gestión para que mejoren de modo generalizado y sostenido las trayectorias y los aprendizajes? Esta pregunta apunta al corazón de uno de los mayores desafíos de los sistemas educativos de América Latina, en los que una proporción significativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes no completan su escolaridad en el tiempo previsto y no alcanzan los umbrales mínimos de aprendizajes esperados.

El nivel secundario concentra múltiples desafíos. En 2016, solo la mitad de las y los jóvenes en edad de asistir al ciclo superior de la secundaria en América Latina se encontraba matriculada en él, tres de cada 10 cursaban otro nivel educativo y dos de cada 10 estaban fuera de la escuela (Perusia, 2019). Además, las y los estudiantes de 15 años de los países latinoamericanos que participaron en PISA 2018 tenían en promedio tres años de retraso en lectura, matemática y ciencias en comparación con estudiantes de la OCDE (Di Gropello, Vargas y Yanez Pagans, 2019). Esta situación era más crítica para los sectores vulnerables. La tasa de finalización de la secundaria en América Latina y el Caribe de jóvenes de mayores ingresos (81%) duplicaba la de sus pares de menores ingresos (42%) (Perusia y Cardini, 2021).

Los gobiernos nacionales y subnacionales de América Latina buscan desarrollar diversas políticas para mejorar esta situación. En las últimas dos décadas, la mayoría de los países de la región extendió la obligatoriedad hasta los últimos años de la secundaria y propuso reformas ambiciosas para el nivel (Acosta, 2019; IIPE UNESCO, 2019; Pinkasz y Núñez, 2020; Rivas, 2015). Si bien en el período se registraron mejoras, aún persisten importantes desafíos para garantizar una educación de calidad para la totalidad de adolescentes y jóvenes (UNESCO, 2020).

¿Por qué la mayoría de las políticas no logran desencadenar la mejora educativa sistémica? ¿Qué características deberían tener las reformas para catalizar procesos de mejora sostenida a gran escala? Distintas corrientes teóricas y metodológicas ofrecen propuestas y/o modos de responder estas preguntas. Más allá de las

afinidades y críticas epistemológicas, políticas o prácticas que suscite cada corriente, es necesario dilucidar de qué modo contribuyen a comprender lo que sucede en contextos reales. A la par, es preciso analizar casos existentes para robustecer, modificar o avanzar las formulaciones teóricas.

La presente tesis se propone contribuir en esta dirección. Para ello, indaga en profundidad una política señalada por múltiples investigaciones (Rivas et al., 2020; Ollivier, Cardini, y D'Alessandre, 2020; Centre for Public Impact, 2018, entre otros) como un caso destacado de mejora educativa sistémica: la política de Enseñanza Media de Pernambuco en Brasil a partir de 2007.

¿Cómo lo hizo? ¿Qué características de la estrategia de política implementada contribuyeron a obtener sus resultados? Motivada por estas preguntas, esta investigación indaga en profundidad el caso de Pernambuco para comprender cómo su política de Enseñanza Media contribuyó a la mejora educativa sistémica entre 2007 y 2019. Para ello, utiliza como lente analítica a la corriente de la reforma de la cultura de los sistemas.

## 2. Marco teórico y estado del arte

### 2.1. Investigación de reformas educativas desde el enfoque de la complejidad

Snyder (2013) distingue tres tipos de problemas: simples, complicados y complejos. Explica que los problemas simples se caracterizan por una relativa facilidad para definir con claridad las situaciones y para identificar respuestas apropiadas. Señala que este tipo de problemas pueden solucionarse difundiendo procedimientos estandarizados que deben ser aplicados de forma directa. En cambio, expone que para resolver problemas complicados es necesario apelar al saber experto y al análisis de datos que permite reconstruir las relaciones de causa y efecto que determinan los fenómenos. De ese modo, una vez que la cadena causal es comprendida, se desarrollan respuestas correctas y replicables en otros contextos. En tercer lugar, explica que los problemas complejos se caracterizan por tener condiciones iniciales cambiantes de un contexto a otro y comportamientos emergentes que no pueden ser totalmente predichos. Por ende, en este terreno no es posible reconstruir cadenas de causas y efectos (A no siempre conduce a B) que permitan desarrollar respuestas correctas con efectos previsibles, replicables y transferibles.

Por lo tanto, el modo en el que se conceptualizan los problemas determina la perspectiva de análisis y el tipo de soluciones que se proponen. Snyder (2013) reflexiona que también varía el tipo de preguntas que se desprenden de cada enfoque. Comenta que en el terreno de lo complicado las preguntas suelen ser cerradas y buscar respuestas definitivas. Por ejemplo, si se formula una pregunta sobre una reforma educativa como si fuera un problema complicado, quien investiga podría preguntarse “¿cómo se pueden mejorar los resultados de las y los estudiantes en las evaluaciones de alto impacto?” (Snyder, 2013, p. 10). Por el contrario, el autor explica que en el terreno de lo complejo las preguntas suelen ser abiertas y promover una mirada más amplia en la que no se busca una sola solución, sino un enfoque integrador en el que se incorporan tanto las estructuras preexistentes como aquellas emergentes. Desde esta mirada una pregunta posible podría ser “¿cómo se pueden utilizar y realzar las estructuras, procesos y recursos preexistentes para mejorar la equidad y la efectividad de la educación?” (Snyder, 2013, p. 10).

Snyder (2013) considera que los procesos de reforma educativa son de naturaleza compleja, a pesar de que muchas veces quienes trabajan en ellos piensen que están lidiando con problemas complicados. En esta tesis se comparte la perspectiva del autor. Por lo tanto, se concibe que las situaciones en las que se originan y desarrollan las políticas orientadas a generar cambios profundos en educación son irrepetibles de un contexto a otro. Además, se considera que la existencia de interacciones constantes entre múltiples factores genera amplios márgenes de incertidumbre en los que pueden emerger patrones imprevisibles. En consecuencia, se formulan interrogantes abiertos que persiguen una comprensión integradora de los factores involucrados en procesos de cambio educativo a gran escala.

## 2.2. Definición de mejora educativa sistémica

Levin (2012) define a la mejora educativa como “lograr que más estudiantes que antes accedan a más altos niveles de logro que antes en una amplia gama de habilidades y atributos con menor desigualdad” (p. 11).

Ahora bien, ¿cómo se puede identificar un proceso de mejora educativa? Rivas et al. (2020) explican que las estadísticas y evaluaciones educativas son herramientas que permiten distinguir, aunque sea parcialmente, la mejora en el cumplimiento del derecho a la educación. Por ejemplo, permiten detectar el nivel de asistencia, repitencia o abandono, así como la capacidad de leer y comprender textos o resolver problemas matemáticos. Los autores reconocen que estos instrumentos tienen problemas metodológicos y limitaciones porque solo evalúan un recorte parcial de lo que aprenden las y los estudiantes. Sin embargo, destacan su valor para identificar procesos de mejora a gran escala y elaborar hipótesis sobre los efectos de las políticas y sus contextos.

En la presente tesis se comparten estas miradas sobre la mejora educativa sistémica y su identificación. Se afirma que la mejora debe involucrar una amplia gama de cambios en las trayectorias y aprendizajes y se reconoce que muchos de ellos no pueden ser captados por estadísticas o evaluaciones estandarizadas. Incluso, en el marco del paradigma de la complejidad, se advierte que la definición de mejora no es unívoca y puede adoptar distintos matices de un contexto a otro. No obstante, se sostiene que el acceso, la progresión y la finalización de estudios y la incorporación

de aprendizajes fundamentales de comprensión lectora y pensamiento matemático son aspectos clave del cumplimiento del derecho a la educación. Por lo tanto, se considera que los indicadores educativos brindan indicios valiosos para identificar procesos de mejora sistémica.

### 2.3. Corrientes teóricas sobre la mejora sistémica en educación

Rivas et al. (2020) realizan un estado del arte sobre la mejora de los sistemas educativos e identifican cinco grandes corrientes de pensamiento con posicionamientos epistemológicos, metodológicos y políticos diferentes. Cada una tiene distintas hipótesis sobre cómo se producen modificaciones a gran escala en el sistema educativo formal y propone un enfoque particular para abordar su estudio.

La primera perspectiva que identifican es la que extrae lecciones sobre los “campeones del mundo” en educación. Sobre la base de observaciones poco sistemáticas al principio y de evaluaciones internacionales a partir de fines del siglo XX, las investigaciones de este enfoque estudian las características de los sistemas educativos considerados exitosos para que otros puedan emularlos y, de ese modo, mejorar (Rivas et al, 2020).

La segunda corriente es la cuantitativa, que se centra en la medición de los efectos de las intervenciones educativas. Esta línea utiliza análisis estadísticos para establecer relaciones de causalidad entre las políticas y las variaciones en los aspectos observables que buscan modificar (McMillan y Schumacher, 2014). Rivas et al. (2020) explican que una de las limitaciones de este enfoque radica en la necesidad de evaluar únicamente intervenciones puntuales, lo que vuelve imposible tomar como unidad de análisis al conjunto sistémico que constituye la política educativa. Otra limitación es que solo permite extraer conclusiones sobre la existencia o no de causalidad en los efectos, pero no esclarece los procesos que provocan las modificaciones. Un riesgo adicional que señalan radica en su pretensión de totalidad científica, que puede llevar a desconocer otros métodos científicos para aproximarse a la complejidad.

La perspectiva centrada en incentivos, que se construye sobre los supuestos de la teoría de la elección racional y la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, es la tercera reseñada por Rivas et al (2020). Los autores explican que esta corriente suele

indagar cómo los cambios en las reglas de juego institucionales impactan en los comportamientos de los agentes del sistema. Hanushek (1996), exponente de esta corriente, propone que la política educativa debe promover la competencia de mercado entre escuelas a través de la libertad de elección de las familias, la autonomía de las escuelas para contratar y despedir personal, y la responsabilización de escuelas y docentes por los resultados con incentivos económicos positivos o negativos. Desde esta corriente también se suele enfatizar la importancia de producir y difundir información sobre los resultados para identificar cuáles son las tareas que deberían replicar las y los docentes y para que los actores tomen conciencia sobre sus derechos y responsabilidades (Bruns, Filmer y Patrinos, 2011). Rivas et al. (2020) señalan que una de las críticas a esta corriente radica en que considera únicamente los resultados medibles, restando importancia y poder a las identidades e historias de los sujetos. Otra crítica es que sus supuestos básicos (que los actores son totalmente racionales y que las pruebas son totalmente fiables) tienen fallas ineludibles.

La cuarta línea que identifican es la reforma de la cultura de los sistemas. Esta perspectiva busca captar cómo interactúan diversas dimensiones (históricas, culturales, políticas, institucionales, etc.) para promover cambios profundos en las prácticas escolares (Rivas et al, 2020). Como se desarrollará a continuación, presta especial atención a comprender cómo es la configuración de motivaciones, identidades y representaciones de las personas involucradas en procesos de reforma para desarrollar políticas que promuevan un cambio cultural. Si bien propone una aproximación más amplia en la mirada y se orienta a captar los procesos en su complejidad, Rivas et al. (2020) refieren que su abordaje metodológico y sus propuestas pueden ser ambiciosas y difíciles de llevar a la práctica.

La quinta línea de estudios reseñada por Rivas et al. (2020) es la del análisis del flujo curricular, que implica comprender cómo se definen las redes de contenidos y prácticas de enseñanza teniendo en cuenta las definiciones centrales y las sucesivas recontextualizaciones que se producen en los distintos niveles de gobierno escolar hasta llegar al aula. Dentro de este campo, explican, se pueden encontrar propuestas más afines a visiones prescriptivas y simples del currículum o conceptualizaciones más complejas del proceso de definición curricular, más afines a la perspectiva de la reforma de la cultura de los sistemas.

Finalmente, Rivas et al. (2020) hacen referencia a un estudio emblemático sobre mejora educativa que no se inscribe claramente en ninguna de las corrientes anteriores: el “informe McKinsey”, escrito por Mourshed, Chijioke y Barber (2010). Esta investigación se basa en el análisis de 20 sistemas educativos con distintos niveles de mejora. Una de sus principales conclusiones es que existe un conjunto de acciones efectivas que promueven la mejora de los sistemas educativos en función de su punto de partida. Mientras que para los sistemas que pasan de resultados pobres a regulares las acciones requieren un currículum prescriptivo y el apoyo a necesidades básicas, en los sistemas que pasan de resultados muy buenos a excelentes las intervenciones promueven la autonomía curricular para innovar y el aprendizaje horizontal entre estudiantes, docentes y escuelas (Mourshed, Chijioke y Barber, 2010). Rivas et al. (2020) exponen que el informe ofrece “un manual de instrucciones muy simple” (p. 39) sobre las medidas que deben implementar los gobiernos en función de su punto de partida. El informe fue criticado tanto por la falta de rigurosidad científica como por la ausencia de una perspectiva histórica, cultural y política de cada contexto (Rivas et al., 2020).

#### **2.4. Factores clave para la mejora educativa sistémica desde la perspectiva de la reforma de la cultura de los sistemas educativos**

La reforma de la cultura de los sistemas educativos es la perspectiva reseñada por Rivas et al (2020) más afín al paradigma de la complejidad. Mientras que el enfoque cuantitativo y el centrado en incentivos tienden a conceptualizar al cambio educativo como un problema complicado que puede dilucidarse con análisis experto y resolverse con protocolos predefinidos, la corriente cultural subraya que cada situación tiene una configuración sociohistórica propia y requiere respuestas contextualizadas. También se diferencia de la línea de “los campeones del mundo”, que procura políticas a ser emuladas por otros sistemas. El enfoque centrado en la cultura enfatiza más los modos en los que se emprenden las reformas y menos las políticas específicas. En relación con la corriente del flujo curricular, la perspectiva de la reforma cultural puede tener cierta cercanía dependiendo del modo en el que se trabaje. Por estos motivos, la presente tesis, posicionada desde el paradigma de la complejidad, toma como principal referencia teórica a la corriente del cambio cultural en los sistemas educativos.

Esta perspectiva considera que la mejora educativa sistémica requiere la transformación de la cultura escolar, es decir, de los valores, normas, habilidades, prácticas y relaciones que dan forma a lo que ocurre cotidianamente en las escuelas (Fullan, 2011). En palabras de Elmore: “cuando le pedimos a docentes y directores escolares que hagan cosas que (todavía) no saben hacer, no les pedimos que ‘implementen’ algo, les pedimos que aprendan, piensen y formen sus identidades de una forma diferente” (2016, p. 31, traducción propia). Además, Reimers (2020) explica que la perspectiva cultural “enfatisa que la práctica educativa es el resultado de expectativas compartidas, normas, artefactos y prácticas que definen cómo se entiende ampliamente a la educación en una sociedad” (p. 10, traducción propia).

A continuación, se reseñan los principales factores clave para la mejora educativa sistémica propuestos por autores de esta corriente. Estos adoptan distintos nombres según cada autor, como “palancas de política” (Leithwood, Jantzi y Mascal, 2002), “grandes ideas” (Fullan, 2010), “impulsores” (Fullan, 2021) “elementos requeridos” (Levin, 2012), “perspectivas” (Reimers, 2020) o “llaves” (Rivas et al., 2020). Tienen en común ser señalados como atributos que fortalecen la capacidad de las políticas para promover cambios culturales que promueven la mejora educativa sistémica. Se eligen aquellos que se repiten con mayor frecuencia en la literatura y se los nuclea en cinco grandes grupos.

#### 2.4.1. Dar prioridad política a la educación, tener un enfoque sistémico y desarrollar una estrategia integral y coherente

Rivas et al. (2020) identifican que la primera llave para la mejora educativa sistémica es posicionar a la educación como una prioridad en la agenda de gobierno y tener una perspectiva de resultados a mediano y largo plazo, evitando que la coyuntura de corto plazo altere esa prioridad.

Además, Levin (2012) señala que la mejora debe involucrar a todas las escuelas y no concentrarse únicamente aquellas con bajos resultados. Considera que no se debe segregar a un grupo, sino que todas las escuelas deben comprometerse con la mejora contemplando que lo hacen desde distintos puntos de partida. También explica que aún en las instituciones con buenos resultados generales hay estudiantes con bajo desempeño y, por lo tanto, todas deben comprometerse para mejorar, prestando

especial atención a la reducción de desigualdades. Fullan (2010) destaca “todos y todas significa todos y todas” (p.26, traducción propia), en referencia a que no se puede alcanzar la mejora sistémica a través de esfuerzos fragmentados que no involucren a la totalidad de estudiantes.

Por otro lado, los autores destacan que la integralidad de las políticas es clave, entendida como la intervención simultánea en múltiples focos interconectados. Fullan (2009) explica que las reformas educativas exitosas suelen partir del supuesto de que no hay un solo factor determinante que puede resolver los problemas complejos que caracterizan a los sistemas educativos. Por el contrario, señala que suelen operar sobre un conjunto acotado de factores poderosos que interactúan para producir un impacto sustancial; es el efecto de interacción lo que explica los resultados. Leithwood, Jantzi y Mascall (2002) también destacan la importancia de que las políticas implementadas (por ejemplo, políticas curriculares, de evaluación y de libros de texto) sean coherentes y estén alineadas entre sí. En la misma línea, Fullan y Miles (1992) resaltan que una política sistémica implica el desarrollo y la interrelación entre todos los componentes principales del sistema: currículum, formación docente, sistemas de apoyo a estudiantes, entre otros. Rivas et al. (2020) explican que las reformas exitosas transforman a los canales clásicos de política educativa (formación docente, normativa, libros de texto, sistemas de supervisión, evaluaciones estandarizadas, etc.) en dispositivos, entendidos como un sistema articulado de canales que logran regular prácticas para obtener resultados concretos. Subrayan: “la clave final de la creación de una plataforma de gobierno de la educación es esta capacidad de convertir los canales en dispositivos: lograr que lo que circula en el sistema tenga coherencia, alineación, sentido e impacto” (Rivas et al., 2020, p.234).

#### 2.4.2. Desarrollar una visión y prioridades comunes con foco en aprendizajes integrales y establecer metas claras y compartidas por todo el sistema educativo

Leithwood, Jantzi y Mascall (2002) proponen que, para tener éxito, las reformas a gran escala deben guiarse por una visión coherente sobre los resultados de aprendizaje que deberían alcanzar las y los estudiantes y una imagen de cómo el sistema educativo puede lograr esos resultados. Rivas et al (2020) explican que la definición de los propósitos centrales de la reforma debe ir acompañada de una teoría de cambio que explique cómo se lograrán los objetivos.

Levin (2012), Fullan (2010) y Rivas (2020) indican que tratar de mejorar todo al mismo tiempo dispersa los esfuerzos. Los autores enfatizan que los gobiernos deben identificar pocos objetivos claros y establecer metas para favorecer el foco. Los objetivos deben ser ambiciosos, pero realistas y medibles para proporcionar evidencia clara sobre el proceso de mejora (Levin, 2012). Leithwood, Jantzi y Mascal (2002) plantean que los objetivos deben tener un equilibrio entre las metas educativas tradicionales y las metas más progresistas o menos tradicionales.

Levin (2012) expone que un sistema efectivo desarrolla procesos para aprender de su desempeño. Esto implica producir información sobre los resultados de las intervenciones realizadas. El análisis de estos datos debe ser cuidadoso y orientado a informar y mejorar las prácticas de enseñanza, no detenerse simplemente en la realización de rankings entre escuelas (Levin, 2012). Leithwood, Jantzi y Mascal (2002) también destacan la importancia de contar con información sobre el desempeño del sistema. Señalan que debe estar alineada con los objetivos de la reforma y que no solo debe contemplar datos de resultados sobre el desempeño de las y los estudiantes, sino también indicadores de proceso que permitan identificar qué aspectos de las políticas se deben mejorar.

Levin (2012) advierte que se debe tratar de prevenir algunos efectos negativos asociados al establecimiento de metas, como el reemplazo de los objetivos de aprendizaje por las metas de resultados en las evaluaciones, que puede llevar a promover la preparación para la evaluación, que debería ser desalentada. Otro problema se relaciona con que el foco excesivo en un área puede reemplazar otros aprendizajes relevantes relacionados con la formación integral. También indica que los resultados no deberían estar asociados a incentivos o sanciones, ya que pueden promover que las personas realicen trampas.

Al respecto, Fullan (2021) destaca que la obsesión académica es un impulso incorrecto para alcanzar la reforma educativa sistémica. El autor propone que se deben integrar el bienestar y el desempeño académico para favorecer aprendizajes que preparen a las y los estudiantes a vivir en un mundo complejo.

### 2.4.3. Intervenir en todos los niveles del sistema favoreciendo la comunicación constante y genuina

Otro factor clave que se suele destacar en la corriente de reforma de la cultura de los sistemas es la importancia de intervenir en todos los niveles del sistema educativo. La idea de reforma “tri nivel” propuesta por Fullan, Rolheiser, Mascall y Edge (2001) establece que es necesario coordinar esfuerzos de desarrollo de capacidades y rendición de cuentas en escuelas, distritos y estados para favorecer la coherencia de las acciones para generar mejoras que alcancen a la totalidad de las y los estudiantes. En la misma línea, el concepto de reforma completa sistémica (*whole system reform*) propuesta por Fullan (2010) implica que los tres niveles deben contribuir individual y colectivamente de modo concertado para promover cambios.

Rivas et al (2020) hacen referencia a la articulación con un cuarto nivel: el gobierno nacional. Explican que los casos de mejora sistémica estudiados aprovecharon los recursos disponibles a nivel nacional para expandir sus propios proyectos y alinearlos con políticas nacionales.

Un aspecto clave de la articulación inter e intra-nivel es la comunicación. Rivas et al. (2020) destacan la importancia de escuchar las voces de las y los docentes del sistema, en vez de enfrentarse a ellos. Considera que solo en la medida en la que la política comprenda sus vidas, historias, esfuerzos, visiones y limitaciones podrán crear los enlaces de significado para generar cambios en las prácticas. En la misma línea, Levin (2012) subraya que, para construir acuerdos comunes, es clave promover una comunicación constante entre todas las personas involucradas en la reforma. Advierte que la comunicación no es propaganda, y que debe basarse en un intercambio bidireccional frecuente y honesto sobre los objetivos, las estrategias y los contratiempos. Propone que la comunicación esté orientada tanto al público general y a actores externos a la escuela con el fin de ganar apoyos, como a todas las personas que integran la comunidad educativa, incluidos las y los estudiantes y sus familias. Finalmente, sugiere que la construcción de una visión y prioridades compartidas también involucre a los sindicatos docentes. Destaca que no deben ser vistos como obstáculos para la reforma, si no como organizaciones que velan por la mejora de los salarios y las condiciones de trabajo de las y los docentes, requisitos para asegurar una enseñanza de calidad.

Snyder (2013) también destaca la importancia de favorecer intercambios frecuentes dentro del sistema. El autor propone que todas las partes interesadas, en todos los niveles, deben escucharse e interactuar entre sí para perfeccionar continuamente su trabajo y mejorar el proceso de reforma.

Por su parte, Reimers (2020) señala la importancia de la perspectiva política de las reformas, que implica tener en cuenta los intereses de distintos actores clave, dialogar y negociar con ellos para incrementar su apoyo.

Levin (2012) indica que una visión compartida no es una precondition, sino que es un resultado del proceso de cambio. Por lo tanto, sugiere que las intervenciones se orienten a la acción más que a la planificación. En el mismo sentido, Fullan (2010) refiere que el mejor modo de impulsar un cambio es a través de “la realización del propósito moral” que se produce cuando las y los docentes experimentan una nueva práctica y sus resultados, en vez de a través de la exhortación moral o la exposición a evidencias de otras investigaciones o situaciones.

#### 2.4.4. Promover la motivación intrínseca y desarrollar las capacidades de todos los agentes del sistema

La literatura de esta corriente suele enfatizar que las políticas deben promover la motivación intrínseca de las personas involucradas (Fullan, 2021; Fullan, 2011; Levin, 2012). Levin (2012) sostiene que “la mejora real solo es posible si las personas están motivadas, individual y colectivamente, para realizar el esfuerzo necesario para obtener resultados” (p. 14, traducción propia). A diferencia de las soluciones fundamentadas en la crítica a las y los docentes, sostiene que las políticas deben involucrar su idealismo y compromiso profesional. Si bien explica que apelar al sentido moral de la labor docente es importante, remarca que no alcanza por sí mismo y que también se deben fortalecer otros aspectos relacionados con la motivación intrínseca, como el desarrollo de capacidades e identidades, los recursos, y el apoyo de líderes y pares. En este sentido, considera que la presión positiva, es decir, la orientación a metas justas y razonables acompañadas de recursos para la construcción de capacidades es beneficiosa.

Levin (2012) explica que el desarrollo de capacidades involucra la mejora de la efectividad individual y colectiva para obtener mejores resultados y reducir las

desigualdades. Con ese fin, propone que se deben desarrollar competencias, conocimientos, recursos y motivación en todos los niveles del sistema. Señala que la construcción de capacidades no es un proceso unidireccional de transmisión de conocimiento, sino que implica aprender en contexto. Además, considera que el aprendizaje se fortalece cuando se promueve el intercambio entre pares o escuelas porque se comparten buenas ideas y se promueve la motivación.

En la misma línea, Fullan (2010) resalta la importancia del desarrollo de capacidades colectivas, tanto dentro de la escuela como entre ellas a nivel de distritos o regiones. Explica que favorecer el intercambio no solo facilita el aprendizaje sobre prácticas efectivas, sino que promueve el fortalecimiento de una identidad compartida y un compromiso con la mejora, así como “una competencia colaborativa” en la que las escuelas compiten entre ellas para mejorar.

Una de las capacidades fundamentales de las personas con responsabilidades de gestión es el liderazgo. Fullan (2010) señala que es necesario contar con liderazgos “decididos” que logran mantener el foco en los objetivos centrales de la reforma, aún en tiempos difíciles en los que deben resolver problemas en el camino. Otra característica de liderazgo que destaca es la empatía, que permite identificar y entender por qué otras personas dudan u obstaculizan ciertas acciones. Esto permite construir relaciones aún con quienes no se encuentran tan entusiasmados desde el principio y buscar soluciones a cuestionamientos legítimos. Rivas (2020) agrega que un liderazgo efectivo es aquel que promueve el liderazgo distribuido, favorece la cocreación y promueven la construcción común más que la autoría individual de las reformas.

#### 2.4.5. Garantizar los recursos necesarios y utilizarlos eficientemente

Como explican Fullan y Miles (1992) “el cambio tiene hambre de recursos” (p. 750) porque el desarrollo de soluciones a problemas complejos requiere dedicar una gran cantidad de tiempo en un contexto que ya está sobrepasado de demandas. Pero destacan no solo se requieren más recursos, si no que se deben identificar los recursos disponibles y emparejarlos con las necesidades existentes. Levin (2012) señala que, por un lado, apoyar la mejora frecuentemente requiere la inversión de mayores recursos que contribuyen a mostrar un compromiso tangible con el cambio,

generan motivación y permiten el despliegue de acciones que favorecen nuevas prácticas. Por otro lado, sin embargo, señala que también es importante asegurar el uso efectivo de los recursos existentes. El autor expresa que los recursos deberían ser distribuidos sobre la base de información precisa y alineados con el cumplimiento de objetivos.

### **3. Antecedentes**

En los últimos 20 años, la política de Enseñanza Media de Pernambuco y sus componentes fueron analizados desde diferentes perspectivas. La mayoría de las investigaciones son en portugués y no se suelen encontrar menciones al caso de Pernambuco en la literatura sobre mejora educativa producida en América del Norte o Europa. En general, priman tesis de maestría, informes de organizaciones de la sociedad civil u organismos internacionales y libros; se encontraron pocos artículos publicados en revistas con referato científico. A continuación, se reseñan algunos de los principales antecedentes organizados por el tipo de estudio que realizan.

#### **3.1. Descripción de la mejora educativa en Pernambuco con fuentes de datos cuantitativos**

Algunas investigaciones utilizan técnicas cuantitativas con fines descriptivos para dar cuenta de la mejora educativa en la Enseñanza Media en Pernambuco. Por ejemplo, Todos Por la Educación (2020) presenta gráficos sobre la evolución de la mejora del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) de Pernambuco entre 2005 y 2019, comparándola con los resultados de otros estados. Instituto Natura (2018) expone gráficos con datos de resultados de la Enseñanza Media en Pernambuco en 2017 y presenta otros datos de contexto como PIB per cápita e índice de desarrollo humano. Una evaluación del Banco Mundial también describe la mejora educativa de Pernambuco presentando datos del IDEB y del Índice de Desarrollo de la Educación de Pernambuco (IDEPE) entre 2005 y 2015. Rivas et al (2020) incluyen en su estudio de casos múltiples una descripción cuantitativa de la mejora educativa en todos los niveles de la educación básica de Pernambuco acompañada de una breve descripción del caso. Ollivier et al. (2020) también utilizan datos cuantitativos para describir la mejora de las trayectorias escolares y los aprendizajes en la Enseñanza Media entre 2007 y 2019, acompañados de una caracterización del caso. Incluyen un breve análisis comparativo de los resultados de las escuelas transformadas a tiempo integral y escuelas regulares.

### 3.2. Explicación de la mejora educativa en Pernambuco con fuentes de datos cuantitativos

Otras investigaciones, enmarcadas dentro de la corriente cuantitativa descrita por Rivas et al. (2020), analizan componentes aislados de la política de Enseñanza Media de Pernambuco para identificar si las intervenciones tuvieron efectos en los resultados de aprendizajes y trayectorias en el estado.

Rosas, Bettinger, Carnoy y Dantas (2020) evalúan con un diseño cuasi experimental el impacto de la jornada extendida en los resultados de aprendizajes y encuentran resultados significativos a favor de esta política. Ferraz y Bruns (2012) estudian el impacto del pago de bonus a los equipos escolares que alcanzan las metas de aprendizaje pactadas con el estado. Comparan a las escuelas que alcanzaron las metas y las que no a través del análisis de los resultados en las evaluaciones estandarizadas, las trayectorias escolares, el ausentismo docente y estudiantil, y las prácticas de enseñanza medidas a través de observaciones de clases en una muestra de más de 1200 clases elegidas al azar. Sus hallazgos muestran que las escuelas que tuvieron metas más ambiciosas lograron mejores resultados. Además, refieren que las escuelas en las que las y los docentes dedicaron más tiempo a la enseñanza tuvieron mayor probabilidad de ganar el bono.

El artículo de Elacqua, Navarro-Palau, Prada y Soares (2019a) se basa en un diseño de regresión discontinua para analizar el impacto de la educación técnica en los resultados académicos. Encuentran que aquellos estudiantes que lograron ingresar a escuelas técnicas de jornada extendida tuvieron resultados similares a estudiantes que asisten a otras escuelas propedéuticas de jornada extendida, pero con un nivel de abandono significativamente más bajo que aquellas.

La investigación de Instituto Sonho Grande (2019), utiliza la técnica de *Propensity Score Matching* para determinar si la asistencia a escuelas integrales tuvo un impacto significativo en distintas características del proyecto de vida de las y los graduados, en comparación con personas que asistieron a escuelas regulares. El estudio utiliza como fuente de información una encuesta realizada a más de 2.814 jóvenes y encuentra un impacto significativo en mejores oportunidades para quienes asistieron a escuelas integrales.

### 3.3. Caracterización de la estrategia de política para la Enseñanza Media en Pernambuco

Distintos artículos e informes se abocan a caracterizar las políticas para la Enseñanza Media implementadas en Pernambuco. Pueden clasificarse según el período que estudian y si analizan al caso de Pernambuco como caso único o dentro de un estudio de caso múltiple.

Un primer grupo de artículos se centra en el período 2002 - 2007 y documenta la experiencia piloto de Procentro, un programa que se implementó en un número reducido de escuelas públicas de Pernambuco y que fue un antecedente clave para la política a partir de 2007. El libro de Magalhaes (2008) sistematiza los principales aspectos de la experiencia, como su estructura operacional, sus principios de pedagogía y de gestión, las alianzas multisectoriales establecidas, los costos de su implementación y sus resultados. Nogueira Días y Mota Guedes (2010) presentan a Procentro como un modelo exitoso de escuelas chárter y analizan sus principales características. Henry (2011) describe en profundidad las principales características del programa.

Un segundo grupo se enfoca en el pasaje de la experiencia piloto de Procentro a su expansión como política pública con el Programa de Educación Integral entre 2007 y 2012. Henry (2011) analiza datos cuantitativos y cualitativos para evaluar la viabilidad de la expansión de la propuesta y extrae una serie de conclusiones y propuestas para los próximos años. Por su parte, da Silva (2016) analiza la expansión del modelo desde una mirada crítica sobre las alianzas público-privadas en educación y señala que, a partir de la experiencia de "Procentro", se consolidó en Pernambuco un modelo educativo de gestión por resultados que traslada la lógica empresarial al sistema educativo.

Un tercer conjunto de artículos centra su análisis en políticas educativas implementadas en Pernambuco entre 2007 y 2019. Algunos de ellos lo hacen en el marco de estudios de casos múltiples, en los que buscan encontrar las similitudes y diferencias entre las intervenciones de cada estado subnacional. Rivas y Coto (2015) describen las principales iniciativas de política educativa implementadas en Pernambuco y Ceará y señalan las similitudes entre ambos estados. Setubal y Gomes Batista (2017), por su parte, describe y compara las políticas para la Enseñanza Media

de Ceará, Goiás, Pernambuco y San Pablo con foco en sus elementos comunes, el impacto de la expansión de escuelas con tiempo integral y la percepción de distintos actores escolares. Cruz, Cuconato y Sá (2018) describen la expansión de este tipo de escuelas con jornada extendida en Brasil con foco en los casos de Pernambuco, Río de Janeiro, San Pablo, Chile y Uruguay. Rivas et al. (2020) analizan el caso de Pernambuco junto con otros 11 casos de mejora educativa sistémica a nivel subnacional de países de América Latina para identificar factores clave para la mejora sistémica en educación.

Otro conjunto de estudios se enfoca únicamente en el caso de Pernambuco. El Centre for Public Impact (2018) estudia el programa de educación integral y describe su evolución a lo largo del tiempo. El libro de Felix dos Santos, Andrade y Marquez (2019) analiza distintos componentes de la política de Enseñanza Media implementados en Pernambuco. En general, los artículos que integran el libro tienen una mirada crítica y coinciden en que existen lógicas de mercado que subyacen al modelo de gestión de resultados implementado en el estado. Ollivier et al. (2020) presentan las principales estrategias para transformar la educación secundaria superior en el estado: la reforma del modelo de gestión, la reforma curricular, y la expansión del programa de Educación Integral.

### **3.4. Identificación de factores clave para la mejora educativa sistémica en el caso de Pernambuco**

Se encuentra un número reducido de estudios que buscan identificar cuáles fueron los factores clave para la mejora educativa sistémica en el caso de Pernambuco.

Rivas y Coto (2015) identifican cuatro similitudes entre los casos de Pernambuco y Ceará que pueden servir como lecciones para otros contextos: gobernabilidad, participación y realismo, fortalecimiento de los directivos, creación de una visión del cambio a través de escuelas faro.

El Centre for Public Impact (2018) describe la evolución del programa de educación integral y evalúa la medida en la que se lograron distintos “fundamentos del impacto público” relacionados con la legitimidad, la confianza y la acción. Las categorías de análisis se encuentran predefinidas por la organización. Concluyen que el programa se desempeñó de modo óptimo en ocho ejes: involucramiento de los interesados,

compromiso político, confianza pública, evidencia, viabilidad, gestión, medición y alineamiento.

En el estudio de casos múltiples de Rivas et al. (2020) se analizan las políticas implementadas por los casos subnacionales seleccionados y se identifican 10 llaves para desarrollar una plataforma de gobierno de la educación: (1) dar prioridad política a la educación con una mirada de mediano o largo plazo; (2) entender al sistema educativo y escuchar la perspectiva de docentes y estudiantes; (3) definir objetivos claros y desarrollar una estrategia multifocal con una clara teoría de cambio; (4) adoptar un enfoque realista e incremental para dotar de legitimidad a la política; (5) contar con un liderazgo reflexivo, decidido, autocrítico, creíble y consistente; (6) potenciar la burocracia estatal a través de la selección meritocrática de cargos clave y el desarrollo de condiciones que permitan la estabilidad en el tiempo; (7) producir conocimiento para la toma de decisiones; (8) articular con otros actores políticos; (9) equilibrar tensiones e institucionalizar las políticas educativas construyendo una identidad compartida; (10) convertir los canales clásicos de política educativa - currículum, formación docente, normativa, materiales y libros de texto, sistemas de supervisión, evaluaciones estandarizadas, etc.- en dispositivos coherentes y con sentido que logren regular las prácticas concretas en el sistema.

### **3.5. Antecedentes y áreas de vacancia**

La revisión de antecedentes muestra que el caso de la mejora educativa sistémica de Pernambuco fue investigado desde múltiples perspectivas, lo que ofrece una gran cantidad de información para profundizar su análisis. Sin embargo, se detectan algunas áreas de vacancia para avanzar la comprensión sobre cómo la política de Enseñanza Media de Pernambuco contribuyó a la mejora educativa sistémica entre 2007 y 2019 desde la perspectiva del cambio cultural en educación.

En primer lugar, si bien existen distintos análisis sobre la mejora educativa sistémica de Pernambuco en base a indicadores cuantitativos, no se encontró ningún estudio que integre indicadores de trayectorias, aprendizajes, desigualdades y diferencias entre los tres tipos de escuelas de Enseñanza Media del estado (escuelas integrales propedéuticas, escuelas integrales técnicas y escuelas regulares) para identificar los avances y desafíos pendientes de la política.

En segundo lugar, si bien se encontraron descripciones densas y en profundidad sobre distintos aspectos de la estrategia de política para la Enseñanza Media en Pernambuco, no se encontraron investigaciones que integren la presentación de todos los focos principales de intervención de la política con un análisis detallado de cómo fue su interacción con distintos actores de la comunidad educativa.

Por último, no se detectó un estudio de caso único que identifique los factores clave para la mejora educativa sistémica en Pernambuco a partir de las propuestas teóricas de la corriente de la reforma de la cultura de los sistemas educativos.

## 4. Objetivos

### 4.1. General

- Comprender cómo la política de Enseñanza Media de Pernambuco contribuyó a la mejora educativa sistémica entre 2007 y 2019 desde la perspectiva de la reforma de la cultura de los sistemas educativos.

### 4.2. Específicos

- Identificar los avances y desafíos pendientes de la mejora educativa sistémica en términos de trayectorias, aprendizajes y desigualdades en la Enseñanza Media de Pernambuco entre 2007 y 2019.
- Caracterizar la política de Enseñanza Media estadual de Pernambuco entre 2007 y 2019.
- Identificar en la estrategia de política de Enseñanza Media estadual de Pernambuco los factores clave para la mejora educativa sistémica señalados por la perspectiva de la reforma de la cultura de los sistemas educativos.

## 5. Estrategia de investigación

### 5.1. El estudio de caso y sus características

La investigación se basa en la metodología o enfoque de estudio de caso. De acuerdo con Yin (2018), un estudio de caso es un método empírico que investiga en profundidad un fenómeno contemporáneo o reciente dentro de su contexto real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes. Simons (2011) explica que un estudio de caso es un enfoque de investigación sistemático y exhaustivo que contempla múltiples perspectivas de la complejidad de un determinado objeto de interés en un contexto real. Ambos autores coinciden en que los estudios de caso se benefician de la triangulación de distintas fuentes de información.

Yin (2018) expone que el estudio de caso es la metodología de investigación cualitativa más apropiada cuando cumple con tres características. En primer lugar, cuando la pregunta de investigación contiene ‘¿cómo?’ en su formulación y requiere una descripción profunda y extensiva de un fenómeno social. En segundo lugar, cuando las conductas relevantes del caso de interés no pueden ser manipuladas experimentalmente. Terceramente, cuando el caso es contemporáneo o reciente y no un hecho histórico. La investigación reúne estas tres condiciones.

De acuerdo con las categorías que propone Yin (2018), la presente tesis se basa en un estudio de caso único, crítico y longitudinal. Es único porque toma como unidad de análisis a un único caso (la política de Enseñanza Media pública estadual de Pernambuco entre 2007 y 2019). Además, el caso puede considerarse crítico porque permite comprender si las proposiciones generales que se desprenden del marco teórico que guía la investigación (corriente de la reforma cultural en los sistemas educativos) permiten explicar el caso. Por otro lado, el caso también puede considerarse longitudinal porque, por la naturaleza misma del problema bajo estudio (la mejora educativa sistémica), es necesario estudiar la evolución del caso en el tiempo.

Según la taxonomía que propone Stake (1998), la investigación combina características de los estudios de caso de tipo intrínseco y de tipo instrumental. Por un lado, el análisis se enfoca en comprender el caso en sí mismo y puede aportar

reflexiones de interés para la política bajo estudio. Por otro, del análisis se desprenden reflexiones que pueden contribuir a la comprensión de un problema que trasciende al caso: cómo las políticas pueden contribuir a la mejora educativa sistémica. En esta línea, el tercer objetivo se focaliza en cuestiones (*issues*), entendidas como implicancias o problemáticas que pueden revelar o iluminar aspectos del objeto de interés (Stake, 1998).

Además, el tercer objetivo específico puede catalogarse como prueba de teoría siguiendo la categoría de Bassey (1999), porque se centra en un estudio particular (el caso de Pernambuco) sobre una cuestión general (la mejora educativa sistémica) para poner a prueba proposiciones establecidas en el marco teórico (corriente de reforma cultural de los sistemas educativos). Como explica Yin (2018) los estudios de caso permiten iluminar empíricamente conceptos o principios teóricos, ya sea corroborando, modificando o rechazando conceptos teóricos, como desarrollando nuevos conceptos emergentes a partir de los hallazgos. Explica que los estudios de caso pueden generalizar sus resultados a las proposiciones teóricas de las que parten o desarrollan, no a las poblaciones o universos. Aclara que los casos no constituyen muestras y, por lo tanto, el objetivo de los estudios de caso radica en realizar generalizaciones analíticas sobre la teoría y no extrapolar probabilidades a través de generalizaciones estadísticas.

Como explica Pal (2005), los estudios de caso tienen un rol particularmente importante en el análisis de políticas públicas y una proporción substancial del trabajo en el campo se basa en este enfoque. La autora explica que esto se debe, en parte, a que el interés en el análisis de política suele concentrarse en la comprensión de los procesos que derivan en resultados específicos. A diferencia de otros métodos de investigación social, los estudios de caso permiten analizar procesos enraizados en configuraciones espaciales, temporales e institucionales y comprender cómo estas influyen su devenir y resultados. El interés por comprender “cómo” y “por qué” lleva a la necesidad de rastrear en el tiempo vínculos operacionales, lo que explica por qué los estudios de caso suelen tener un alto grado de densidad y complejidad en sus descripciones y explicaciones. La autora destaca que los estudios de caso permiten reconstruir los sentidos que se otorgan a las políticas. Explica que los sentidos son contingentes, complejos, localizados y matizados, por lo que la única manera de

reconstruir el sistema de significados que permite caracterizar la evolución en el tiempo de una política es a través de un análisis holístico y en profundidad.

## 5.2. Delimitación del caso

En los estudios de caso es fundamental definir y delimitar precisamente el caso a estudiar (Yin, 2018). En el análisis de caso de política pública, es necesario definir cuál es la política bajo estudio. Sin embargo, una política no es una entidad predefinida, sino que, como explica D'Alessandre (2021), una política pública es un recorte significativo de actividad estatal delimitado por el o la analista cuando lo transforma en su objeto de análisis.

La presente tesis estudia el caso de la política de Enseñanza Media estadual de Pernambuco entre 2007 y 2019. Se elige a la Enseñanza Media de Pernambuco por ser señalada por la literatura como un caso crítico de mejora educativa sistémica (Rivas et al., 2020; Ollivier et al, 2020; Centre for Public Impact, 2018; entre otros). Se elige enfocar el estudio en el sector público estadual porque reúne a la mayor parte de la matrícula de Enseñanza Media del estado y es el sector que ha recibido mayor atención y recursos de la política estatal. Se selecciona 2007 como punto de inicio porque en ese momento se produjo un cambio relevante en la política de Enseñanza Media a partir de la llegada de una nueva gestión del gobierno. Además, a partir de ese año se comienza a publicar el IDEB, que contiene indicadores educativos sobre trayectorias y aprendizajes que permiten analizar la evolución de la mejora educativa de cada estado y en comparación con otros estados del país. Se selecciona 2019 como punto de finalización para poner el foco en la política implementada en tiempos de presencialidad plena, ya que en 2020 esta se vio interrumpida por las medidas para evitar la propagación del COVID-19.

## 5.3. Fuentes de información

Los estudios de caso se caracterizan por triangular diversas fuentes de datos para responder sus preguntas de investigación (Bassegy, 1999; Simons, 2011; Yin, 2018). La tesis se basa en cuatro tipos de fuentes principales: bases de datos estadísticos; instrumentos normativos y documentos de política; investigaciones y otras producciones que documentan la política; y entrevistas semi-estructuradas.

Las bases de datos estadísticas utilizadas son en su mayoría producidas a nivel nacional, como los datos del Censo Escolar, Indicadores Educativos y datos del IDEB producidos por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP). También se utiliza información estadística construida por otras organizaciones sobre la base de datos nacionales, como las tasas de escolarización y graduación producidas por Todos Por la Educación. Se prioriza la inclusión de datos de todo el período bajo estudio (2007-2019), aunque en algunos casos en los que no se encuentran se presentan indicadores de períodos más cortos.

Los documentos de política y marcos normativos son otra fuente de información relevante, especialmente para la caracterización de la estrategia de política. Se consultan los informes anuales de acciones de gobierno de Pernambuco, los balances de gestión educativa, los marcos normativos que sustentan las principales iniciativas relevadas, y la página web oficial de la Secretaría de Educación Estadual (SEE) de Pernambuco.

También se consultan investigaciones y otras producciones que documentan distintos componentes de la política y la interacción con la comunidad educativa. Esta fuente de información proporciona un alto nivel de detalle de las iniciativas implementadas, así como distintas valoraciones de la experiencia de Pernambuco.

Por último, el análisis se enriquece con datos provenientes de observaciones participantes, presentaciones de actores clave y entrevistas semi estructuradas realizadas durante un viaje a Pernambuco entre el 12 y el 14 de agosto de 2019. El viaje se realizó en el marco de la investigación “La educación secundaria en foco: el caso de Pernambuco en Brasil”, con el apoyo de Instituto Natura y CIPPEC. Se visitaron tres Escuelas de Referencia de Enseñanza Media (EREM) y una Escuela Técnica Estadual (ETE). Se asistió a seis presentaciones de actores clave describiendo distintos componentes de la política y se realizaron cinco entrevistas semi-estructuradas para indagar con mayor profundidad en algunos de los puntos bajo estudio. Los actores consultados son: una autoridad de la SEE; una autoridad de la Secretaría Ejecutiva de Educación Integral y Profesional (SEEIP); tres personas referentes de las Gerencias Regionales de Educación (GRE); tres directoras de EREM; una directora de ETE; estudiantes de EREM y de ETE; y dos referentes de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el caso de Pernambuco. En

algunos casos fue posible grabar las presentaciones o entrevistas y luego desgrabarlas. En otros, se tomó nota de forma sincrónica o inmediatamente después.

#### **5.4. Técnicas de sistematización y análisis de datos**

##### 5.4.1. Objetivo específico 1

La identificación de avances y desafíos pendientes de la mejora educativa sistémica en términos de trayectorias, aprendizajes y desigualdades en la Enseñanza Media estadual de Pernambuco entre 2007 y 2019 se basa en el análisis de la evolución de los principales indicadores cuantitativos de trayectorias y aprendizajes disponibles en bases de datos nacionales desagregadas a nivel de unidades federativas y escuelas. Se analiza la evolución general del sistema de Enseñanza Media de Pernambuco y se la compara con la evolución de otras unidades federativas y el promedio nacional. Además, se incluye un análisis comparado entre los tipos de escuela que integran el sistema de Enseñanza Media de Pernambuco: escuelas regulares, Escuelas de Referencia de Enseñanza Media (EREM) y Escuelas Técnicas Estaduales (ETE). Los tipos de escuela se distinguen a partir del campo “nombre de la escuela” utilizando las palabras clave: “referencia” y “técnica”, que diferencian a las escuelas que pertenecen a estos tipos. Los datos se procesan utilizando la función de tablas dinámicas de Microsoft Excel y los gráficos se generan con la misma herramienta.

##### 5.4.2. Objetivo específico 2

La caracterización de la política de Enseñanza Media estadual de Pernambuco entre 2007 y 2019 se basa en la triangulación de datos extraídos de: instrumentos normativos y documentos de política; investigaciones y otras producciones que documentan la política; entrevistas semi-estructuradas y bases de datos estadísticos.

Los datos se sistematizan utilizando cuadros de doble entrada. Se confecciona un cuadro para cada apartado y subapartado del capítulo 8 “Caracterización de la política de Enseñanza Media de Pernambuco entre 2007 y 2019”. Las filas contienen los subtítulos de cada apartado y subapartado, y las columnas contienen las fuentes de información consultadas. Al revisar cada fuente de información se completan las celdas transcribiendo los fragmentos relevantes. Luego, se analizan los datos de cada

fila para extraer las ideas principales. La priorización de información se basa en los principales aspectos de la estrategia de política, su evolución en el tiempo y la interacción con la comunidad educativa. En todos los casos se explicita cuál es la fuente de información de cada dato mencionado.

Cabe destacar que se parte de una categorización de subtítulos en base a la información que se espera recolectar y luego se modifican y precisan a partir de la lectura de cada fuente y el cruce de información.

#### 5.4.3. Objetivo específico 3

El análisis orientado al tercer objetivo específico se basa en contrastar los conceptos relevados en el subapartado 2.4. “Los factores clave para la mejora educativa sistémica desde la perspectiva de la reforma cultural del sistema educativo” con los hallazgos del capítulo 8. “Caracterización de la política de Enseñanza Media de Pernambuco entre 2007 y 2019”.

Los datos se sistematizan utilizando una tabla. Las filas contienen las principales características de los factores clave para la mejora educativa sistémica. Las celdas contiguas se completan con los datos relevados en el capítulo 7. Además, se recuperan fragmentos de las entrevistas semi estructuradas que aportan ejemplos que ilustran los conceptos.

### **5.5. Limitaciones del estudio**

Una de las limitaciones asociadas al marco epistemológico y metodológico se relaciona con la imposibilidad de realizar una reconstrucción unívoca de la estrategia de política y la interacción con la comunidad educativa. Como plantea Pal (2005), los estudios de caso implican el trabajo con sentidos contingentes, complejos y matizados, por lo que el análisis holístico que se realiza de los datos recolectados está abierto a otras interpretaciones o lecturas. Para realizar una caracterización lo más rigurosa posible se apela a la triangulación de múltiples fuentes diversas y a la inclusión de perspectivas contrapuestas, especialmente en los subapartados de interacción con la comunidad educativa.

Otra restricción del marco metodológico elegido es la imposibilidad de medir la magnitud de la contribución de la estrategia de política y sus componentes a los resultados obtenidos. Si bien se detecta que la mejora educativa sistémica coincide con la implementación de una estrategia de política y se elaboran hipótesis sobre los factores clave que pueden haber contribuido, no se establece causalidad estadística ni se determina el peso de la contribución de cada variable analizada.

En tercer lugar, como el alcance de la investigación se circunscribe al marco conceptual de la reforma cultural de los sistemas y no se analiza la política desde otras corrientes, no es posible determinar la medida en la que la corriente utilizada tiene una mejora capacidad explicativa que otras perspectivas existentes.

## 6. Contexto y sistema educativo de Pernambuco

Pernambuco es una de las 27 unidades federativas de Brasil. Tiene más de 9 millones de habitantes, lo que lo posiciona como el séptimo estado más poblado (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2019a). Se encuentra en el Nordeste, una de las regiones con menor nivel de desarrollo socioeconómico del país. En 2019, aproximadamente el 40% de su población se encontraba por debajo de la línea de la pobreza y ganaba menos de 5,5 USD diarios, por encima del promedio nacional de 25,3% (IBGE, 2019b).

Al igual que en el resto del país, los municipios están a cargo de la mayoría de los establecimientos de Educación Infantil (de 0 a 5 años) y Enseñanza Fundamental (de 6 a 14 años) y el estado concentra la mayor parte de escuelas de Enseñanza Media (de 15 a 17 años). La Secretaría de Educación Estadual (SEE) es el área de gobierno responsable de las escuelas estaduais.

En 2019, el sistema de Enseñanza Media estadual de Pernambuco contaba con 292.091 estudiantes (el 87% de la matrícula del estado), 13.846 docentes y 798 establecimientos (INEP, 2020a).

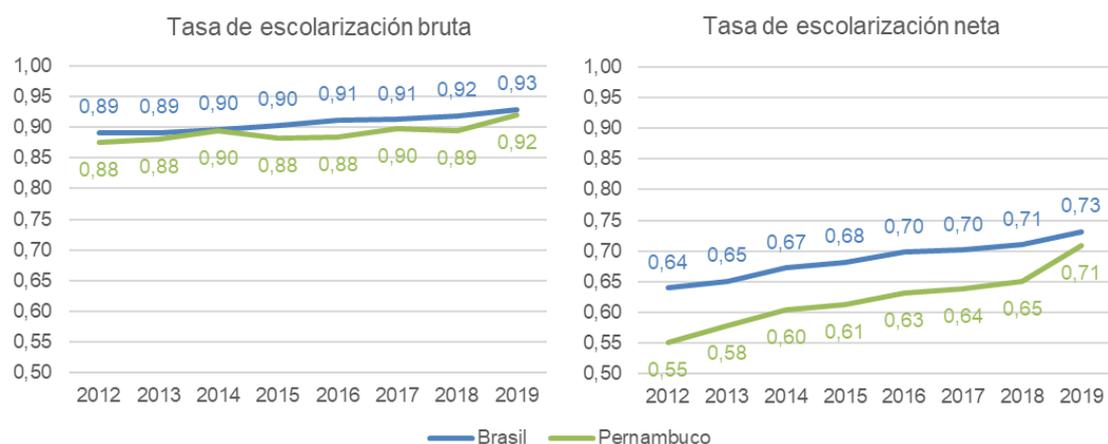
## 7. Identificación de avances y desafíos pendientes para la mejora educativa sistémica de la Enseñanza Media estadual de Pernambuco entre 2007 y 2019

El objetivo de este apartado es describir la mejora educativa sistémica de la Enseñanza Media de Pernambuco entre 2007 y 2019. Primero, se estudia el cambio a nivel estadual, comparando los resultados de Pernambuco con el promedio del país y los resultados de otras unidades federativas. Luego, se profundiza el análisis al interior del sistema de Enseñanza Media estadual de Pernambuco, comparando el desempeño de los tres tipos de escuelas que lo componen: escuelas regulares, Escuelas de Referencia de Enseñanza Media (EREM) y Escuelas Técnicas Estaduales (ETE).

### 7.1. Trayectorias, aprendizajes y desigualdades en la Enseñanza Media estadual en Pernambuco

Un indicador clave para conocer el estado del cumplimiento del derecho a la educación es la tasa bruta de escolarización, que refleja la proporción de estudiantes de un rango etario determinado que asiste a la escuela o la ha finalizado. Si bien en 2019 Pernambuco se encontraba un punto porcentual por debajo del promedio nacional, con un 92% de adolescentes de 15 a 17 años que frecuentan la educación básica o la finalizan, se registra una mejora en los últimos años (**gráfico 1**).

**Gráfico 1. Tasas de escolarización bruta y neta de la población de 15 a 17 años de Brasil y Pernambuco (2012 -2019)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de INEP (2020b).

De acuerdo con datos de INEP (2020b), Pernambuco es el 8° estado que más mejoró la inclusión educativa en este rango etario entre 2012 y 2019, con un aumento de 4,4 puntos porcentuales (p.p). La mejora es aún más significativa cuando se analiza la tasa de escolarización neta, que registra la proporción de personas de 15 a 17 años que cursan o han concluido la Enseñanza Media. Pernambuco es el 2° estado que más mejoró este indicador entre 2012 y 2019, incrementando 15,8 p.p. la proporción de adolescentes inscriptos en el último nivel de la educación básica (71% del total) (INEP, 2020b; **gráfico 1**).

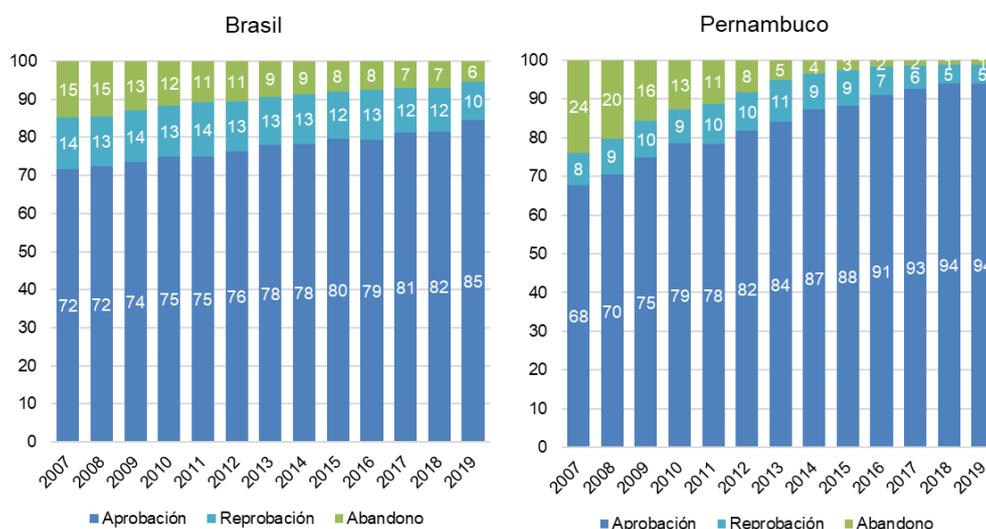
Esta mejora se explica en parte por la disminución sustantiva que se produjo en la distorsión edad/año en el sistema educativo de Pernambuco. Entre 2012 y 2019, el porcentaje de estudiantes con sobreedad se redujo de 21% a 15% en los primeros años de la Enseñanza Fundamental, de 35% a 26% en los años finales de la Enseñanza Fundamental y de 40% a 24% en la Enseñanza Media (INEP, 2012a; INEP; 2019a).

Si bien Pernambuco avanzó en la inclusión de personas de 15 a 17 años en el sistema educativo, aún persisten jóvenes excluidos. En 2019, el 8% se encontraba fuera de la escuela y el 21% se encontraba cursando otro nivel educativo (INEP, 2020b).

Los indicadores de eficiencia interna (aprobación, reprobación y abandono) son otra fuente de información clave para caracterizar las trayectorias escolares de las y los

estudiantes que acceden a la Enseñanza Media. Como se observa en el **gráfico 2**, Pernambuco mejoró sustantivamente la fluidez del tránsito por el nivel.

**Gráfico 2. Evolución de las tasas de aprobación, reprobación y abandono en las escuelas de Enseñanza Media estadual de Brasil y Pernambuco (2007-2019)**

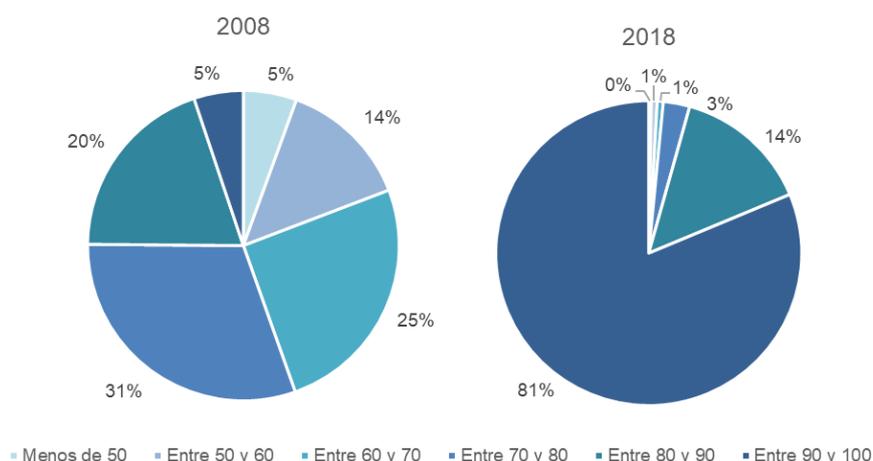


Fuente: elaboración propia sobre la base de INEP (2007), INEP (2008), INEP (2009), INEP (2010), INEP (2011), INEP (2012), INEP (2013), INEP (2014), INEP (2015), INEP (2016), INEP (2017), INEP (2018), INEP (2019c).

Entre 2007 y 2019, el abandono en Pernambuco bajó de 24% a 1%, superando significativamente el desempeño a nivel nacional, que disminuyó de 15% a 6% (**gráfico 2**). Pernambuco pasó de ocupar el puesto número 22° de 27 unidades federativas con mayor abandono a ser el estado con menor abandono del país en 2019 (INEP, 2007; INEP, 2019c). También redujo la repitencia, que pasó de 8% a 5%, la mitad de la tasa de repitencia a nivel nacional en 2019 (10%) (**gráfico 2**). Estas mejoras llevaron a Pernambuco a tener la mayor tasa de aprobación en la Enseñanza Media del país (INEP, 2019c).

El **gráfico 3** revela que la mejora se produjo en prácticamente todas las escuelas. En 2008, solo el 5% de los establecimientos de Enseñanza Media tenía una tasa de aprobación mayor a 90 y el 75% tenía una tasa de aprobación menor a 80. 10 años más tarde, la situación se modificó radicalmente. El 81% de las escuelas tuvo una tasa de aprobación mayor a 90 y solo el 5% tuvo una tasa de aprobación menor a 80.

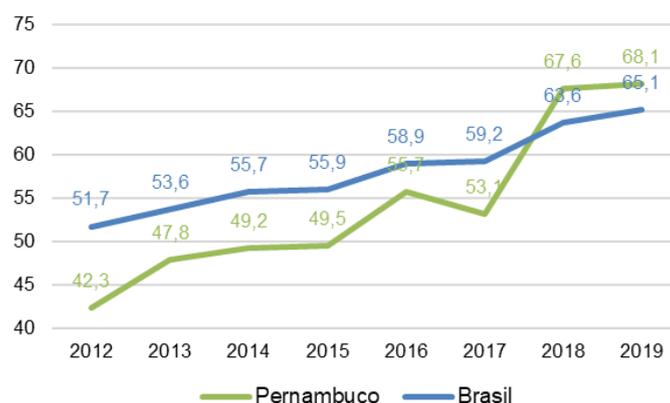
**Gráfico 3. Escuelas de Enseñanza Media estadual de Pernambuco según tasa de aprobación (2008 y 2018)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de INEP (2008) e INEP (2018b)

En consecuencia, la graduación también mejoró de manera sustancial. Mientras que en 2012 solo el 42% de las y los jóvenes de 19 años finalizaban la Enseñanza Media, 10 p.p. por debajo de la media nacional, en 2019 ascendió a 68%, 3 p.p. por encima del promedio del país (**gráfico 4**). Esta mejora representa un aumento del 62%.

**Gráfico 4. Porcentaje de personas de 19 años graduadas de la Enseñanza Media en Brasil y Pernambuco (2012-2019)**

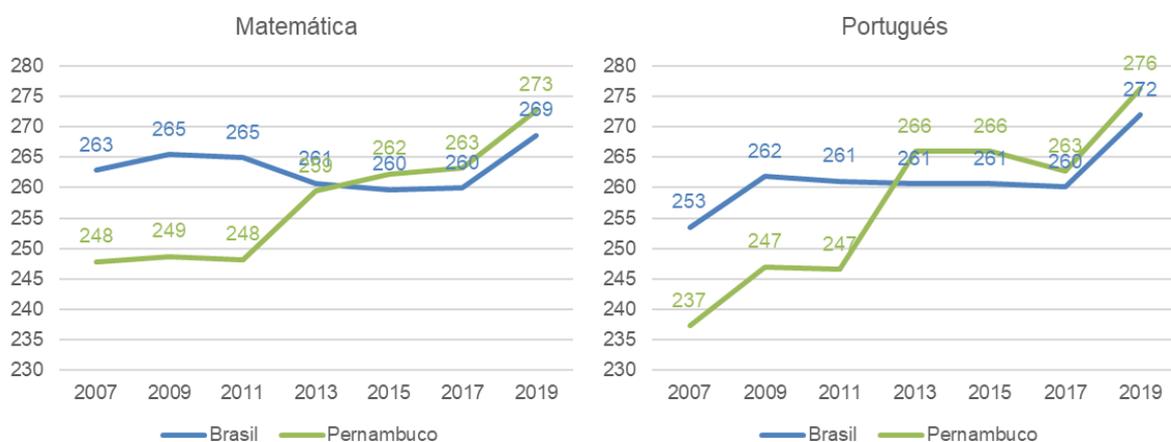


Fuente: elaboración propia sobre la base de Todos Por la Educación (2022) en base a datos de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua del IBGE.

Pernambuco también mejoró los aprendizajes en Matemática y Portugués. Como se observa en el **gráfico 5**, mientras que en 2007 estaba por debajo del promedio nacional, a partir de 2013 superó la media nacional en Portugués y de 2015 en Matemática. En 2019 el conjunto de estudiantes de Pernambuco obtuvo mejores

resultados que el promedio de sus pares de la totalidad del país.

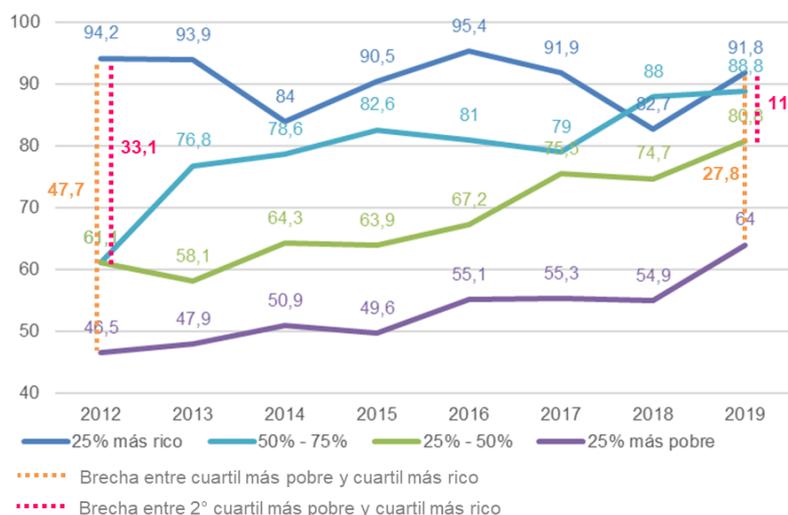
**Gráfico 5. Resultados promedio de Matemática y Lengua Portuguesa en el Sistema de Evaluación de la Educación Brasileira (SAEB) de estudiantes de último año de Enseñanza Media estadual de Brasil y Pernambuco (2007-2019)**



Fuente: elaboración propia sobre INEP (2020b)

Si bien los datos esconden realidades heterogéneas, también se registra una reducción progresiva en las brechas de desigualdad en las trayectorias escolares. Como se observa en el **gráfico 6**, la brecha en la tasa de escolarización neta entre las personas de 15 a 17 años de Pernambuco del cuartil más pobre y del cuartil más rico pasó de 47,7 p.p. en 2012 a 27,8 en 2019, lo que representa una disminución de 41,7%. La reducción es aún más significativa si se comparan a las y los estudiantes del segundo cuartil más pobre con las y los del cuartil más rico. Entre estos grupos, la brecha se redujo un 66,7% y pasó de 33,1 a 11 p.p.

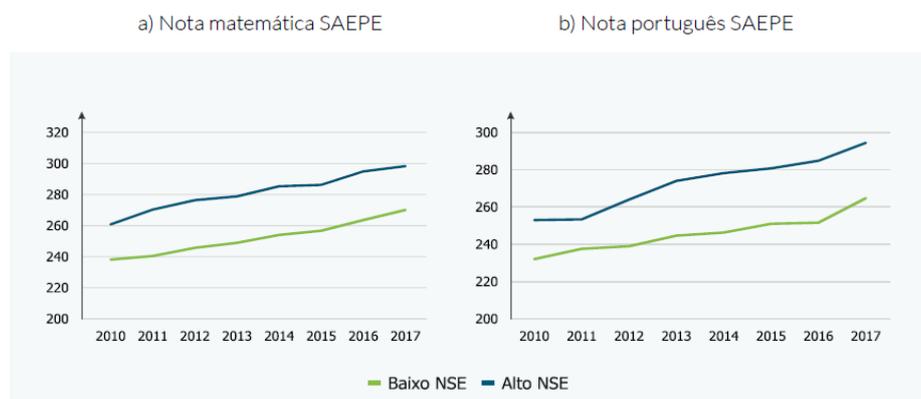
**Gráfico 6. Porcentaje de personas de 15 a 17 años matriculadas en la Enseñanza Media según nivel socio económico en Pernambuco (2012-2019)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Todos Por la Educación (2022) en base a datos de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua del IBGE.

Hay indicios de que las brechas de desigualdad en los aprendizajes se sostuvieron. El **gráfico 7**, construido por Elacqua, Soares y Brent (2019) con datos del Sistema de Evaluación de Aprendizajes de Pernambuco (SAPE), muestra que la diferencia entre las escuelas con menor nivel socio económico y las de mayor se mantuvieron a lo largo del período.

**Gráfico 7. Nota media de Matemática y Portugués en el Sistema de Evaluación de la Educación de Pernambuco (SAEPE) de estudiantes del quintil socioeconómico más bajo y el quintil más alto de Enseñanza Media (2010-2017)**

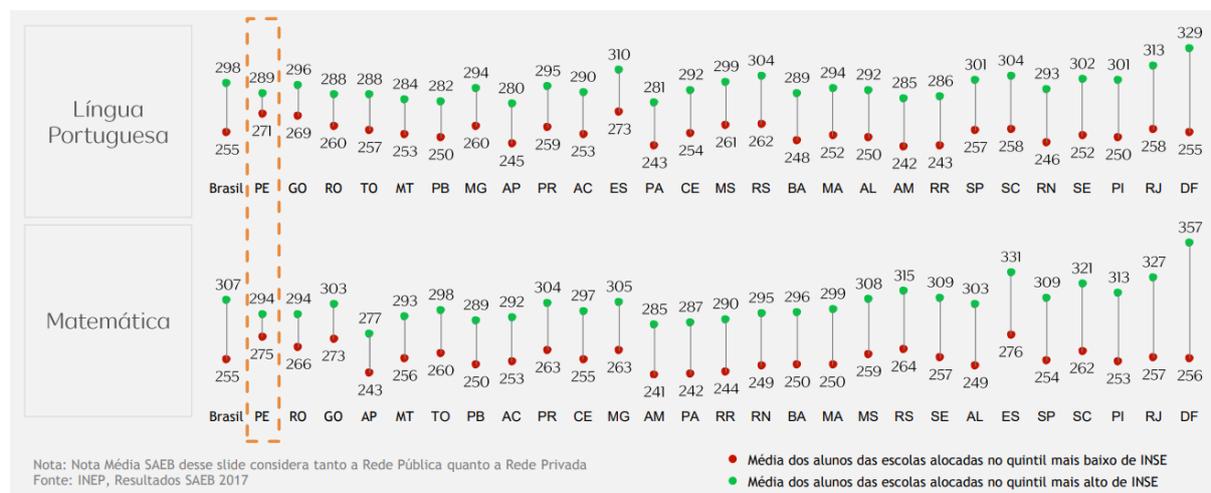


Fuente: Elacqua, Soares y Brent (2019, p. 26).

Nota: El perfil socioeconómico de la escuela se construyó a partir del porcentaje de estudiantes con madres con nivel educativo de Enseñanza Media superior o mayor.

Sin embargo, a pesar de no mostrar una reducción significativa de las Brechas en el período, Pernambuco se destaca por la baja desigualdad en los aprendizajes de sus estudiantes. Como se observa en el **gráfico 8**, construido por Instituto Natura (2018), en 2017 Pernambuco era el estado con menores brechas de desigualdad en Portugués y Matemática entre las y los estudiantes de los quintiles socioeconómicos más bajo y alto. Además, también era el segundo estado con mejores resultados considerando a los y las estudiantes del quintil más bajo, solo detrás de Espírito Santo.

**Gráfico 8. Diferencia entre la nota media en Lengua Portuguesa y Matemática de Enseñanza Media en el SAEB entre escuelas del quintil socioeconómico más bajo y del quintil más alto en las unidades federativas de Brasil (2017)**



Fuente: Instituto Natura (2018).

## 7.2. Trayectorias y aprendizajes en los tres tipos de escuela del sistema de Enseñanza Media estadual de Pernambuco

El apartado anterior muestra que la Enseñanza Media de Pernambuco sostuvo un proceso de mejora sistémica entre 2007 y 2019. El presente apartado profundiza el análisis considerando la evolución de cada tipo de escuela de Enseñanza Media estadual de Pernambuco: (i) Escuelas regulares, de 20 h de cursada semanal; (ii) EREM, de 35 h y 45 h de cursada semanal; (iii) ETE, de 45 h de cursada semanal con especialización técnico profesional.

La participación de cada tipo de escuela en el total varió a lo largo del período por la expansión progresiva del Programa de Educación Integral y las Escuelas Técnicas Estaduales. Mientras que en 2007 solo había 26 EREM O ETE (el 2,7% del total), aumentaron hasta alcanzar 412 establecimientos (el 52% del total) en 2019 (**gráfico 9**). Esto llevó a Pernambuco a ser el estado de Brasil con mayor cobertura de Enseñanza Media en tiempo integral. Con 154.908 estudiantes en esta modalidad (el 53% de la red estadual), Pernambuco quintuplica el porcentaje de matrícula en tiempo integral de estados como San Pablo (10%) y Río de Janeiro (12%) (INEP, 2020a).

**Gráfico 9. Evolución de las escuelas de Enseñanza Media estadual en Pernambuco según modalidad: regular, EREM y ETE (2007-2019)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Ollivier, D'Alessandre y Cardini (2020) con datos de la SEE y del INEP.

El **gráfico 10** muestra que los tres tipos de escuela mejoraron las trayectorias escolares en el período. En 2010, aprobaban el 90% de estudiantes de ETE, 87% de EREM y 77% de escuelas regulares. Ocho años después, la aprobación se incrementó a 97%, 95% y 91%, respectivamente. Además, en 2018 las ETE y las EREM prácticamente erradicaron el abandono y en las escuelas regulares solo alcanzó al 3% de estudiantes. En relación con la reprobación, en 2018 representó al 3% de estudiantes de ETE, al 4% de EREM y al 6% de escuelas regulares.

**Gráfico 10. Tasas de aprobación, abandono y reprobación en escuelas regulares, EREM y ETE estaduais de Pernambuco (2008-2018)**

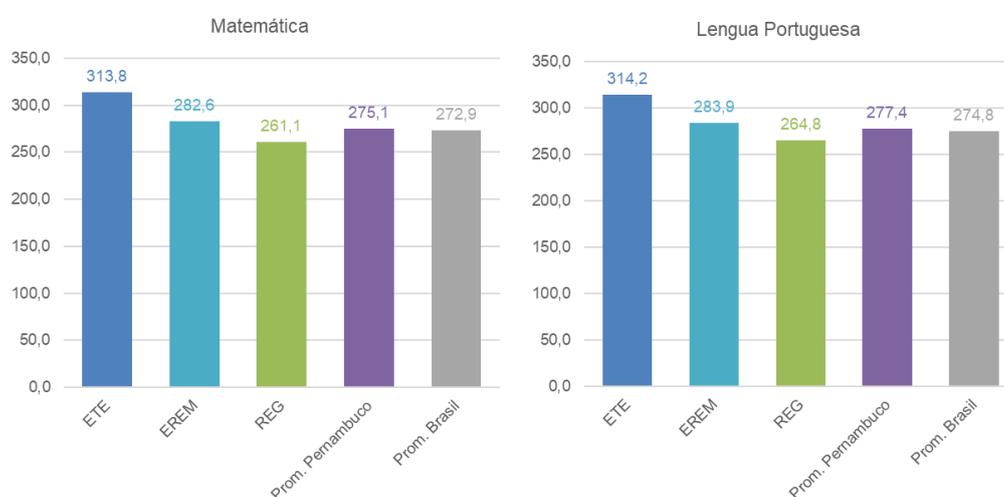


Fuente: elaboración propia sobre la base de INEP (2008), INEP (2009), INEP (2010), INEP (2011), INEP (2012), INEP (2013), INEP (2014), INEP (2015), INEP (2016), INEP (2017), INEP (2018).

Nota: se consideran EREM o ETE a las escuelas a partir del primer año que tienen matrícula en tiempo integral.

Los resultados de aprendizaje también difieren de acuerdo con el tipo de escuela. El gráfico 11 revela que en 2019 las y los estudiantes de ETE obtuvieron mejores resultados en Matemática y Lengua, casi un 15% por encima del promedio de Brasil. Siguió las y los estudiantes de EREM, con resultados aproximadamente 4% superiores a la media del país. Alumnos y alumnas de escuelas regulares se ubicaron alrededor de 5% por debajo del promedio nacional.

**Gráfico 11. Resultados de Matemática y Lengua Portuguesa en el SAEB de escuelas de Enseñanza Media estadual de Brasil y Pernambuco por tipo de escuela ETE, EREM y regular (2019)**



Fuente: INEP (2019c).

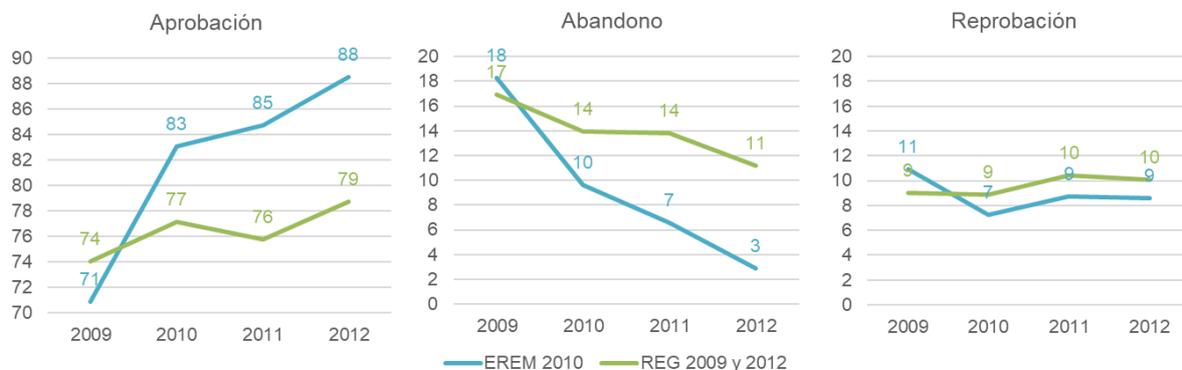
Nota: se consideran EREM o ETE a las escuelas a partir del primer año que tienen matrícula en tiempo integral.

La estrategia de expansión de las EREM se basa en un proceso gradual de

conversión de escuelas regulares a semi integrales o integrales. La transformación a tiempo integral comienza con la cohorte de primer año, mientras que las y los estudiantes de 2° y 3° año que comenzaron a cursar en tiempo regular continúan en esa modalidad hasta que egresan. El proceso de conversión total de una escuela lleva tres años, hasta que la primera cohorte se gradúa.

El **gráfico 12** muestra la evolución de las trayectorias escolares entre 2009 y 2012 de un grupo de escuelas que permanecieron regulares en el período y un grupo de escuelas que eran regulares en 2009 y se transformaron progresivamente en EREM a partir de 2010 hasta completar su conversión total en 2012.

**Gráfico 12. Tasas de aprobación, abandono y reprobación en escuelas de Enseñanza Media estadual de Pernambuco que permanecieron regulares entre 2009 y 2012 y escuelas de Enseñanza Media estadual de Pernambuco que eran regulares en 2009 y se transformaron a EREM a partir de 2010 (2009-2012)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de INEP (2008), INEP (2009), INEP (2010), INEP (2011), INEP (2012), INEP (2013), INEP (2014), INEP (2015), INEP (2016), INEP (2017), INEP (2018).

Nota: se consideran EREM o ETE a las escuelas a partir del primer año que tienen matrícula en tiempo integral.

En primer lugar, en el **gráfico 12** se percibe que ambos grupos de escuelas mejoraron la tasa de aprobación y redujeron el abandono. Ahora bien, las escuelas transformadas a EREM a partir de 2010 tuvieron una mejora más pronunciada. Mientras que las regulares solo incrementaron la aprobación 5 p.p., las EREM lo hicieron en 17. La mejora se explica principalmente por la baja en el abandono, que disminuyó 6 p.p. en las escuelas regulares y 15 en las EREM. En el caso de la reprobación, se observa una baja de 2 p.p. en las EREM y una suba de 2 en las escuelas regulares.

Los datos revelan que la transformación a EREM acelera la mejora de las escuelas, aunque para comprender las causas es necesario realizar un análisis en mayor profundidad. Los cambios pueden explicarse tanto por factores intrínsecos al modelo educativo (por ejemplo, mejores prácticas pedagógicas, mayor acompañamiento de trayectorias, mejores condiciones materiales para la escolaridad, etc.) como factores extrínsecos relacionados con mecanismos no intencionales o indirectos de selección de estudiantes. Un estudio de Setubal y Gomes Batista (2017) señala que es posible que las y los estudiantes de nivel socioeconómico más bajo opten en mayor proporción por escuelas regulares porque permiten conciliar mejor el estudio con trabajo remunerado o trabajo de cuidado en el hogar. También indica que es posible que quienes no se adaptan al modelo educativo integral sean transferidos o transferidas al modelo regular. Efectivamente, una de las directoras de escuelas integrales entrevistadas comentó que no todos los estudiantes son para las escuelas integrales y que, si un estudiante tiene muchas dificultades para adaptarse al modelo escolar, conversan con su familia para evaluar la transferencia a una escuela regular.

Ahora bien, un estudio de Instituto Sonho Grande (2019), que controló las diferencias por nivel socioeconómico de estudiantes a través del *método propensity score matching* para identificar el impacto de las escuelas integrales, revela que las escuelas integrales tienen efectos positivos que se extienden a la vida postsecundaria. A partir de una consulta a más de 2.800 personas egresadas de escuelas integrales y escuelas regulares de Pernambuco, encontró que quienes asistieron a escuelas regulares tuvieron, en general, mejores oportunidades luego de finalizar de la Enseñanza Media. La probabilidad de ingresar al nivel superior fue 17 p.p. mayor para quienes asistieron a escuelas integrales y su salario fue, en promedio, 18% mayor que quienes asistieron a escuelas regulares. Además, mientras que entre quienes se egresaron de escuelas regulares la diferencia salarial entre blancos y negros alcanzó 10 puntos, entre estudiantes de escuelas integrales no se identificó diferencia. Muestra, además, que asistir a una escuela integral se correlaciona con la decisión de casarse y tener hijos más tarde.

## **8. Caracterización de la política de Enseñanza Media de Pernambuco entre 2007 y 2019**

A continuación, se reconstruyen los principales componentes de la política para la Enseñanza Media estadual promovida por la Secretaría de Educación Estadual (SEE)<sup>1</sup> de Pernambuco entre 2007 y 2019. Primero, se presenta el contexto de política en 2007 cuando se produjo un cambio decisivo en la estrategia de política para la Enseñanza Media a partir de un cambio en el gobierno. Luego se presentan cuatro componentes prioritarios de la política entre 2007 y 2019: (i) la expansión del Programa de Educación; (ii) la reforma del currículum y del modelo de gestión; (iii) la mejora de la mejora de la infraestructura, el equipamiento y la alimentación; (iv) y otras iniciativas relevantes.

Se procura realizar una descripción densa y en profundidad para reconstruir la evolución de la estrategia de política. Se presta especial atención a los antecedentes de cada iniciativa y a su continuidad o cambio en el tiempo. También se analiza cómo fue la interacción con la comunidad educativa y qué cambios identifican los actores en la cultura escolar a partir de la introducción de innovaciones.

### **8.1. Diagnóstico y estrategia de política**

En las elecciones de 2006, Eduardo Campos, ex ministro nacional de Ciencia y Tecnología durante el gobierno de Lula Da Silva, fue elegido gobernador de Pernambuco con el 65% de los votos en representación del Partido Socialista Brasileiro (G1, 2006).

Su programa de gobierno tuvo un foco prioritario en los déficits sociales en educación, seguridad y salud y planteó como compromiso “movilizar todos los recursos políticos, institucionales y financieros a disposición del Estado para romper los grilletes que sujetan a una parte considerable de los ciudadanos de Pernambuco en subdesarrollo” (Frente Popular de Pernambuco, 2006. p. 3, traducción propia).

---

<sup>1</sup> La Secretaría de Educación Estadual de Pernambuco tuvo distintos nombres durante las dos primeras décadas del siglo XXI: Secretaría de Educación y Cultura; Secretaría de Educación, Cultura y Deportes; Secretaría de Educación; y Secretaría de Educación y Deportes. Para facilitar la lectura, siempre se la nombrará como “SEE (Secretaría de Educación Estadual)” a lo largo del texto.

Con ese propósito, el nuevo gobierno implementó un cambio en los procesos de gestión en todas las áreas estatales. Correia (2011) refiere que el primer gobierno de Eduardo Campos representó el tercer ciclo reformista del estado de Pernambuco, luego de las reformas promovidas por el anterior gobernador, Jarbas Vasconcelos (1999- 2001; 2022-2006). Alessandro, Lafuente y Shostak (2014) explican que la innovación del gobierno de Campos radicó en integrar la planificación, el presupuesto, el monitoreo y la ejecución de las intervenciones. Cuentan que el nuevo modelo se basó en el desarrollo de un “mapa de estrategia” con objetivos estratégicos y metas prioritarias a partir de propuestas de campaña, aportes ciudadanos y contribuciones de las secretarías del Poder Ejecutivo.

“Ampliar el acceso a la escuela, mejorar la calidad de la educación y valorizar la cultura” fue elegido como uno de los 10 objetivos estratégicos para la gestión 2007-2010 (Gobierno de Pernambuco, 2009, p.100, traducción propia).

En el informe de acción de gobierno de 2009, se detalla el análisis de la situación educativa encontrada en la primera gestión del gobierno de Eduardo Campos (Imagen 1).

**Imagen 1. Diagnóstico de la situación educativa encontrada en Pernambuco (2007-2010)**



Fuente: Gobierno de Pernambuco (2009)

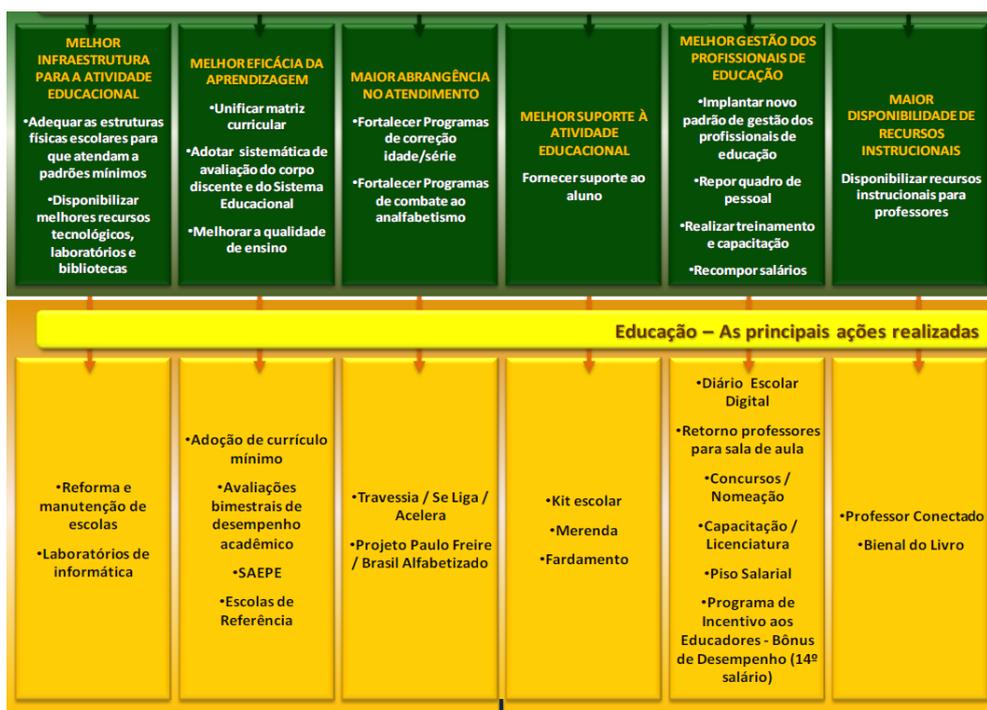
Allí se señalan como indicadores problemáticos a los bajos resultados en el IDEB, el desfase edad/año, los elevados niveles de repitencia y analfabetismo, y la alta tasa de abandono escolar. Además, se identifican como otros problemas causa:

- La precariedad de la infraestructura y las bajas inversiones en insumos de apoyo a la actividad educativa.
- La ausencia de una matriz curricular unificada y la confusión y subjetividad en las evaluaciones académicas.
- El ausentismo (por faltas o licencias) y la baja remuneración docente.
- Las pésimas condiciones de trabajo para los y las profesionales de la educación.

El gobierno de Pernambuco definió una estrategia de política para hacer frente a la situación encontrada. Procuró abordar simultáneamente distintos aspectos que afectan la calidad educativa:

“Para enfrentar los problemas observados y revertir los malos indicadores educativos no es posible limitarse a intervenciones puntuales y episódicas. Se busca abordar al sistema educativo en todos sus aspectos, bajo una concepción de la gestión educativa que considere la calidad del servicio que se brinda, el público al que se dirige, la relación con socios y el uso racional de los recursos disponibles” (Gobierno de Pernambuco, 2009, p.102, traducción propia).

## Imagen 2. Estrategia y acciones implementadas



Fuente: Gobierno de Pernambuco (2009)

La **imagen 2** sintetiza las principales líneas estratégicas y acciones implementadas durante la primera gestión de gobierno de Eduardo Campos:

- Mejorar la infraestructura educativa: a través de la adecuación de la infraestructura escolar con la reforma y el mantenimiento de las escuelas y de la disponibilización de mejores recursos con la construcción de laboratorios de informática.
- Mejorar el apoyo a actividades educativas: a través de proporcionar apoyo a estudiantes con el otorgamiento de kits escolares, alimentación y uniformes.
- Mejorar la disponibilidad de recursos instruccionales para profesores: con el programa Profesor Conectado y la Bienal del Libro.
- Mejorar la gestión docente: a través de la implementación de nuevos estándares de gestión educativa con un diario escolar digital, del restablecimiento del marco de personal con la promoción del retorno de profesores a las aulas y la realización de concursos docentes, de la realización de capacitaciones, y de la recomposición salarial con el establecimiento de un piso salarial y un bono por desempeño.

- Mejorar la eficacia del aprendizaje: a través de la unificación de la matriz curricular con la adopción de un currículum mínimo, de la implementación de evaluaciones bimestrales y de una evaluación estandarizada (SAEPE), y la mejora de la calidad educativa a través de la expansión de las Escuelas de Referencia de Enseñanza Media (EREM).
- Incremento de la asistencia escolar: a través del fortalecimiento de programas de corrección edad/año con los programas Travessia (Enseñanza Media), Se Liga y Acelera (Enseñanza Fundamental) y el proyecto Paulo Freire / Brasil Alfabetizado (Educación de Adultos).

La mejora educativa continuó siendo un objetivo prioritario de acción de gobierno en la segunda gestión de Eduardo Campos (2011-2014), bajo la premisa “Pacto por la educación. Garantizar educación pública de calidad y formación profesional” (Gobierno de Pernambuco, 2011). También se verifica su continuidad en la primera gestión de su sucesor, Paulo Câmara (2015-2018), con la consigna “Pacto por la educación. Elevar el nivel de escolaridad, la calidad de la educación pública y promover acciones de incentivo a la cultura” (Gobierno de Pernambuco, 2015).

El análisis de documentos de política, entrevistas a actores clave e investigaciones sobre el caso de la Enseñanza Media en Pernambuco muestra que la estrategia de política se sostuvo (con algunas variaciones, adaptaciones y reformulaciones) entre 2007 y 2019. A continuación, se analizan las principales iniciativas implementadas en el período organizadas en cuatro ejes:

1. Expansión del programa de Educación Integral
2. Reforma del currículum y del modelo de gestión
3. Mejora de la infraestructura, el equipamiento y la alimentación
4. Otras acciones relevantes

## 8.2. Expansión del Programa de Educación Integral

### 8.2.1. Antecedente: Procentro (2004-2007)

La educación integral es uno de los principales componentes de la estrategia de política para la Enseñanza Media entre 2008 y 2019. Para comprender su origen es

necesario remontarse a principios de los 2000 y analizar el antecedente de Procentro, un programa basado en una alianza público-privada que comenzó durante el gobierno de Jarbas Vasconcelos en 2003.

#### *8.2.1.1. Origen y marco institucional*

Magalhães (2008) relata que el modelo nació a principios de los 2000 cuando movilizó a empresarios locales para que apoyen la restauración del Gimnasio de Pernambuco, un establecimiento público de Enseñanza Media emblemático del estado que se encontraba desocupado por problemas edilicios. Cuenta que, luego de mejorar la infraestructura, le propusieron a la SEE desarrollar un modelo escolar innovador para implementar en el establecimiento refaccionado. Gomes da Costa (en Magalhães, 2008) refiere que conformaron un grupo de trabajo con la participación de referentes empresarios, especialistas educativos y referentes de la SEE para definir las principales coordenadas del nuevo modelo escolar.

En 2003, se creó el Instituto de Corresponsabilidad por la Educación (ICE), entidad privada sin fines de lucro con la misión de “contribuir objetivamente a la mejora de calidad de la Educación Básica pública, a través de la aplicación de innovaciones en contenido, método y gestión, buscando la formación integral de los jóvenes” (ICE, 2019a, p.12, traducción propia).

Ese mismo año se creó una nueva escuela: el Centro de Enseñanza Experimental Gimnasio de Pernambuco (Decreto 25.596/03) localizada en el establecimiento reformado y en 2004 ingresó la primera cohorte de estudiantes de primer año.

En 2004, se formalizó el Programa para el Desarrollo de Centros de Enseñanza Experimental (Procentro) con el objetivo de “concebir, planificar y ejecutar un conjunto de acciones innovadoras en contenido, método y gestión para la mejora de la oferta y la calidad de la Enseñanza Media en el sistema público de Pernambuco” (Decreto 26.307/04, Artículo 1, traducción propia)<sup>2</sup>.

La SEE e ICE firmaron un acuerdo de cooperación técnica que estableció los términos de la alianza para la cogestión de Procentro (Henry, 2011). De acuerdo con Nogueira Dias y Mota Guedes (2010), en la práctica, ICE y el equipo de la SEE de Procentro

---

<sup>2</sup> En Henry (2011) p.78-81 se encuentra el detalle de todos los instrumentos normativos que enmarcaron legalmente el funcionamiento de Procentro.

integraban un solo equipo, resolviendo problemas y demandas de las escuelas con rapidez sin pasar por los sectores burocráticos de la Secretaría. Además, Magalhães (2008) cuenta que hasta 2005, con excepción del salario base de los docentes, ICE y sus socios cubrían todos los costos corrientes y las inversiones en infraestructura pedagógica (laboratorios, bibliotecas, etc.) de las dos escuelas en funcionamiento. Refiere que, a partir de 2006, se redefinieron los roles con la expansión del modelo e ICE solo pasó a cubrir la inversión en infraestructura y el estado los gastos corrientes.

Magalhães (2008) expresa que el establecimiento de esta alianza fue posible porque el gobernador Jarbas Vasconcelos tuvo la voluntad política de realizarla, de compartir con ellos el riesgo de la incerteza y de que su equipo acompañe la implementación del proyecto paso a paso. Zirpoli Leite (2009) ofrece otra mirada y considera que la falta de un proyecto direccionado para fortalecer las políticas públicas educativas en Pernambuco entre 1999 y 2002 favoreció la entrada del sector privado en el campo de responsabilidades del Estado.

En 2005 se abrió el segundo Centro de Enseñanza Experimental y en 2006 el modelo se extendió a 13 establecimientos en total (Magalhaes, 2008).

#### *8.2.1.2. Diagnóstico de la situación de la juventud, propósito y marco de referencia*

Un cuadernillo de ICE (2019b) explica que el nuevo modelo escolar partió de un diagnóstico de la situación de la juventud brasilera en el cambio de siglo. El análisis realizado por el grupo fundador de Procentro identificaba como problemas de la juventud la poca ambición en relación con el futuro; la baja capacidad para tomar decisiones adecuadas sobre la propia vida; los bajos niveles de autoestima, autoconfianza y autoconcepto; el limitado repertorio cultural y moral; y los bajos niveles de aprendizaje. Además, el diagnóstico atribuía las bajas tasas de escolarización y las altas tasas de abandono en la Enseñanza Media al desinterés por la escuela por considerarla desconectada de la vida e interés de los y las jóvenes. También remarcaba la existencia de un desfase entre el modelo escolar tradicional con las transformaciones sociales, tecnológicas, económicas y culturales del momento.

Sobre la base de ese diagnóstico, el grupo impulsor de Procentro ideó un modelo escolar distinto para mejorar la situación de las juventudes en el estado. De acuerdo

con una referente de ICE que tuvo un rol destacado en el desarrollo del nuevo modelo educativo en el Gimnasio de Pernambuco, su objetivo era:

“Ofrecer condiciones para que los jóvenes elaboren su proyecto de vida. Es el corazón del modelo, asegurar condiciones al interior de la escuela para que los jóvenes amplíen su repertorio intelectual, cultural, de valores y desarrollen un conjunto de competencias y habilidades para que puedan actuar ejecutando sus deseos y sueños” (Entrevista a referente de ICE, traducción propia).

Magalhães (2008) expresa que el nuevo modelo implicaba “una nueva forma de ver, sentir, y cuidar al joven, preparándolo para la vida” (p.10, traducción propia).

A partir de esta mirada desarrollaron un marco conceptual de referencia que contemplaba un ideal formativo y cuatro principios vinculados con estas motivaciones.

El ideal formativo, desarrollado en profundidad por ICE (2019c), alude a tres atributos que la propuesta escolar busca que las y los jóvenes desarrollen:

- Autonomía: para tomar decisiones responsables sobre su vida.
- Solidaridad: para ser parte de la solución de los problemas del entorno.
- Competencia: para desarrollar herramientas que les permitan llevar a cabo su proyecto de vida.

Los principios, también explicados en ICE (2019c), refieren a cuatro conceptos clave que guían la propuesta pedagógica:

- Protagonismo juvenil: implica considerar a las y los jóvenes como fuente de: (i) *iniciativa* para implicarse activamente en su proceso de aprendizaje; (ii) *libertad* para ejercitar su autonomía; (iii) *compromiso* para responder por aquello que aprenden y deciden.
- Los cuatro pilares de la educación: refiere a la propuesta del informe Delors “La educación encierra un tesoro” para la UNESCO, publicado en 1996. La propuesta concibe a la educación como medio para la realización plena de las personas durante toda la vida y no únicamente el desarrollo de capacidades cognitivas. Propone cuatro pilares: (i) *aprender a conocer*, que implica participar activamente en el proceso de construcción de conocimiento; (ii) *aprender a hacer*, que no solo refiere a saber ejecutar, sino comprender y ser

parte de la construcción de los modos e instrumentos de ejecución; (iii) *aprender a convivir*, referido al conocimiento de la diversidad y a la participación en la construcción de estrategias para convivir en la diferencia; y (iv) *aprender a ser*, que conjuga los demás pilares y refiere a la realización plena del potencial de las personas.

- La educación Inter dimensional: principio desarrollado por el profesor Antonio Carlos Gomes da Costa, integrante del equipo originario del modelo. Plantea que la escuela debe atender de forma equilibrada a un desarrollo integral y pleno de cuatro dimensiones humanas: (i) *logos*, el pensamiento y el dominio de la realidad a través de la razón; (ii) *mythos*, la espiritualidad y la relación de las personas con el sentido de la vida; (iii) *pathos*, la afectividad y la relación de las personas consigo mismas y con otras; (iv) *eros*, la corporalidad.
- Pedagogía de la presencia: Este principio, también desarrollado por Antonio Carlos Gomes da Costa, refiere al establecimiento de vínculos de consideración, afecto, respeto y reciprocidad en todas las interacciones que educadores y estudiantes tienen dentro y fuera de la escuela. Se considera que todos los integrantes del equipo escolar son educadores, independientemente del rol que ocupen (por ejemplo, personal de cocina, docentes, personal administrativo, etc.). También se considera que madres y padres son personas educadoras y son corresponsables por la educación de sus hijos e hijas.

A partir de estos lineamientos se definieron cambios significativos en comparación con las escuelas tradicionales que primaban en Pernambuco.

#### **8.2.1.3. Innovaciones en las prácticas de enseñanza y de aprendizaje**

Uno de los principales cambios fue la extensión de la jornada escolar que pasó de 4 horas a 9:30 horas (de 7:30 a 17:00). Como explica una referente de ICE:

“La ampliación de la jornada fue una estrategia. Nuestra búsqueda era formar un joven autónomo, solidario y competente. Para eso, pensamos ¿cuáles son las necesidades de trabajo con ese joven? En la respuesta a esa pregunta es posible percibir que es una escuela que no entra en la jornada escolar regular. El tiempo ampliado es una estrategia para que sea posible ofrecer a ese joven

condiciones para tener esa formación” (Entrevista a referente de ICE, traducción propia).

Magalhaes (2008) refiere que la propuesta pedagógica se basó en tres pilares: educación académica de excelencia, preparación para la vida y educación profesional. Henry (2011) describe las principales acciones implementadas en cada pilar.

En el pilar de educación académica de excelencia, explica que en el primer año del Gimnasio de Pernambuco la propuesta pedagógica estaba basada en centros de interés interdisciplinarios y utilizaba materiales didácticos desarrollados por profesores y profesoras. Sin embargo, la insatisfacción con los resultados, tanto del equipo educador como de las y los estudiantes, llevó a su reformulación. Relata que las y los estudiantes demandaron un mayor foco en formación académica que les permitiera prepararse para la universidad. La nueva propuesta se basó en disciplinas diferenciadas, el uso de libros de texto, clases expositivas, mayor foco en contenidos para rendir el examen de ingreso a la universidad y el uso intensivo de laboratorios y bibliotecas. Las actividades interdisciplinarias siguieron presentes, aunque con una menor carga horaria. El autor indica que la evaluación y las clases de nivelamiento a principio de año eran un eje clave. También señala que la matriz curricular priorizaba Matemática, Portugués, Ciencias Naturales y el aprendizaje de una lengua extranjera (principalmente inglés). Además, las y los docentes debían desarrollar guías de aprendizaje que eran utilizadas para adelantar objetivos, contenidos, metodologías y resultados esperados de las clases.

En el eje de educación para la vida, Henry (2011) enumera distintas acciones: la Asociación de Padres; los proyectos de tutoría académica entre pares; los proyectos de “monitores de clase”, que consistían en la selección de estudiantes destacados para asistir a profesores y profesoras; y los voluntariados para exestudiantes que servían de ejemplo e inspiración a jóvenes recién llegados. Además, en el último año las y los estudiantes tenían clases de “proyecto de vida” en las que mapeaban sus intereses y planificaban estrategias para alcanzar sus aspiraciones (Nogueira Dias y Mota Guedes, 2010).

Finalmente, en el eje de educación profesionalizante, Henry (2011) destaca que se realizaban proyectos de formación con certificación a través de alianzas con

organizaciones privadas y cursos profesionalizantes integrados a la matriz curricular relacionados con la estructura productiva de la región.

El autor destaca que también existían otras actividades que integraban los tres ejes, como la participación en eventos académicos, culturales y científicos y las materias interdisciplinarias contempladas en la caja curricular y definidas a partir del interés del conjunto de estudiantes.

#### *8.2.1.4. Innovaciones en las condiciones de trabajo de directivos y docentes*

Los Centros de Enseñanza Experimental (CEE) también diferían de las escuelas regulares en los modos de selección, contratación, formación y evaluación de directivos y docentes.

Nogueira Dias y Mota Guedes (2010) explican que el director o la directora de una escuela de Procentro podía no tener experiencia en el sistema educativo del estado, a diferencia de las otras escuelas de Pernambuco. La selección se realizaba a través de entrevistas y evaluaciones. Además, en algunos casos se realizaba primero un proceso de capacitación. Los autores explican que los directores o directoras tenían un rol clave como líderes pedagógicos y que podían ser removidos si la escuela no alcanzaba los resultados esperados.

Una referente de ICE entrevistada explica que no existía la figura del vicedirector, lo que afianzaba el rol de liderazgo del director y reducía los costos operaciones de la escuela. Magalhães (2008) cuenta que la planta escolar incluía una persona coordinadora administrativo-financiera, que liberaba al director o directora de tareas burocráticas, una persona coordinadora pedagógica, que supervisaba actividades académicas y acompañaba a docentes y estudiantes, y una persona coordinadora de movilización social/comunicación, que velaba por favorecer la cercanía con las familias y la comunidad.

Henry (2011) explica que, la selección de docentes también era a través de entrevistas y evaluaciones sobre el conocimiento de su disciplina. Cuando ingresaban, pasaban por un proceso de inducción y formación para comprender las bases del modelo. Luego, tenían capacitaciones anuales en las que profundizaban su conocimiento disciplinar y otros contenidos del modelo como protagonismo juvenil. Además, explica que la remoción de un profesor quedaba a criterio del director o la

directora, quien antes de tomar la decisión debía hacer lo posible para trabajar con la persona para ajustar sus prácticas a las expectativas del centro.

Nogueira Días y Mota Guedes (2010) comentan que las condiciones de contratación de directivos y docentes también eran diferentes. Además del salario base, las y los docentes de Procentro recibían un adicional de 125%. También contaban con una gratificación anual por desempeño que dependía del resultado de las evaluaciones realizadas tanto por la persona a cargo de la dirección como por sus estudiantes. Tenían un día por semana dedicado exclusivamente a la planificación, la evaluación y la investigación para sus clases, en el que contaban con el apoyo de las personas a cargo de la coordinación pedagógica y sus pares. Además, el trabajo se concentraba en una única escuela.

Henry (2010) destaca que la evaluación externa jugaba un rol importante. Consideraba tanto procesos como resultados y finalizaba con un plan para la mejora continua. Además, existía un sistema de incentivos, positivos para quienes cumplían las metas y negativos para quienes no lo hacían, que podían incluso implicar la separación del cargo. Indica que uno de los incentivos para el personal educativo era un bono que se otorgaba luego de la evaluación de aspectos individuales y colectivos, como el índice de aprobación de la comunidad y de las y los estudiantes, la evolución en los resultados de Lengua y Matemática (evaluados a principio y fin de año), una evaluación de conocimientos relacionados con el examen de ingreso a la universidad, entre otras.

#### *8.2.1.5. Innovaciones en el modelo de gestión escolar*

Henry (2011) y Magalhães (2008) cuentan que el modelo de gestión escolar fue otro foco de innovación. El grupo impulsor de Procentro desarrolló la Tecnología Empresarial Socio Educativa, basada en el método de mejora continua PDCA (Plan, Do, Check, Act) que involucra cuatro pasos consecutivos y continuos: planificación, ejecución, evaluación y acción correctiva (Magalhaes, 2008). Henry (2011) explica que esta se define más como una postura que como una metodología, que contempla la adecuación de las prácticas a la realidad local y que está orientada más a la práctica que a la teoría.

Una referente del equipo de ICE entrevistada señala que el modelo de gestión se encuentra estrechamente alineado con el modelo pedagógico, entendiendo que la gestión es el medio, no el fin de la escuela.

Magalhães (2008) cuenta que había tres niveles de decisión: (i) el político estratégico, a cargo de Procentro, en el que se definían las directrices, prioridades y objetivos comunes a todos los CEE; (ii) el estratégico operacional, a cargo del personal escolar y sometido a la aprobación de un consejo gestor, constituido por referentes designados por la SEE en cooperación con ICE. En este nivel se definían el reglamento escolar, el proyecto pedagógico, el plan de acción de la escuela y los programas de acción individuales de las y los docentes; (iii) el operacional educacional, a cargo de las personas que realizaban la coordinación pedagógica, administrativa y de comunicación-movilización en acuerdo con la dirección de la escuela.

#### ***8.2.1.6. Infraestructura, equipamiento y alimentación***

Magalhães (2008) explica que las escuelas de Procentro contaban con una infraestructura escolar completa, incluyendo biblioteca, laboratorio de ciencias, laboratorio de informática y laboratorio de lenguas (opcional). También se brindaban gratuitamente para las y los estudiantes tres comidas diarias (desayuno, almuerzo y merienda), libros didácticos, uniforme y transporte (cuando era necesario).

#### ***8.2.1.7. Interacción con la comunidad educativa***

El análisis de distintas investigaciones que documentan la recepción de Procentro por parte de la comunidad educativa refleja que tuvo tanto apoyos como detractores.

Por un lado, Nogueira Dias y Mota Guedes (2010) señalan que Procentro tuvo una buena recepción entre las familias y jóvenes que deseaban inscribirse en los Centros de Enseñanza Experimental. Refieren que la demanda por asistir a un CEE superaba ampliamente las vacantes disponibles. Consideran que “sin negar la dificultad inicial para adecuarse al ritmo intenso de estudio, los alumnos valorizaban la enseñanza y el ambiente de Procentro, tornándose incluso críticos de las escuelas en las que estudiaban anteriormente” (Nogueira Dias y Mota Guedes, 2010, p. 49, traducción propia). Además, comentan que “gran parte del interés por Procentro se produjo por el boca en boca. A pesar de la burocracia exigida por el sistema estadual para

conseguir una vacante, los jóvenes y sus familias demostraban una persistencia impresionante” (p. 49, traducción propia). Vercosa de Melo (2010) reúne testimonios de estudiantes del Gimnasio de Pernambuco, que reflejan una valoración altamente positiva de la experiencia. Por ejemplo, una estudiante relata:

“El Gimnasio Pernambucano me dio muchas conquistas. Experiencias que crecerán junto a mí. Quedarán guardadas en mi memoria y también en mi currículum vitae. Ese lugar me enseñó, además de lo que necesitaba para entrar a la universidad, los valores morales para construir mi proyecto de vida y no dejar que quede solo en el papel. Sino que corra tras mis sueños con valentía, honestidad y respeto por los demás. También me enseñó que incluso, si las condiciones no son tan favorables, uno puede construir el futuro que desea” (Cristiane Ferreira, estudiante del Gimnasio de Pernambuco, en Vercosa de Melo, 2010).

En relación con las y los docentes, coordinadores y equipo directivo de escuelas de Procentro, Nogueiras Días y Motas Guedes (2010) refieren un alto nivel de compromiso y motivación con la tarea:

“Los docentes formados por Procentro tenían una identidad propia, asumían los principios de la “pedagogía de la presencia”, que implicaba el compromiso de cada profesor con el aprendizaje de todos sus alumnos. Había un orgullo profesional y una percepción de ser parte de un equipo especial, que animaba a los docentes a dar lo mejor de sí” (2010, p. 44, traducción propia).

Nogueiras Dias y Mota Guedes (2010) relatan que los municipios también fueron generalmente favorables a las escuelas de Procentro. Comentan que los municipios lejanos a la capital brindaron un apoyo cercano a los CEE, no solo proveyendo los edificios para su desarrollo sino asegurando los recursos financieros y humanos para el mantenimiento y funcionamiento diario de los establecimientos. Atribuyen este apoyo a que los intendentes percibían que “la educación da voto” (Nogueira Dias y Mota Guedes, 2010, p. 62, traducción propia).

No obstante, la apertura del nuevo Gimnasio de Pernambuco también recibió críticas de estudiantes, familias y docentes. Zirpoli Leite (2009) explica que el mayor foco de conflicto radicó en que ya existía una escuela llamada Gimnasio de Pernambuco que

había estado emplazada en el edificio hasta 1999 y se había trasladado a otro establecimiento por los problemas edilicios de la institución. En vez de que las y los estudiantes y el equipo escolar retornen al edificio renovado, Procentro creó una escuela nueva con una planta de personal y estudiantes diferentes.

Nogueira Días y Mota Guedes (2010) explican que referentes de sindicatos docentes y algunos legisladores también criticaron la iniciativa. Entre los motivos sostenían que los CEE eran una red de escuelas de élite porque la mayoría de los y las estudiantes de sectores vulnerables no podía asistir a escuelas de jornada completa porque tenían que trabajar. Otra crítica era que los mejores profesores y profesoras iban a los CEE, lo que dejaba en desventaja a las otras escuelas.

El mecanismo diferenciado de selección docente también fue criticado. Una carta de 2004 elaborada por el Consejo de Educación de Pernambuco dirigida a la SEE y al Ministerio Público de Pernambuco señala que el Gimnasio de Pernambuco no siguió los mismos procedimientos que el resto de las escuelas, que aceptó la contratación de profesores que no pertenecían a la Administración Pública de Pernambuco, que requirió la participación en una capacitación como condición para participar del proceso selectivo y que otorgó un beneficio diferencial a las y los docentes financiado por una organización de la sociedad civil, de la cual había poca información (Parecer CEE/PE 03/04). El documento refiere que en 2003 el sindicato docente SINTEPE presentó una medida cautelar para eliminar el proceso selectivo.

Por último, en la literatura que documenta o analiza la experiencia de Procentro se encontraron tanto alabanzas como críticas. Por un lado, autoras como Nogueiras Dias y Mota Guedes (2010) documentan la experiencia de Procentro como una iniciativa de escuelas chárter positiva y promueven que se expanda en Brasil. Por otro lado, autores como da Silva (2016) y Zírpoli Leite (2009) critican la experiencia señalando que implicó la privatización de la educación, el desplazamiento del rol del estado, y el avance de lógicas empresariales y neoliberales en la gestión de escuelas públicas.

## 8.2.2. El programa de Educación Integral

### *8.2.2.1. Cambio de gestión de gobierno*

Un artículo publicado en Adupe (2006) revela que la propuesta de expansión del modelo de escuelas de tiempo integral era la bandera del candidato Mendonça Filho, vicepresidente del anterior gobernador del Partido de Frente Liberal (PFL). Las propuestas educativas de Campos se centraban en la expansión de la educación técnica. De hecho, un estudio de Centre for Public Impact (2018) refiere que el nuevo gobernador era crítico de Procentro por centrarse en un número reducido de escuelas.

Sin embargo, Magalhães (2008) cuenta que, luego de las elecciones, el nuevo gobernador lo escuchó y brindó su tiempo para escuchar sobre la experiencia de Procentro. A partir de esa conversación, relata, el gobernador no solo decidió continuarlo sino adoptarlo para todo el sistema de Enseñanza Media de Pernambuco. Una representante de ICE entrevistada considera que fue una decisión valiente, porque no solo mantuvo lo que había hecho el gobierno anterior si no que lo extendió, en contraste con la tradición de discontinuidad de políticas que prima en Brasil. Además, subraya la importancia del rol de Marco Magalhães para transmitir la experiencia de Procentro, sus resultados y el plan de expansión a ocho años.

El Programa de Educación Integral sostuvo algunos aspectos de Procentro, pero también implementó cambios. Como se detalla a continuación, muchas de las modificaciones introducidas plantearon cambios en los puntos más criticados por parte de la comunidad educativa.

### *8.3.2.2. Cambios y continuidades en el marco institucional y la estrategia de expansión*

En 2007 el gobierno realizó una consultoría del proyecto piloto de Procentro para evaluar su expansión a la mitad de la matrícula de Enseñanza Media del estado (Vasconcelos Dutra, 2013). El mismo año se escaló la propuesta a 51 escuelas en total (Gobierno de Pernambuco, 2009).

En 2008 se sancionó la Ley Complementaria 125/08 que creó el Programa de Educación Integral con las Escuelas de Referencia de Enseñanza Media (EREM), en reemplazo de Procento y los Centros de Enseñanza Experimental (CEE).

Uno de los principales cambios en el marco institucional se produjo en el rol de ICE. La referente de ICE y la representante de la Secretaría Ejecutiva de Educación

Integral y Profesional (SEEIP) entrevistadas cuentan que luego de un año en el que ICE trabajó en conjunto con la SEE para transmitir aprendizajes de Procentro, el programa pasó a depender exclusivamente de la SEE e ICE se dedicó a expandir el modelo educativo a otros estados brasileros.

Desde entonces, el gobierno apostó a transformar de modo progresivo y sostenido escuelas regulares a integrales. Primero, se propuso que exista al menos una escuela integral en cada municipio, objetivo que logró en 2014 (Vasconcelos Dutra, 2013). En 2019, la mitad de las escuelas del estado eran integrales o semi integrales (ver **gráfico 9** en p.41). Una autoridad de la SEE entrevistada planteó que el objetivo es la universalización del Programa de Educación Integral, para la que proyectan alcanzar aproximadamente el 70% de la matrícula, de modo que la totalidad de estudiantes que deseen asistir a una escuela del programa puedan hacerlo.

Hasta 2009 la SEE mantuvo una unidad técnica de coordinación a cargo del seguimiento administrativo y financiero del Programa de Educación Integral (Ferreira da Cunha y Nunes Dias de Araújo, 2021), similar a la autonomía que tenía Procentro. Sin embargo, a partir del Decreto 35681/10 que reorganizó la estructura de la SEE en 2010, la Secretaría Ejecutiva de Educación Profesional (SEEIP) pasó a estar a cargo de los programas de Educación Integral y Educación Profesional del estado. Con esta reforma, las Gerencias Regionales de Educación (GRE) cobraron una mayor relevancia en la política de expansión del Programa de Educación Integral (Entrevista a referente de la SEEIP).

En 2014, se produjo una nueva reorganización de la SEE con el Decreto 40.599/14. La referente de la SEEIP entrevistada explica que fue clave la creación de los cargos de coordinadores generales de Educación Profesional e Integral en las Gerencias Regionales de Educación que apoyaron la expansión progresiva de EREM en sus regiones.

Otro cambio significativo fue la desaparición de los Consejos gestores a los que respondían las escuelas de Procentro.

### **8.2.2.3. Cambios y continuidades en la propuesta pedagógica**

El Programa de Educación Integral mantuvo el mismo marco teórico de referencia de Procentro. El ideal formativo de jóvenes autónomos, solidarios y competentes, el

protagonismo juvenil, la educación Inter dimensional, los cuatro pilares de la educación y la pedagogía de la presencia siguen siendo conceptos nodales de referencia. En la página web oficial de la SEE se expresa que:

“El modelo se fundamenta en la concepción de la educación Inter dimensional, como espacio privilegiado de ciudadanía y de protagonismo juvenil como estrategia imprescindible para la formación de un joven autónomo, competente, solidario y productivo” (SEE, n.d.).

Los conceptos también forman parte de las presentaciones de funcionarios de la política (SEE, 2019a; SEE, 2019b) y fueron mencionados en varias oportunidades por referentes entrevistados de distintos niveles de gobierno (Secretaría, regiones y escuelas).

Los tipos de escuelas integrales se diversificaron en relación con su extensión. Las escuelas de tiempo integral completo de 45 h semanales se mantuvieron. Además, a partir de 2008 se incorporó la alternativa de escuelas semi integrales de 35 h (tres días de 10:00 h y dos días de 5:00 h) (Vasconcelos Dutra, 2013). Además, una referente de la SEEIP entrevistada cuenta que a partir de 2016 se incorporó una nueva alternativa: escuelas semi integrales de dos turnos (de 7:00 a 14:00 y de 14:00 a 21:00). Explica que este esquema permite la expansión del modelo en escuelas existentes sin representar una reducción de matrícula tan significativa o un cambio sustantivo en la infraestructura. Además, señala que es un formato adecuado para estudiantes que deben trabajar a medio tiempo.

**Imagen 3. Matriz curricular de Enseñanza Media integral de Pernambuco (2019)**

BASE LEGAL	ÁREAS DO CONHECIMENTO	COMPONENTES CURRICULARES	ANOS			CH	
			1º	2º	3º		
LEI FEDERAL Nº 9394/96; LEI FEDERAL Nº 13.415/2017; RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 4/2010; RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 2/2012; RESOLUÇÃO CNE/CP Nº 2/2017; PARECER CNE/CEB Nº 7/2010; PARECER CNE/CEB Nº 5/2011; PARECER CNE/CP Nº 15/2017.	BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR	LINGUAGENS E SUAS TECNOLOGIAS	LÍNGUA PORTUGUESA	6	6	6	720
			EDUCAÇÃO FÍSICA	2	2	2	240
			ARTE	2	1	1	160
		MATEMÁTICA E SUAS TECNOLOGIAS	MATEMÁTICA 1	6	6	6	720
			CIÊNCIAS DA NATUREZA E SUAS TECNOLOGIAS	QUÍMICA	3	3	3
		FÍSICA		3	4	4	440
		BIOLOGIA		3	3	3	360
		CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS	HISTÓRIA	2	2	2	240
			GEOGRAFIA	2	2	2	240
	FILOSOFIA		1	1	1	120	
	SOCIOLOGIA		1	1	1	120	
	<b>SUBTOTAL</b>		<b>31</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>3.720</b>	
	PARTE DIVERSIFICADA	LÍNGUA ESTRANGEIRA	2	2	2	240	
		PROJETO DE VIDA E EMPREENDEDORISMO	2	2	2	240	
		QUÍMICA EXPERIMENTAL	1	1	1	120	
		FÍSICA EXPERIMENTAL	1	1	1	120	
		BIOLOGIA EXPERIMENTAL	1	1	1	120	
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>840</b>		
	ATIVIDADES COMPLEMENTARES	ELETIVAS*	2	2	2	240	
		ESTUDO DIRIGIDO **	5	5	5	600	
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>840</b>		
	<b>TOTAL DA CARGA HORÁRIA</b>			<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>5.400</b>

Fuente: SEE (2019b)

Se aprecia una mayor estandarización en la matriz curricular. Mientras que en los CEE había amplios márgenes para la innovación en el uso de tiempos escolares (Henry, 2011), en las EREM se definió una matriz curricular común a todas las escuelas. Esta acción sigue la línea de unificación curricular a nivel estadual que se presentará en el siguiente subapartado.

Como se observa en la **imagen 3**, el diseño curricular de 2019 de las EREM integrales continúa priorizando Matemática (6 h por semana), Portugués (6 h por semana) y disciplinas de las Ciencias Naturales (9 o 10 h por semana). Además, incluye una serie de espacios curriculares innovadores con las siguientes características, descritas por ICE (2019d) y las referentes entrevistadas de la SEEIP, GREs, EREM y ETE:

- **Proyecto de Vida y Emprendedurismo:** (2 h por semana): se concibe como un espacio para que los y las estudiantes discutan su identidad e identifiquen cuáles son sus metas y las estrategias que pueden desplegar para alcanzarlas. Promueve la reflexión activa sobre la situación actual y el proyecto de vida post secundario de modo integral.
- **Química, Física y Biología experimental:** (3 h por semana): se cursan en laboratorios e implican la realización de experimentos prácticos para aplicar los conocimientos teóricos de cada área de conocimiento.
- **Electivas:** (2 h por semana): son materias semestrales. Deben ser interdisciplinarias y tener un enfoque centrado en la práctica. Deben contemplar los intereses de las y los estudiantes para la definición de temas. Ocurren al mismo tiempo para que se puedan inscribir estudiantes de distintos años en la misma materia. A fin de semestre las escuelas organizan una muestra para compartir las producciones de las y los estudiantes. No tienen calificación numérica.
- **Estudio Dirigido** (5 h por semana): es un momento reservado para hacer tareas, trabajos y evaluaciones de proceso de avance de aprendizajes. Las y los estudiantes son estimulados para el autodidactismo y las didácticas cooperativas como las tutorías entre pares.

Las EREM semi integrales cuentan con la misma carga horaria de Matemática, Portugués y disciplinas de Ciencias Naturales. Tienen solo una hora por semana de Proyecto de Vida y Emprendedurismo y una hora de Electivas. No tienen Estudio Dirigido ni ciencias experimentales (SEE, 2019b).

Una referente de la Secretaría Ejecutiva de Educación Integral y Profesional entrevistada destaca que el cuadro horario no distribuye las materias de la “Base Curricular Común” (obligatorias para todas las escuelas) y la “Parte diversificada” (materias innovadoras del Programa de Educación Integral) por turnos, si no que se encuentran integradas, lo que favorece la transformación comprehensiva del modelo escolar.

Además de los espacios con tiempo curricular asignado, las escuelas integrales incorporan otras prácticas pedagógicas que tienen lugar en distintos momentos de la rutina escolar. Algunas de ellas ya estaban presentes en Procentro y otras se desarrollaron con posterioridad. A partir del análisis de las descripciones de ICE (2019e), Instituto Sonho Grande (2020) y las entrevistas realizadas, se identifican:

- **Recibimiento:** es una práctica educativa que se realiza a principio de año en la que las y los estudiantes de años superiores y adultos de la escuela reciben a quienes ingresan en primer año para transmitirles la cultura de las escuelas integrales. Realizan actividades lúdicas y presentan las bases del modelo de educación integral. En las escuelas que se transforman a integrales por primera vez, estudiantes y adultos de otras escuelas integrales organizan las actividades.
- **Clubes juveniles:** es una práctica de protagonismo juvenil que varía entre escuelas de acuerdo con los intereses de las y los estudiantes. Su objetivo es favorecer la autonomía, el liderazgo, la creatividad y la autogestión. La participación en clubes es optativa.
- **Tutoría:** interacción pedagógica en la que una persona educadora acompaña y apoya a un estudiante para promover su desarrollo integral y la resolución de problemas en su proceso de aprendizaje.
- **Nivelamiento:** luego de la realización de una evaluación diagnóstica a principio de año, se realiza un plan de acción para promover la mejora de los aprendizajes.

- **Monitoría:** práctica educativa en la que las y los docentes seleccionan a estudiantes que se destacan en sus disciplinas para que sean sus asistentes en la clase y en las actividades de laboratorio. Quienes participan de esta práctica pueden obtener un certificado para acreditar la experiencia en su Currículum Vitae.
- **Consejo de clase:** reuniones en las que participan representantes estudiantiles, docentes y directivos para conversar sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje y la convivencia escolar para proponer mejoras.

Otro aspecto relevante es la cercanía del trabajo con las familias. Una directora de EREM explica:

“Se trabaja con padres, madres, abuelos y referentes de los jóvenes sobre la importancia de que vayan a la escuela. Conocés a los estudiantes por su nombre. Conocés su historia, su familia, sus problemáticas y cómo cambia. Para nosotros es muy claro: hay que formar alianzas con la familia y trabajar en red. Se genera un sentimiento de unión, de pertenencia, de que todos avancen. Si no, no se consigue (...) mis estudiantes son como hijos pedagógicos” (entrevista a directora de EREM).

Otra modificación relevante fue la incorporación de las Escuelas Técnicas Estadales (ETE) al programa. Estas escuelas también cuentan con jornada completa (45 h) y comparten el marco teórico de referencia de la educación integral, pero se focalizan en la enseñanza de saberes técnicos de acuerdo con el perfil productivo de cada región y brindan certificación profesional (Vasconcelos Dutra, 2013; entrevista a referente de la SEEIP).

Mientras que para el ingreso a las EREM se prioriza a estudiantes inscriptos por sus padres que viven cerca de la escuela, el ingreso a las ETE es selectivo y depende de los resultados en una evaluación de ingreso. Otra particularidad de las ETE es que algunas de ellas realizan alianzas con empresas privadas que financian algunos aspectos como la infraestructura y la contratación de algunos perfiles docentes (entrevistas a referente de la SEEIP y a directora de escuela ETE).

#### **8.2.2.4. Cambios y continuidades en las condiciones de trabajo de directivos y docentes**

Se verifican cambios y continuidades en los modos de selección, contratación, formación y evaluación de directivos y docentes.

Una referente de la SEEIP explica que, a diferencia de uno de los puntos más criticados de Procentro, las y los directores escolares deben pertenecer al plantel del sistema de Enseñanza Media de Pernambuco. Comenta que se continúa aplicando un proceso selectivo con entrevistas a cargo de la Secretaría Ejecutiva de Educación Integral y Profesional y las Gerencias Regionales de Educación, a diferencia de las escuelas regulares en las que los directores o directoras se eligen a través de elecciones democráticas de la comunidad educativa. Un nuevo requisito, implementado desde 2012 para la totalidad de personas con responsabilidades de gestión, es la aprobación del curso Programa de Formación de Gestores Educativos de Pernambuco (PROGEPE) para la selección y permanencia en el cargo (Vasconcelos Dutra, 2013; Setubal y Gomes Batista, 2017).

En relación con el plantel escolar, dejó de existir el cargo de movilización social/comunicación. Vasconcelos Dutra (2013) explica que las EREM cuentan con una persona educadora de apoyo, una secretaria, una coordinadora de biblioteca y cuatro puestos de coordinación (Laboratorio de Ciencia, Laboratorio de Informática, Administración y Socio Educativa).

La referente de la SEEIP entrevistada explica que la selección de docentes también continúa realizándose por entrevistas y revisión de currículum, aunque ya no se realizan evaluaciones de conocimiento disciplinar. Tienen prioridad las y los docentes de las escuelas que trabajan en las escuelas transformadas a tiempo integral. Las y los docentes reciben capacitaciones en las bases del modelo.

En relación con las condiciones de contratación, Vasconcelos Dutra (2011) explica que el personal de las escuelas integrales sigue contando con una gratificación adicional al salario base (entre 199% y 159%) con carga semanal de 40 horas en una escuela. Una referente de la SEEIP entrevistada explica que los contratos son de 40h, con 26h frente a estudiantes y 14 h de “aula actividad” que se cumplen en la escuela. Señala que la concentración horaria y las horas de aula actividad son clave para la puesta en práctica de la pedagogía de la presencia y la formación integral de las y los

jóvenes, ya que pueden intercambiar con sus estudiantes y brindar un acompañamiento más personalizado.

Explica que “llegan a las puntas” -los 400 establecimientos del programa- con capacitaciones brindadas por coordinadores de Educación Integral localizados en las Gerencias Regionales, quienes multiplican el contenido en las escuelas. Además, desarrollan cursos de Educación a Distancia y materiales desde la Secretaría Ejecutiva. En relación con la posibilidad de remoción, relata que la dirección escolar puede reunir evidencias si una persona que trabaja en la escuela no cumple con las expectativas del modelo. Explica que por un tiempo tenían la posibilidad de trasladar profesores de escuelas integrales a regulares, pero con la expansión del modelo ya no es tan sencillo. Cuenta que la Secretaría Ejecutiva de Educación Integral y Profesional tiene una relación estrecha con el sindicato (SINTEPE), que participa si hay un conflicto con un o una docente.

#### ***8.2.2.5. Continuidades y cambios en el modelo de gestión escolar***

Como se verifica en la página web de la SEE, la Tecnología Empresarial Aplicada a Educación continúa siendo una referencia del modelo para la planificación estratégica (SEE, n.d.). Esta filosofía es afín al modelo de gestión basada en resultados que se implementa en todo el sistema estadual y se desarrollará en el siguiente subapartado.

#### ***8.2.2.6. Interacción con la comunidad educativa***

Una referente de la SEEIP entrevistada cuenta que, al principio, encontraron resistencias de algunas comunidades que no deseaban que una de sus escuelas se transformara a integral. Tanto porque algunos docentes no querían cambiar su modalidad de contratación como porque implicaba una reducción de la matrícula total de la escuela. Explica que para hacer frente a estas resistencias convocaban a docentes, estudiantes y familias para explicarles el modelo educativo y convencerlos del cambio.

En una investigación de Lopes y da Silva (2020) sobre percepciones de docentes de escuelas integrales de Pernambuco encontraron distintas dificultades en la transición de escuelas regulares a integrales. Uno de los ejes problemáticos fue la falta de consulta a la comunidad sobre la transformación a integral. Otras dificultades identificadas fueron el hecho de que algunos docentes tuvieron que dejar la escuela

por el cambio; la coexistencia conflictiva de estudiantes en jornada completa y jornada regular durante los primeros tres años del proceso de transformación; y la inadecuación de la infraestructura escolar para la jornada completa.

Sin embargo, la referente de la SEEIP entrevistada explica que, con el tiempo, las escuelas integrales han ganado una muy buena reputación y en general las comunidades desean tener escuelas integrales. Distintas personas entrevistadas coincidieron en que en 2019 las escuelas integrales contaban con un alto prestigio y la demanda de las familias suele superar la oferta de vacantes. Setubal y Gomes Batista destacan:

“Argumentos como una mayor atención del equipo (docentes y directivos) y mayor tiempo de permanencia en el aula por parte de los estudiantes fueron recurrentes en la defensa del éxito de las instituciones integrales. Las escuelas tienen un alto prestigio académico en sus respectivos territorios y se presentan como una vía viable para obtener resultados educativos (especialmente en el ENEM [Examen Nacional de la Educación Media]). El éxito en las evaluaciones externas, la exigencia rigurosa y la estrecha relación entre escuela y familia fueron argumentos que justificaron la búsqueda de las escuelas en cuestión. Consideradas como lugares de excelencia en prácticamente todos los casos observados, las instituciones, por el prestigio adquirido, terminan concentrando a los jóvenes más ‘interesados’ de la región” (2017. p.92-93, traducción propia).

De hecho, se verifica un interés creciente de familias que en la Enseñanza Fundamental envían a sus hijos e hijas a escuelas privadas y optan por educación pública en la Enseñanza Media. En 2017, 22.648 estudiantes de primer año de Enseñanza Media estadual provenían de la red privada (Gobierno de Pernambuco, 2017). Este pasaje se explica mayormente por estudiantes que migran a escuelas de tiempo integral (Elacqua et al., 2019). Cabe destacar que en las escuelas integrales primero garantizan cupo para la totalidad de estudiantes que provienen de la red pública de Enseñanza Fundamental y luego las y los estudiantes de la red privada pueden solicitar los cupos remanentes (Setubal y Gomes Batista, 2017).

Una investigación de Ferreira da Cunha y Nunes Dias de Araújo (2021) que recopila testimonios de jóvenes que se egresaron de EREM, muestra una valoración positiva de la experiencia. Por ejemplo, una estudiante comenta:

“Antes de la educación integral era una persona insegura y sin perspectivas de futuro académico, el único objetivo de mis estudios era terminar la escuela secundaria. Luego de tener la rica oportunidad de conocer y estudiar en una Escuela de Referencia, con una estructura de profesores y un equipo preparado para transmitir conocimientos a los estudiantes, pude tener una percepción más amplia de lo que quería para el futuro. La escuela integral y las personas que allí trabajan cambiaron mi forma de pensar y me hicieron creer en mi potencial intelectual y profesional, brindándome grandes oportunidades. Gracias a ellos pude lograr grandes metas” (2021, p.n.d., traducción propia).

En relación con las y los docentes que trabajan en EREM, Lopes y Silva (2020) encuentran que, si bien las personas entrevistadas señalan algunas dificultades en el proceso de transición, la valoración es generalmente positiva. Las y los docentes del estudio identifican que uno de los principales cambios en las prácticas se relaciona con el mayor foco en los cuatro pilares de la educación y la educación Inter dimensional. En relación con los beneficios para las y los estudiantes, identifican un aumento de sus posibilidades para el ingreso a estudios superiores, la mejora de la autoestima, y mayor tiempo para trabajar con el equipo docente sus dificultades de aprendizaje. Sobre los beneficios para las y los docentes, señalan las mejoras salariales, la concentración horaria, las propuestas pedagógicas por proyectos, y el sentimiento de realización personal y profesional por la mejora en la calidad de las clases, en comparación con las y los docentes de escuelas regulares. En relación con la comunidad, identifican una mayor participación de las familias en la escuela, una reducción del tiempo de ocio de las y los jóvenes, y la reducción del uso de drogas.

Una investigación del Instituto Sonho Grande (2020) también encuentra una valoración positiva de las y los docentes de escuelas integrales. En comparación con profesores y profesoras de escuelas regulares, las y los docentes de escuelas integrales están más satisfechos con su carrera y trabajo, se sienten más valorados profesionalmente y tienen una mejor opinión de sus condiciones laborales. Además, la mayoría mantiene una opinión más favorable sobre la formación continua que reciben y afirman utilizar en mayor medida herramientas pedagógicas para fortalecer la práctica educativa

Por su parte, las y los funcionarios entrevistados reflejan un alto nivel de compromiso con su tarea. La referente de la SEEIP destaca:

“Acá vivimos con el pie en el acelerador. Pero es de una Ferrari. Trabajamos de domingo a domingo. Tenemos muchos proyectos e iniciativas. Tenemos un Secretario con un ritmo frenético” (entrevista a referente de Secretaría Ejecutiva de Educación Integral y Profesional, traducción propia).

### **8.3. Reforma del currículum y del modelo de gestión**

#### **8.3.1. Reforma curricular e iniciativas para afianzar su implementación**

El informe de acción de gobierno 2009 señala que la ausencia de una matriz curricular unificada era un foco problemático para la calidad educativa. Explica que, en 2006, las escuelas estatales tenían autonomía para definir sus calendarios, contenidos pedagógicos y cargas horarias de cada disciplina. Refiere que esta situación dificultaba la planificación de la red, la distribución de docentes y generaba desigualdades entre estudiantes del mismo grado. En cuanto a las evaluaciones de aprendizajes, indica que la autonomía curricular hacía imposible evaluar contenidos mínimos definidos por la SEE (Gobierno de Pernambuco, 2010).

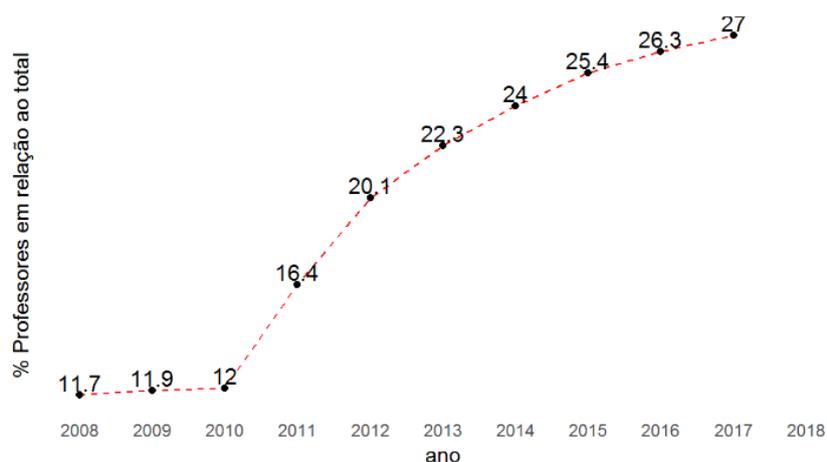
La SEE avanzó en la unificación de la matriz curricular para hacer frente a esta problemática. A partir de 2007 definieron contenidos mínimos estandarizados, lo que permitió la introducción de evaluaciones bimestrales orientadas a reducir el desfase entre el nivel de aprendizaje y la edad esperada (Gobierno de Pernambuco, 2010). El currículum fue construido por equipos pedagógicos, la Unión de Dirigentes Municipales de Educación de Pernambuco, la Universidad de Pernambuco y la Universidad Federal de Pernambuco (Setubal y Gomes Batista, 2017).

Setubal y Gomes Batista (2017) señalan que el currículum implementado en Pernambuco es prescriptivo y obligatorio. Refiere que tiene un alto grado de detalle sobre lo que se debe enseñar y aprender, la progresión y el abordaje metodológico con ejemplos de secuencias y cuadernos especiales. Una referente de la SEEIP entrevistada señala “La red tiene un currículum que tiene que ser seguido en todas las escuelas. Está todo muy ‘agarradito’” (traducción propia).

La SEE implementa estrategias diversas para afianzar la implementación del nuevo currículum. Una de ellas fue el Concurso Profesor Autor que convocó a docentes a producir materiales multimedia (Rivas y Coto, 2015). Los materiales ganadores fueron disponibilizados para toda la red y quienes los desarrollaron recibieron mil reales como premio (Gobierno de Pernambuco, 2013).

En relación con la formación docente, Setubal y Gomes Batista (2017) explican que se brindan capacitaciones en servicio y en las Gerencias Regionales de Educación. Señalan que la formación continua se concentra prioritariamente en Lengua y Matemática, y que también se realizan formaciones puntuales en temas específicos como derechos humanos, educación étnica, gestión democrática, etc. Además, la SEE brindó becas para la formación en estudios de posgrado (Gobierno de Pernambuco, 2017). De acuerdo con datos del Censo de la Educación Básica, la proporción de profesores y profesoras que participan en cursos de formación continua pasó de 11,7% en 2008 a 27% en 2018 (**gráfico 13**).

**Gráfico 13. Proporción de profesores y profesoras de Pernambuco en cursos de formación continua (2008-2018)**



Fuente: Instituto de Gestão Pública de Pernambuco (2019) con datos del Censo de la Educación Básica.

Otro mecanismo para monitorear y promover el cumplimiento del currículum es la implementación de un diario digital de clases. Una referente de la SEEIP explica que tiene precargados los contenidos que se deben dar en cada bimestre en cada disciplina. Señala: “Están las cantidades de aulas previstas y las cantidades de aulas dadas. Los profesores clickean los contenidos que dan. De ese modo nos aseguramos de que no quede ningún contenido sin dar” (Entrevista a referente de la SEEIP, traducción propia).

### 8.3.2. Reforma del modelo de gestión e iniciativas para afianzar su implementación

En 2008, Pernambuco lanzó el “Programa modernización de la gestión pública: Metas para la educación” para mejorar los indicadores educativos en el Estado a través de la gestión por resultados (SEE, n.d.). El programa sigue las orientaciones del Programa Nacional de Apoyo a la Modernización de la Gestión y Planificación de los Estados Brasileños y del Distrito Federal impulsada por el estado nacional en 2003 (Nóbrega, 2016).

Como explica en un material producido por la SEE la reforma de la gestión educativa se basó en la responsabilización por los resultados (*accountability*) para atender a las demandas sociales con calidad, transparencia en la gestión y control social de la acción de Gobierno (Pernambuco, SEE, 2012). El documento señala que la política de responsabilización desarrollada por la SEE comprende cuatro condiciones implementadas simultáneamente en el sistema educativo: (i) sistema propio de evaluación; (ii) objetivos educativos y metas claras por escuela; (iii) sistema de incentivos para las escuelas que alcanzan las metas; (iv) sistema de monitoreo de indicadores de procesos y resultados.

(i) En 2008 se reestructuró el Sistema de Evaluación de la Educación de Pernambuco (SAEPE), que existía desde los 2000, y se comenzaron a aplicar evaluaciones censales de Portugués y Matemática a estudiantes de tercer año de Enseñanza Media (Pernambuco, n.d.).

(ii) La implementación del SAEPE hizo posible la medición del Índice de Desarrollo de la Educación de Pernambuco (IDEPE) por regiones y escuelas. El IDEPE se mide del mismo modo que el IDEB a nivel nacional, multiplicando el “flujo escolar” (tasa de aprobación) por el desempeño en evaluaciones estandarizadas (resultado promedio en el SAEPE) (da Silva y da Silva, 2017).

A partir de 2008, la SEE comenzó a acordar metas de mejora del IDEPE con las escuelas y regiones a través de la firma de un Acuerdo de Compromiso. Una referente entrevistada cuenta que las metas de mejora son calculadas por la Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG), un área dependiente del Poder Ejecutivo estadual. El cálculo se realiza en base al desempeño de la escuela el año anterior, el tipo de escuela y el perfil de la matrícula. Además, explica que la SEE organiza la Caravana de la Educación, evento en el que recorren todas las regiones del estado para que

funcionarios de la Secretaría y directores de escuela firmen el compromiso para colaborar en el cumplimiento de las metas.

(iii) En 2008, la Ley 13.486/08 instauró el Bono de Desempeño Educacional destinado a empleados de las Gerencias Regionales de Educación y las escuelas públicas del estado. El bono se otorga al personal de las escuelas que alcanzan a partir del 50% de las metas pactadas en el Acuerdo de Compromiso (Gobierno del estado de Pernambuco, 2012). La legislación prevé que las escuelas que no alcancen las metas recibirán un refuerzo técnico, pedagógico y estructural.

(iv) Otro componente de la reforma del modelo de gestión fue la implementación de del Sistema de Información Educativa de Pernambuco (SIEPE) que permite monitorear indicadores de proceso, como la asistencia de docentes y estudiantes, la relación entre contenidos dados y previstos, el porcentaje de estudiantes por debajo de la media y la participación de las familias en reuniones escolares. También monitorea indicadores de resultado, como las tasas de aprobación, abandono y repitencia y las notas de evaluaciones internas de la escuela y externas como el SAEPE o el ENEM (Pernambuco, SEE, 2012; Setubal y Gomes Batista, 2017).

Los indicadores de proceso son monitoreados por la SEE para contar con información segura para la toma de decisiones y la corrección de rumbos a través de la solución de problemas en materia de infraestructura, personal, material didáctico y equipamiento (Pernambuco, SEE, 2012).

En 2011 comenzó la implementación del Pacto por la Educación, “una política enfocada en la calidad de la educación, para todos y con equidad, enfocada en mejorar la enseñanza, el aprendizaje de los estudiantes y los ambientes pedagógicos, ampliando el acceso a la educación y contribuyendo al avance educativo” (Pernambuco, SEE, 2012, p. 29, traducción propia).

Setubal y Gomes Batista (2017) explican que prevé el monitoreo bimestral de las escuelas con el apoyo de un Núcleo de Gestión por Resultados (NGR) dependiente de la Secretaría de Planeamiento. El NGR monitorea los indicadores de proceso del SIEPE. Cuentan que, una vez por año, se realiza una formación con gerentes regionales y directores de escuela para promover la apropiación de los indicadores y orientar sobre cómo interpretarlos. Además, elaboran material para trabajar con las y

los docentes en base a los resultados de cada escuela y los descriptores de desempeño obtenidos. La idea es que profesores y profesoras utilicen los materiales y retornen a trabajar con los equipos técnicos de las gerencias regionales, en un trabajo en alianza. Señala que buena parte de este trabajo se concentra en las áreas evaluadas en Lengua y Matemática.

Explican que una de las tareas del NGR es visitar y analizar a las escuelas con bajos resultados para orientar la gestión educativa y ayudarlas a definir acciones que permitan superar las dificultades.

También se organizan acciones para ofrecer incentivos simbólicos para el cumplimiento de metas. Referentes entrevistados cuentan que, en base a los resultados en el IDEPE, la SEE organiza eventos en los que se premian a las escuelas que lograron alcanzar sus metas y aquellas que mejoraron más, independientemente de su punto de partida.

Otra iniciativa para afianzar la implementación del nuevo modelo de gestión es la implementación de dos programas de formación para fortalecer las capacidades de personas con cargos de gestión: el Programa de Formación de Gestores Escolares (PROGEPE) y el Programa de Formación Continua de Técnicos Escolares (PROTEPE). La aprobación del PROGEPE y la inscripción en una especialización en Gestión y Evaluación Educativa o una maestría profesional en Gestión de Organizaciones que Aprenden son requisitos para ocupar cargos de gestión (Setubal y Gomes Batista, 2017).

Cabe destacar que para implementar estas acciones el gobierno contrató en 2008 a 1.488 técnicos en gestión educativa. Los técnicos actúan en la SEE, las Gerencias Regionales de Educación y las Escuelas utilizando la metodología del Programa de Gestión Nota 10 del Instituto Ayrton Senna (Pernambuco, SEE, 2012).

### 8.3.2. Interacción con la comunidad educativa

Un libro de Felix Dos Santos, de Andrade y Marques (2019) recopila artículos que dan cuenta de los efectos de la reforma del modelo de gestión en las prácticas escolares. Refieren que, en general, las políticas implementadas influyeron en las prácticas

docentes, intensificando su trabajo orientado al cumplimiento de las metas de trayectorias y aprendizajes medidos en evaluaciones estandarizadas.

En la literatura se encuentran visiones contrapuestas sobre la medida en la que estos cambios en las prácticas son negativos o beneficiosos.

El sindicalismo es crítico del modelo de gestión implementado en Pernambuco, pero parece tener poca incidencia en la movilización contra la agenda de gobierno. Un trabajo de Dantas Calvacanti (2018) recopila críticas al modelo de gestión educativa en Pernambuco por parte de referentes de SINTEPE, principal sindicato de docentes de Enseñanza Media del estado. Se señalan: la falta de espacios para la articulación genuina de políticas, el hecho de que las iniciativas son “paquetes cerrados” sin posibilidad de que los sindicatos realicen aportes, el uso del bonus por resultado en vez de la mejora del salario base, la imposibilidad de alcanzar las metas establecidas en las condiciones actuales, la presión sobre el equipo docente, y la contratación de institutos privados en vez de definir la política en base a la realidad de las escuelas.

Sin embargo, un referente sindical encuentra que el sindicato tiene dificultades para movilizar a las y los docentes en contra de estas iniciativas:

“El sindicato invierte en comunicación, invierte en formar a sus dirigentes, invierte en formar a su base, busca mantener un diálogo con la sociedad a través de diversos canales, pero en realidad, el resultado en términos de movilización, los resultados en términos de la apropiación por parte de la sociedad de todo esto son todavía muy pequeños” (Dantas Calvacanti, 2016, p. s/d., traducción propia).

Entre las limitaciones del sindicalismo pernambucano, Dantas Calvacanti (2016) señala la ausencia de diálogo en la propia base sindical, el bono como política compensatoria y la cultura de naturalización de la política de gestión en el estado. También acusa al gobierno de obstaculizar la creación de espacios de participación genuina y promover discursos de participación que implican la escucha sin incidencia. Indica que prima la centralización de las decisiones estatales que debilita los mecanismos de democratización y control social.

En efecto, un estudio de Andrade Oliveira (2017) señala que la sindicalización de docentes en ejercicio disminuye sustantivamente entre las y los docentes más

jóvenes. Una encuesta realizada por SINTEPE muestra que solo el 13,5% de docentes con menos de 9 años de servicio están afiliados a un sindicato. El porcentaje crece para docentes de 10 a 19 años de servicio (38,8%), 20 a 29 años (66%) y más de 30 años (80%).

En la literatura se encuentran otras críticas al modelo de gestión por resultados, como la intensificación del trabajo docente, el reduccionismo curricular a contenidos evaluados en pruebas estandarizadas, el rol de organizaciones privadas en la política educativa y la instauración de una lógica empresariales y neoliberal, entre otras (Félix dos Santos, de Andrade y Marques, 2019; Pinto Silva y Almeida Silva, 2014).

A pesar de las críticas, distintos estudios encuentran que en general hay una aceptación de las y los docentes de las políticas de responsabilización por resultados. Una encuesta realizada por SINTEPE que indaga sobre las políticas de evaluación y sus efectos en el trabajo de las escuelas refleja que el 94% de docentes consultados considera que su trabajo debe ser evaluado. De ellos, el 15% señala que la evaluación debe estar a cargo de coordinadores escolares; el 15%, del director o directora de la escuela; el 14% de la SEE; y el 12%, de padres. Solo el 9% considera que debe ser una autoevaluación y el 8% una evaluación a cargo de alumnos.

El mismo estudio refleja que las y los docentes perciben que la evaluación influyó en la incorporación de nuevas funciones y responsabilidades, mayor supervisión y control de sus actividades, y el aumento de actividades en su jornada de trabajo.

Setubal y Gomes Batista (2017) también señalan “A pesar de ser muchas veces presentada como reduccionista, la evaluación externa es vista como un avance en términos de metodología y control público” (p,89, traducción propia). Una referente de la SEEIP entrevistada afirma “en nuestras escuelas hay un convencimiento de que lo que evalúa el SAEPE es importante y tiene que ver con el derecho a la educación”.

De acuerdo con un documento producido por el Gobierno de Pernambuco (2012), investigaciones realizadas en el sistema estadual reflejan que en 2009 el 65% de las personas con cargo de dirección escolar reconocieron que el bonus impactó positivamente en la mejora de la educación. En 2010, este número ascendió a 90%.

## 8.4. Mejora de la Infraestructura, el equipamiento y la alimentación

### 8.4.1. Diagnóstico y principales iniciativas

El informe de acciones gubernamentales 2010 destaca que uno de los focos urgentes de acción fue la recuperación de equipamientos deteriorados y la falta de adecuación de los establecimientos a estándares mínimos aceptables. Por lo tanto, la SEE priorizó la recuperación física de la infraestructura y el equipamiento escolar (Gobierno de Pernambuco, 2010).

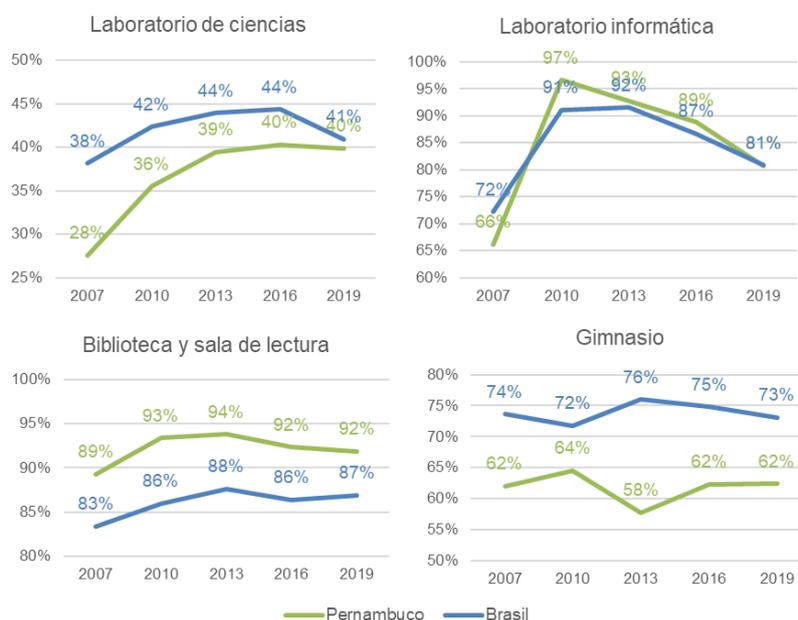
La SEE lanzó el Programa de Estándares Básicos con el objetivo de equiparar la infraestructura de las escuelas estatales y generar un ambiente de trabajo más atractivo y cómodo para profesores y alumnos (World Bank, 2017). El programa impulsó reformas y obras de mantenimiento con el apoyo de un préstamo del Banco Mundial, que se utilizó en 221 escuelas. Priorizaron al 40% de las escuelas que obtuvieron resultados más bajos en el IDEPE (World Bank, 2017).

También se avanzó en la construcción y equipamiento de laboratorios de informática, laboratorios de ciencia, bibliotecas y gimnasios (Gobierno de Pernambuco, 2008; Gobierno de Pernambuco, 2009; Gobierno de Pernambuco, 2010; Gobierno de Pernambuco, 2011; Gobierno de Pernambuco, 2012; Gobierno de Pernambuco, 2013; Gobierno de Pernambuco, 2014; Gobierno de Pernambuco, 2015; Gobierno de Pernambuco, 2016; Gobierno de Pernambuco, 2017).

El censo escolar muestra que efectivamente se produjeron ciertos avances en la proporción de escuelas con laboratorios y bibliotecas, aunque en líneas generales Pernambuco siguió las tendencias nacionales. Como se observa en el **gráfico 14**, el mayor avance relativo se produjo en laboratorios de ciencia, que en 2007 solo estaban presentes en el 28% de las escuelas de Enseñanza Media estaduais (10 p.p. menos que el promedio nacional) y que alcanzaron al 40% de las escuelas en 2019 (solo 1 p.p. menos que la media de Brasil). También hubo un incremento relevante en los laboratorios de informática hasta 2010, cuando el 97% de las escuelas del estado contó con uno (6 p.p. sobre la media del país), aunque fueron disminuyendo progresivamente hasta estar solo en el 81% de las escuelas en 2019, siguiendo la tendencia descendente a nivel nacional. La existencia de bibliotecas, salas de lectura y gimnasios fluctuó a lo largo del período. Pernambuco cuenta con un porcentaje

mayor de bibliotecas y salas de lectura y menor número de gimnasios en comparación con el promedio nacional.

**Gráfico 14. Porcentaje de establecimientos de Enseñanza Media estadual de Pernambuco y Brasil según existencia de laboratorios de ciencia, laboratorios de informática, biblioteca o sala de lectura y gimnasio (2007-2019).**



Fuente: INEP (2007b); INEP (2010b); INEP (2013b); INEP (2016b); INEP (2019d)

Es posible que la reducción de laboratorios de informática se relacione con un cambio de estrategia orientada a proporcionar equipamiento TIC directamente a docentes y estudiantes. En 2008, el estado lanzó el programa Profesor Conectado en el que se otorgaron 2.300 Reales a 26.000 docentes (de todos los niveles de enseñanza) para la compra de un dispositivo digital (Gobierno de Pernambuco, 2009). En 2012 se sumó el programa Alumno Conectado para que cada estudiante de 2° y 3° año de Enseñanza Media estadual reciba una tablet en comodato, con más de 370 mil estudiantes beneficiados entre 2012 y 2014 (Gobierno de Pernambuco, 2015).

El estado también avanzó en la entrega de libros de texto para apoyar el aprendizaje. Mientras que antes solo se entregaban libros de Matemática, Portugués y Biología, a partir de 2007 se comenzó a entregar libros de Química, Historia, Español, Inglés, Filosofía, Sociología, Física y Geografía para el 100% de estudiantes de la red estadual (Gobierno de Pernambuco, 2011).

La SEE también otorgó otros apoyos a las condiciones materiales como kits escolares con mochilas, lapiceras, cuadernos y uniformes escolares para la totalidad de estudiantes del sistema educativo estadual (Gobierno de Pernambuco 2008; Gobierno de Pernambuco, 2009; Gobierno de Pernambuco, 2016).

La alimentación fue otro eje de intervención. Todas las escuelas de Enseñanza Media comenzaron a recibir la merienda escolar (Gobierno de Pernambuco, 2008) y las escuelas integrales a ofrecer tres comidas diarias (Gobierno de Pernambuco, 2016).

Una referente de la SEEIP entrevistada cuenta que también tienen un área para coordinar con los municipios la provisión de transporte escolar gratuito para estudiantes que lo necesiten.

#### 8.4.2. Interacción con la comunidad educativa

De acuerdo con un informe del World Bank (2017), los funcionarios públicos, coordinadores regionales y directores entrevistados destacaron que el Programa de Estándares Básicos contribuyó a profesionalizar el ambiente escolar y generó un espacio más cómodo para docentes y estudiantes.

Un aspecto destacado por varias personas referentes entrevistadas fue la importancia del cuidado y la limpieza del espacio escolar. Una directora explica que con cada nueva cohorte trabajan en la importancia de cuidar la propiedad escolar y el valor del mobiliario. Las escuelas visitadas se caracterizaron por su limpieza y buen estado de mantenimiento general.

Sin embargo, Setubal y Gomes Batista (2017) refieren que en las escuelas integrales hay quejas sobre la inadecuación entre el currículo y la infraestructura. Directores, docentes y estudiantes entrevistados en su estudio señalan la ausencia de espacios apropiados.

#### **8.5. Otras iniciativas relevantes**

La SEE impulsó otras iniciativas para la Enseñanza Media que valen la pena ser destacadas.

Una de ellas es el programa Travessia para la corrección de la distorsión edad/año en la Enseñanza Media, que alcanzaba al 69% de las y los estudiantes de ese nivel en 2007 (Gobierno de Pernambuco, 2009). El programa, realizado en alianza con el Instituto Ayrton Senna y la Fundación Roberto Marinho, es un curso de aceleración de estudios (Gobierno de Pernambuco 2009). El programa integra “teleaulas” con el trabajo de un docente que acompaña a una cohorte durante todo el curso. En 2011 el programa estaba presente en 179 municipios y más de 600 escuelas (Gobierno de Pernambuco, 2009).

Otra iniciativa destacada es el fortalecimiento de la Educación a Distancia (EAD) a través del desarrollo de cursos profesionalizantes para graduados de Enseñanza Media o estudiantes que están cursando los dos últimos años del nivel (Gobierno de Pernambuco, 2009). El informe de actividades de gobierno 2015 detalla que ese año se ofrecieron 6.740 vacantes en 6 cursos técnicos y 62 polos de educación a distancia. Los cursos ofrecidos fueron en: Administración; Biblioteca; Informática (énfasis en el desarrollo de software); Logística; Recursos humanos; y La seguridad del trabajo (Gobierno de Pernambuco, 2015).

Pernambuco también impulsa desde 2011 el programa Ganhe O Mundo para complementar la enseñanza de idiomas extranjeros. Los cursos intensivos brindados a contra turno tienen una duración de un año y se implementan en escuelas regulares, EREM y ETE. El programa prevé la selección de los mejores estudiantes para realizar intercambios de seis meses en países como EE. UU., Inglaterra, Canadá, Nueva Zelanda, España, Chile y Uruguay. En 2018 el programa había beneficiado a más de 6.000 estudiantes (Gobierno de Pernambuco, SEE, 2018).

Otra iniciativa relevante es el programa PE No Campus, orientado a promover el acceso a la enseñanza superior. El programa incentiva a personas graduadas recientemente de la Enseñanza Media a participar en el Examen Enseñanza Media Nacional (ENEM) y el Sistema de Evaluación Serial (SSA) de la Universidad de Pernambuco (UPE). Proporciona apoyo financiero a través de becas a las y los estudiantes de bajos recursos que obtienen los mejores resultados en los exámenes (Gobierno de Pernambuco, SEE, 2018).

También se encontraron iniciativas relacionadas con la inclusión de tecnologías digitales a las propuestas pedagógicas, como Olimpíadas de Robótica y Clubes de Programación, entre otras (Gobierno de Pernambuco, SEE, 2018).

## 8.6. Evolución del presupuesto en educación

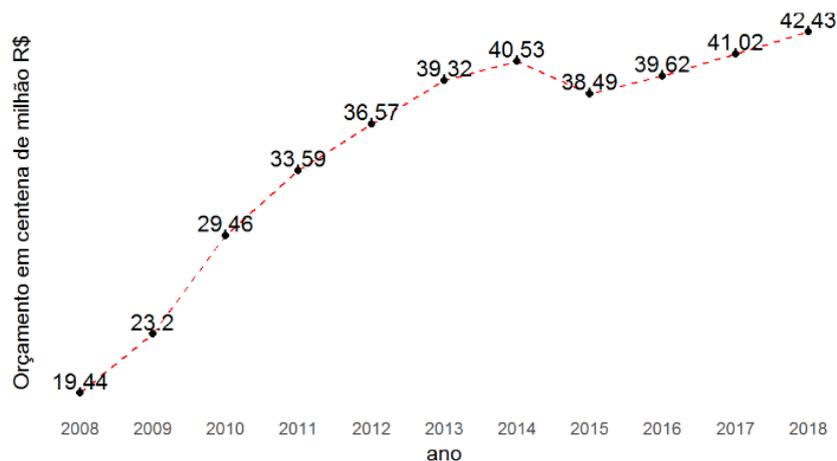
La reforma en el modelo de gestión desarrollado a partir de 2007 implicó el alineamiento del presupuesto con los objetivos prioritarios identificados en el mapa de estrategia (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014). En la gestión anterior (2003-2006), el presupuesto se concentraba prioritariamente en infraestructura vial, que representaba el 27,51% del presupuesto total, y solo se invertía 21,9% en educación, salud y seguridad (Gobierno de Pernambuco, 2007). El informe de acciones de gobierno de 2007 expresa:

“Se han dado claras orientaciones para re priorizar las inversiones del Estado, orientándolas a atender las demandas de la población más pobre de Pernambuco. Esta directriz implica que se deben reorientar los esfuerzos de las distintas instancias del Estado. En 2007 los montos invertidos en las tres áreas sociales antes mencionadas representaron el 39,0% de la inversión total, lo que supuso un incremento del 78,1% en su peso relativo” (Gobierno de Pernambuco, 2007, p. 11, traducción propia).

La mayor parte del aumento se realizó en el área de educación. El informe de acciones de gobierno 2008 señala que la media de inversión en la Secretaría Estadual de Educación 2007-2008 aumentó en un 128% en comparación con la media de inversión entre 2003 y 2006.

Como se observa en el **gráfico 15**, Pernambuco aumentó el presupuesto en Educación en 2008 de 19,44 a 42,43 en cientos de millones de reales en 2018, lo que representa un aumento de casi 220%, mientras que la inflación en el período fue de 81,3% (Datos Mundial, 2022).

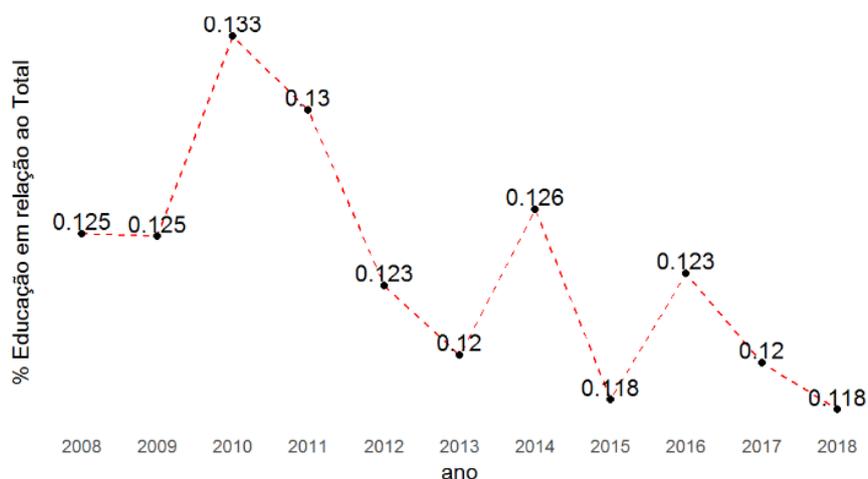
**Gráfico 15. Evolución del presupuesto educativo autorizado de Pernambuco entre 2008 y 2018**



Fuente: Instituto de Gestão Pública de Pernambuco (2019) con datos de E-Fisco PE.

La participación de Educación en el presupuesto estadual osciló alrededor de 12% a lo largo del período, con una leve disminución progresiva luego de alcanzar su pico en 2010 (**gráfico 16**).

**Gráfico 16. Participación del presupuesto educativo autorizado en relación con el presupuesto total entre 2008 y 2018**



Fuente: Instituto de Gestão Pública de Pernambuco (2019) con datos de E-Fisco PE.

Elacqua et al. (2019) muestran que el gasto por estudiante en la red estadual de Pernambuco tuvo un crecimiento aún más significativo que la evolución del presupuesto total, porque la matrícula se redujo un 28% a lo largo de los años por la transición demográfica de Brasil. Los autores indican que el gasto real por alumno prácticamente se triplicó entre 2009 y 2016.

Parte del aumento se explica por una mejora en el salario docente. Elacqua et al. (2019) señalan que entre 2009 y 2016 la inversión en personal educativo activo aumentó un 17%, mientras que la cantidad de profesores activos se redujo un 19%. La mejora del salario se explica tanto por una mejora en los reajustes anuales del piso salarial, como por la cantidad de docentes que reciben gratificaciones adicionales por enseñar en tiempo integral o por alcanzar las metas del Bono de Desempeño Educativo.

Los autores analizan que el aumento de la inversión por estudiante también se explica por la expansión de las escuelas integrales en el período, que son, en promedio, un 51% más caras que las escuelas regulares.

El gobierno de Pernambuco priorizó la mejora de la eficiencia del gasto durante su gestión. Uno de los objetivos estratégicos del mapa de estrategia 2007-2010 fue “equilibrar ingresos y egresos” y una de las acciones enunciadas es la “optimización de gastos” (Gobierno de Pernambuco, 2007).

Elacqua et al. (2019) explican que uno de los ejes en los que se focaliza mayormente el control de gastos es en la contratación de docentes de acuerdo con la matrícula de cada escuela. Cuentan que la SEE comenzó a monitorear en 2016 un índice de eficiencia escolar, que contempla el dimensionamiento de los equipos escolares, cruzando la necesidad de horas de clases con la disponibilidad de horas docentes a partir de datos cargados en el SIEPE. A partir de ese índice se estableció un Adicional de Eficiencia Escolar que otorga una remuneración adicional para directores y coordinadores regionales cuyo índice se encuentra dentro del margen pautado por la Secretaría. Explican que, a partir de su implementación, 2.324 docentes temporales que tenían baja o nula carga asignada fueron desligados de su puesto de trabajo entre 2016 y 2017. El ahorro estimado resultante fue de aproximadamente R \$5.902.635 en la nómina mensual.

En relación con las fuentes de financiamiento, Pernambuco no solo contó con recursos propios, sino que también aprovechó recursos de otras fuentes. Por ejemplo, entre 2009 y 2013, contó con un préstamo de 154 millones de dólares del Banco Mundial (World Bank, 2017). Además, a partir de 2017, utiliza los recursos del Programa de Fomento de la Enseñanza Media en Tiempo Integral del gobierno nacional.

## **9. La política de Enseñanza Media de Pernambuco a la luz de la perspectiva de la reforma de la cultura de los sistemas**

El capítulo 7 muestra que la Enseñanza Media estadual en Pernambuco sostuvo un proceso de mejora educativa sistémica entre 2007 y 2019. El capítulo 8 reconstruye los principales componentes de la estrategia de política en el período. El presente capítulo se basa en los hallazgos de los apartados anteriores para comprender cómo se presentan en el caso de la Enseñanza Media en Pernambuco los factores clave para la mejora educativa sistémica señalados por la perspectiva de la reforma cultural en educación, reseñados en la sección 2.4 de la tesis. Al final se incluye una reflexión sobre el análisis de la política de Enseñanza Media de Pernambuco desde otras corrientes teóricas sobre la mejora educativa sistémica.

### **9.1. Dar prioridad política a la educación, tener un enfoque sistémico y desarrollar una estrategia integral y coherente**

#### **9.1.1. Priorizar a la educación en la agenda de gobierno**

Existen diversos indicios de que la educación fue un eje prioritario de la agenda de gobierno de Pernambuco entre 2007 y 2019. En primer lugar, la prioridad dada al área se visibiliza en la elección de la mejora educativa como objetivo estratégico en las gestiones de gobierno de Eduardo Campos (2007-2010; 2011-2014) y Paulo Câmara (2015-2018). Esta elección favoreció un seguimiento cercano de la estrategia y los indicadores de proceso y resultados por parte de la gobernación y la SEPLAG, en el marco de las iniciativas “Modernización de la gestión pública - Metas para educación” y “Pacto por la Educación”.

La priorización de la educación también se expresó en la audacia de la apuesta de política desarrollada. La SEE desplegó una estrategia comprehensiva que buscó resolver los nudos problemáticos prioritarios identificados al inicio del período, como los déficits en las condiciones de trabajo del personal educativo, la falta de una matriz curricular unificada y las deudas en las condiciones materiales para la escolarización. Implementó de modo simultáneo un conjunto de iniciativas para transformar la situación, como el Programa de Educación Integral, la reforma curricular y el cambio

en la gestión educativa, y la mejora de la infraestructura, el equipamiento y la alimentación.

Otro plano en el que se puede ver la priorización de la educación en la agenda de gobierno fue en el presupuesto. Los datos analizados en el subapartado 8.6. “Evolución del presupuesto en educación”. muestran que la inversión en educación en 2015 fue más del doble que la de 2007, que a su vez fue más de un 100% que la inversión promedio de la gestión anterior. Este aumento se logró a la par de que se avanzó en un proceso de mejora de eficiencia del gasto.

Estas acciones indican que Pernambuco logró sostener uno de los factores clave señalados por Rivas et al. (2020): una perspectiva de mediano y largo plazo, evitando que la coyuntura de corto plazo altere la estrategia definida.

#### 9.1.2. Enfoque sistémico

Los componentes de la política analizados en el capítulo anterior reflejan un enfoque sistémico, es decir, la decisión de alcanzar a la totalidad de estudiantes del sistema y no a un grupo segmentado.

En primer lugar, la perspectiva sistémica se identifica en los cambios del Programa de Educación Integral. Mientras que Procentro tenía un alcance más acotado y un modelo con menores posibilidades de escalar, el Programa de Educación Integral se planteó desde el inicio avanzar en una implementación gradual tendiente a la universalización del modelo y lo adaptó para hacer posible su expansión. Primero, se propuso el objetivo de que existiera al menos una escuela integral en cada municipio. Luego, se planteó como nuevo horizonte que el programa alcance al 70% de la matrícula para que la totalidad de estudiantes que deseen acceder a tiempo integral puedan hacerlo. El alcance del programa señala que se está avanzando en esta dirección. En 2019, Pernambuco era el estado con mayor cobertura de matrícula en tiempo integral (jornada extendida) de Brasil, con más de la mitad de sus estudiantes en esa modalidad.

La perspectiva sistémica también estuvo presente en la reforma curricular, que buscó generar un marco común para todas las escuelas de Enseñanza Media y desarrolló diversas iniciativas para afianzar su adopción en todas las escuelas.

Otro foco en el que se entrevistó el enfoque sistémico es en la reforma del modelo de gestión, que implicó medidas que abarcaron a la totalidad de las escuelas, como el cálculo del IDEPE, la firma de acuerdos de compromiso para el cumplimiento de las metas anuales, y el programa de Bono de Desempeño Educativo.

La mejora de la infraestructura, el equipamiento y la alimentación también tuvo una perspectiva sistémica. Algunas de las iniciativas en este foco se plantearon desde el comienzo para la totalidad de estudiantes, como el otorgamiento de un kit escolar, libros de texto de distintas disciplinas, merienda e incluso computadoras con los programas “Profesor Conectado” y “Alumno Conectado”. Otras, como la mejora de la infraestructura escolar, avanzaron en etapas, pero con miras a que todas las escuelas cumplan con estándares mínimos de infraestructura.

Ahora bien, cabe destacar que, si bien la perspectiva de alcance de las iniciativas de currículum, gestión e infraestructura fue generalizada, se desprende del análisis que las escuelas integrales recibieron mayor atención y recursos que las escuelas regulares.

La perspectiva sistémica también se plasma en los resultados, especialmente en la mejora generalizada de las trayectorias escolares. Como se analiza en el capítulo 7, mientras que en 2008 solo el 5% de las escuelas tenía una tasa de aprobación mayor a 90, en 2018 la situación cambió sustancialmente, con un 81% mayor a 90.

Una frase de una autoridad de la SEE entrevistada ilustra el enfoque sistémico de la política de Enseñanza Media de Pernambuco: “El gran desafío de nuestra red es construir un proyecto que no sea para una u otra escuela, si no que sirva para todas las escuelas” (entrevista a autoridad de la SEE, traducción propia).

### 9.1.3. Estrategia integral y coherente

La estrategia de política de Enseñanza Media de Pernambuco entre 2007 y 2019 también contiene características de integralidad. La SEE intervino de modo simultáneo y sostenido en distintos focos del sistema: infraestructura, equipamiento y alimentación, currículum y acciones para favorecer su implementación, y modelo de gestión. Además, el programa de Educación Integral potenció y enriqueció la

intervención en cada foco en un grupo creciente de escuelas, a partir de la extensión de la jornada escolar.

Por un lado, las acciones fueron coherentes al interior de cada foco de intervención. Por ejemplo, la reforma de lineamientos curriculares se complementó con formaciones docentes, libros de texto, el programa “Profesor Autor” para fomentar que las y los docentes desarrollen materiales didácticos y la implementación de un diario digital de clases con contenidos precargados.

El modelo de gestión incluyó un alineamiento entre los indicadores de proceso y resultado medidos, las evaluaciones estandarizadas, el esquema de monitoreo y el desarrollo de incentivos asociados a resultados.

En las escuelas del Programa de Educación Integral también se encuentra un alto grado de convergencia entre las características pedagógicas del modelo. Por ejemplo, entre el marco teórico de referencia, la extensión de la jornada, las materias innovadoras, y las prácticas educativas transversales, y las características de las condiciones de trabajo docente, como la selección de docentes y directores afines al modelo, la concentración horaria y la capacitación continua.

Por otro lado, las acciones también parecen haber sido coherentes entre focos de intervención. La política curricular centrada en la prescripción de contenidos obligatorios estuvo fuertemente articulada con el modelo de gestión, especialmente para promover aprendizajes en Lengua y Matemática. Por otro lado, la inversión en condiciones materiales también fue complementaria porque ofreció apoyos para desarrollar mejores procesos de aprendizaje.

El Programa de Educación Integral profundizó las intervenciones en estos ejes con una apuesta más ambiciosa posibilitada por la extensión del tiempo escolar. El tiempo adicional permitió profundizar las intervenciones en las áreas mencionadas y promover una transformación más sustantiva en los procesos de aprendizaje, posicionando al proyecto de vida de las y los jóvenes como objetivo central para el modelo educativo.

Ahora bien, un punto en el que se detectó que los componentes de la estrategia pueden entrar en tensión entre sí es en la intersección entre el modelo de gestión y la propuesta pedagógica de las escuelas integrales basada en los cuatro pilares de la

educación, la educación Inter dimensional y el protagonismo juvenil. Si bien la educación integral contempla la formación académica de excelencia como uno de sus ejes, es posible que el fuerte foco en los resultados en evaluaciones estandarizadas favorezca un desequilibrio a favor de la formación en la dimensión cognitiva y deje menos tiempo para el desarrollo de otras dimensiones.

La integralidad también se refleja en otras acciones complementarias impulsadas por la SEE. Un ejemplo brindado por una referente de la SEEIP ilustra la búsqueda constante por generar coherencia:

“¿Cómo traemos nuevas propuestas a integral? Buscamos los puntos de intersección. Por ejemplo, ahora tenemos a un grupo de profesores de matemática formándose con una fundación en educación financiera. ¿Cuál fue nuestro desafío antes de llevarles esta propuesta? Pensar cómo dialogaba con el currículum de matemática y de proyecto de vida de Pernambuco. Llegamos al profesor y le decimos: ‘tenemos una buena noticia. Hicimos una alianza para incluir una herramienta que te va a ayudar a dar matemática para estudiantes con dificultades de aprendizaje y enseñar educación financiera’. De ese modo no sienten que es trabajo adicional. No es un proyecto dislocado de lo que se hace en la escuela. Es algo que viene a potenciar el trabajo que ya están desarrollando” (entrevista a referente de la SEEIP, traducción propia).

La integralidad de la estrategia parece favorecer lo que Rivas et al. (2020) plantean como transformación de canales clásicos de política (currículum, formación docente, evaluaciones estandarizadas, sistemas de supervisión, etc.) en dispositivos para regular las prácticas y generar modificaciones en la cultura del sistema educativo.

## **9.2. Desarrollar una visión y prioridades comunes con foco en aprendizajes integrales y establecer metas claras y compartidas por todo el sistema educativo**

### **9.2.1. Desarrollo de una visión y prioridades comunes**

En el apartado 8.1. se detalla que la estrategia de política de Enseñanza Media de Pernambuco se basó en un análisis de situación sobre el principal problema educativo identificado en el estado (los bajos resultados en el IDEB) y los problemas causa

asociados. A partir de ese diagnóstico, la Secretaría de Educación desarrolló una estrategia para resolver los problemas causa y monitorear los avances de acciones concretas y sus resultados. También estableció metas, ambiciosas pero viables, relacionadas con la estrategia. De ese modo, parece haber favorecido el desarrollo de una visión coherente sobre los resultados esperados y el modo para alcanzarlos, como plantean Leithwood, Jantzi y Mascall (2002), o la teoría de cambio, que proponen Rivas et al (2020).

### 9.2.2. Establecer metas claras y compartidas por todo el sistema educativo

El IDEPE fue un instrumento clave para establecer metas en pocos objetivos claros y medibles, favoreció la concentración de esfuerzos y la coherencia de las acciones para alcanzarlos. El índice, que replica la fórmula del cálculo del IDEB, combina indicadores de inclusión (la tasa de aprobación) y de calidad (resultados de aprendizaje en la evaluación estandarizada estadual). Esta fórmula promueve que no se produzca una mejora en una dimensión a costa de la otra.

El cálculo del IDEPE fue posible porque Pernambuco desarrolló mecanismos de medición como la implementación anual y censal de evaluaciones estandarizadas en Matemática y Portugués (SAEPE) y un sistema de información y monitoreo (SIEPE). Su uso se potenció al facilitar el acceso a información oportuna a distintos agentes del sistema en función de su área de responsabilidad (escuela, región y estado). Además, el seguimiento de los mismos indicadores en los tres niveles del sistema parece haber facilitado la articulación, comunicación y coherencia entre ellos. Las y los entrevistados señalan que el apoyo de la Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG) fue clave para el desarrollo técnico y el sostenimiento de estos instrumentos.

Los indicadores relevados y monitoreados por Pernambuco incluyen tanto datos de proceso como de resultado, en afinidad con las recomendaciones de Leithwood, Jantzi y Mascall (2002).

### 9.2.3. Aprendizajes integrales y riesgos relacionados con el modelo de gestión

El foco en aprendizajes integrales se expresa con mayor claridad en el marco teórico de referencia del Programa de Educación Integral. El protagonismo juvenil, los cuatro pilares de la educación, la educación Inter dimensional y la pedagogía de la presencia se centran en el desarrollo integral de las y los jóvenes con foco en su proyecto de vida y el bienestar de la comunidad educativa.

Ahora bien, el modo en el que se implementa el modelo de gestión en Pernambuco parece presentar riesgos para la existencia de algunos de los efectos negativos señalados por Levin (2012). Por ejemplo, el intenso foco en el cumplimiento de metas puede favorecer la formación para la evaluación, en vez de fomentar la formación para la aplicación de los conocimientos en el mundo real. Se encontraron indicios de estas prácticas, por ejemplo, en el tiempo reservado para realizar evaluaciones en las horas de estudio orientado en las escuelas integrales, así como en las críticas de las y los docentes sobre la enseñanza “contenidista”.

No obstante, es relevante notar que en Brasil el ingreso al nivel superior depende del resultado en el ENEM, por lo que la “preparación para la prueba” puede favorecer la equidad para el ingreso al nivel superior. Si se desestimara sin cambiar las condiciones de ingreso al nivel superior a nivel nacional, podría tener efectos negativos en las oportunidades de continuación de estudios de estudiantes de contextos más desaventajados.

Otro problema señalado por Levin (2012) sobre el que aparecen indicios en el caso de Pernambuco es el estrechamiento curricular, producto de la priorización de Lengua y Matemática en las evaluaciones estandarizadas. Existen indicios de esto tanto en la carga horaria curricular como en las formaciones docentes brindadas por la SEE.

Es posible que el foco excesivo en los resultados en las evaluaciones académicas lleve a la “obsesión académica” señalada por Fullan (2021). El relato de una directora de una ETE entrevistada refleja esta posición:

“Teníamos un sueño, un deseo: llegar al 6 [en el IDEPE]. Después de mucho esfuerzo a lo largo de un año pensamos que lo lograríamos, pero no lo alcanzamos. Lloramos y nos frustramos. Al año siguiente continuamos los esfuerzos y lloramos de emoción cuando llegamos. Es reconfortante llegar a

un 6 en una escuela pública, ¿no?” (Entrevista a directora de Escuela Técnica Estadual, traducción propia).

Si bien esta obsesión parece encontrar un contrapeso en el marco de referencia teórico de las escuelas integrales, que promueve una formación integral que contempla el bienestar y distintas dimensiones de la vida para el desarrollo del proyecto de vida, no se cuenta con metas medibles en estas dimensiones, lo que podría atentar contra su despliegue.

Para mejorar esta situación, Pernambuco podría o bien eliminar progresivamente los incentivos o sanciones relacionados con las metas, como señala Levin (2012), o complejizar su sistema de medición y establecimiento de metas para incluir indicadores que den cuenta del desarrollo integral de las y los estudiantes. Acciones de formación y comunicación también podrían contribuir a mitigar estos riesgos.

### **9.3. Intervenir en todos los niveles del sistema favoreciendo la comunicación constante y genuina entre sus integrantes**

#### **9.3.1. Intervención multinivel**

Otra característica de la estrategia de política para la Enseñanza Media de Pernambuco es la intervención multinivel. Se identifican distintas iniciativas articuladas de desarrollo de capacidades y rendición de cuentas en escuelas, regiones y SEE.

El modelo de gestión “Todos por Pernambuco” es un ejemplo en este sentido ya que utiliza los mismos indicadores para establecer metas para cada nivel, con distinto alcance en función de su área de responsabilidad. Esto parece favorecer la cooperación y la articulación entre agentes del sistema.

El curso de formación Programa de Gestión de Pernambuco (PROGEPE) también parece estar orientado a favorecer la articulación entre niveles. Promueve el desarrollo de capacidades de gestión sobre la base de los mismos principios y es obligatorio para todas las personas con responsabilidades de gestión en escuelas (directores y directoras), regiones (coordinadores y coordinadoras regionales) y Secretaría (funcionarios y funcionarias).

Por otro lado, Pernambuco también aprovecha las iniciativas nacionales que se alinean con su estrategia, lo que potencia sus esfuerzos a nivel subnacional. Por ejemplo, replicar la fórmula de cálculo del IDEB a través del IDEPE facilita el desarrollo técnico porque se basa en una herramienta ya probada y, además, aprovecha el conocimiento instalado entre los y las agentes del sistema. Seguramente también favorece la mejora relativa de Pernambuco en la comparación interestadual, ya que sus objetivos se encuentran estrechamente alineados. Otro ejemplo de aprovechamiento de recursos nacionales es el uso de los recursos del Programa de Fomento a las Escuelas de Enseñanza Media de Tiempo Integral, que otorga recursos para avanzar en la transformación de escuelas regulares a integrales.

La importancia de favorecer el involucramiento de todos los integrantes de la comunidad educativa en el proceso de cambio del sistema de Enseñanza Media está presente en el discurso de las y los referentes de la SEE. Una autoridad entrevistada explica:

“Tenemos que tener un buen planeamiento, buena estrategia y un buen proyecto, pero encima de todo, [tenemos que] involucrar a las personas. Porque la educación no se puede cambiar por un decreto del secretario. Involucra a las personas, a las escuelas, a los profesores y a los estudiantes. Es un proceso que va aconteciendo a lo largo del tiempo. Toda la comunidad está involucrada en el proyecto y eso justifica sus resultados” (entrevista a autoridad de la SEE).

### 9.3.2. Comunicación vertical y horizontal

La SEE prevé distintos canales para favorecer la comunicación vertical y horizontal en el sistema de Enseñanza Media. Nuevamente, el modelo de gestión basado en resultados con responsabilidades claras para cada nivel del sistema (Secretaría de Educación, Gerencias Regionales de Educación y escuelas) es un canal privilegiado que parece favorecer la articulación vertical. Otro mecanismo es la firma del acuerdo de compromiso para el logro de metas de las escuelas que acontece cuando la Caravana de Educación visita las regiones. Las Gerencias Regionales de Educación parecen tener un rol especialmente relevante y fueron mencionadas en varias

oportunidades como agentes que ayudan a que las políticas “lleguen a las puntas” (en referencia a las escuelas).

Los encuentros que se organizan a lo largo del año para premiar y celebrar los avances de las escuelas también están orientados a favorecer el intercambio. En el Programa de Educación Integral se organizan, además, encuentros para compartir buenas prácticas. También se organizan encuentros entre escuelas con buenos resultados y escuelas que no alcanzaron las metas para favorecer el apoyo, intercambio y aprendizaje mutuo.

El análisis de la interacción de la comunidad educativa con las iniciativas de Procentro y el Programa de Educación Integral permite ver otro aspecto relacionado con la comunicación y la perspectiva política (Reimers, 2020) de la nueva gestión de gobierno. Varios de los cambios implementados a partir de 2007 modificaron aspectos que eran criticados por la comunidad educativa. Por ejemplo, dejaron de permitir que profesionales que no pertenecían a la red de docentes de Pernambuco asumieran cargos de dirección o docencia. Además, ampliaron el alcance para que no fuera un programa reducido de escuelas si no que tuviera como perspectiva alcanzar a la totalidad de estudiantes. También crearon las escuelas semi integrales de doble turno, que crean mejores condiciones para que asistan estudiantes de sectores desaventajados que deben trabajar o cuidar. Por otro lado, promovieron que ICE no participara más de la gestión de la política, aspecto que había sido criticado por el rol del sector privado en la educación pública. Estas modificaciones pueden ser consideradas indicios de la capacidad de escucha y adaptación del gobierno educativo.

#### **9.4. Promover la motivación intrínseca y desarrollar capacidades**

Las personas referentes del sistema de Enseñanza Media de Pernambuco entrevistadas transmitieron generalmente un alto nivel de motivación con su tarea, sentimiento que también se verifica en otros estudios analizados en el capítulo 8. La SEE despliega distintas iniciativas para favorecer la motivación de funcionarios, directivos, docentes y estudiantes.

Uno de los incentivos es el Bono de Desempeño Educacional que se otorga cuando una escuela o región alcanza las metas establecidas a principio de año. El Bono tiene

distintas características que vale la pena destacar. En primer lugar, las metas se establecen en relación con la situación de cada escuela y a partir de un análisis técnico de las características de cada establecimiento, es decir, no fijan la misma vara para todos ellos. Una referente entrevistada explica que parte de la premisa que todas las escuelas pueden mejorar, contemplando puntos de partida diferentes. Además, el bono es para la totalidad del equipo docente del establecimiento cuando la escuela alcanza el 50% de la meta o más. Es decir, es un logro colectivo, no individual. Por otro lado, el bono se enmarca en una política integral que promueve una diversidad de iniciativas para acompañar y apoyar a las escuelas en su proceso de mejora continua. Además, prevé mecanismos para acompañar más de cerca a las escuelas que no alcanzan los resultados esperados. Ahora bien, también es relevante señalar que la entrega de un incentivo económico puede reforzar los riesgos señalados por Levin (2012).

Otros dispositivos diseñados para favorecer la motivación y el sentimiento de orgullo y pertenencia son los encuentros de premiación y reconocimiento.

Los mecanismos de ascenso meritocrático a cargos de gestión, a través de un proceso selectivo que cuenta con legitimidad y el cumplimiento de requisitos como la aprobación del PROGEPE, también parecen ser medidas orientadas a favorecer la motivación.

En las EREM y ETE, además, la selección basada en entrevistas permite identificar a directivos y docentes que demuestran entusiasmo y alineamiento con el modelo de educación integral. Esto parece favorecer la existencia de un sentimiento compartido de pertenencia.

Las iniciativas que buscan favorecer la motivación se complementan con oportunidades de formación y desarrollo de capacidades. Estas están previstas a través de capacitaciones específicas brindadas por las Gerencias Regionales de Educación, la Secretaría de Educación, o universidades. También se prevé el acompañamiento del director o directora y la coordinación pedagógica en el puesto de trabajo.

Por último, la estrategia de política contempla múltiples intervenciones para favorecer la motivación de las y los estudiantes, especialmente en las escuelas de tiempo

integral. El dispositivo de recibimiento busca que las y los protagonistas del modelo educativo transmitan de primera mano su experiencia y preparen a quienes ingresan brindando información y generando expectativas sobre la educación integral. El foco en el proyecto de vida de cada joven es otro catalizador orientado a promover la motivación. La experiencia educativa busca que cada estudiante piense por qué la escuela tiene sentido para su desarrollo integral y cómo puede fortalecer sus capacidades para cumplir sus objetivos personales. Está previsto que esto suceda en la materia de Proyecto de Vida y Emprendedurismo o en las tutorías que ofrecen acompañamiento personalizado de las y los docentes sobre la base de la pedagogía de la presencia. Las materias y estrategias de enseñanza innovadoras, como la electivas que se basan en intereses de las y los estudiantes e integran distintas disciplinas, o las materias de Ciencia Experimental también buscan generar aprendizajes con mayor sentido. Los espacios de protagonismo juvenil, como los clubes, la monitoría y el consejo de clase son otras actividades pensadas con el mismo fin. La creencia de que el mayor nivel de exigencia y esfuerzo les permitirá rendir mejor en el ENEM y, por lo tanto, incrementar las oportunidades de ingresar en el nivel superior es otra característica orientada a generar motivación. Esta percepción se encuentra reforzada por el prestigio de las escuelas integrales.

Otras iniciativas para escuelas de todo el sistema de Enseñanza Media estadual (regulares e integrales) que buscan promover la motivación a través de acercar la experiencia educativa a los intereses estudiantiles son las Olimpiadas de robótica o los clubes de programación. El programa “Ganhe o Mundo”, que otorga becas para intercambios estudiantiles en otros países, también busca promover el esfuerzo y la motivación para el aprendizaje de un idioma. El programa PE No Campus, que brinda becas para continuar estudios en el nivel superior para estudiantes de bajos ingresos con resultados destacados en el ENEM, es otra iniciativa que tiene como objetivo aumentar la motivación y el esfuerzo de las y los estudiantes para ingresar a la universidad.

#### **9.5. Garantizar los recursos necesarios y utilizarlos eficientemente**

Por último, el caso de Pernambuco también se destaca por el uso eficiente de los recursos humanos y financieros. Como se muestra en el apartado 8.8. Se produjo un aumento real de los recursos destinados a educación a la par de que se avanzó en

medidas de mejora de la eficiencia del gasto. Esta se produjo mayormente disminuyendo la cantidad de docentes siguiendo la tendencia del descenso de la matrícula de Enseñanza Media estadual en el período. También se fortaleció a través de la creación de un índice que señala el uso adecuado de las horas docentes en la escuela y el desarrollo de un programa que otorga incentivos financieros a directores y coordinadores de las Gerencias Regionales de Educación para la asignación de las horas.

La gestión eficiente de los recursos estuvo presente en las preocupaciones de las personas entrevistadas de la SEE. Una anécdota relatada por una referente refleja esta perspectiva. Cuenta que al principio la Secretaría entregaba mochilas a la totalidad de estudiantes. Sin embargo, se dieron cuenta de que muchos no las utilizaban porque preferían utilizar mochilas propias ya que deseaban diferenciarse y mostrar sus gustos personales. A partir de ello, comenzaron a preguntar primero quiénes deseaban tener una mochila para asignar solo las necesarias. Esta anécdota parece reflejar una preocupación continua por asegurar el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles.

## 10. Síntesis de hallazgos y reflexiones finales

La investigación parte de una problemática compleja: los sistemas educativos de América Latina despliegan diversas estrategias de política para mejorar la inclusión y la calidad educativa en el nivel secundario, pero pocos logran sostener procesos de mejora educativa sistémica. Pernambuco, estado subnacional del nordeste de Brasil, es señalado por la literatura como un caso excepcional que ha logrado mejorar de modo generalizado y sostenido en el último ciclo de la secundaria. El objetivo de la tesis es comprender cómo la política de Enseñanza Media de Pernambuco contribuyó a la mejora educativa sistémica entre 2007 y 2019. Para ello, utiliza la lente analítica de la corriente teórica de la reforma de la cultura de los sistemas por ser la más afín al paradigma de la complejidad. A continuación, se sintetizan los principales hallazgos del trabajo.

### 10.1. Avances y desafíos pendientes de la mejora educativa sistémica de la Enseñanza Media estadual de Pernambuco entre 2007 y 2019

#### 10.1.1. Trayectorias

Pernambuco avanzó en la inclusión educativa de sus jóvenes. Fue el 8° estado que más mejoró la inclusión de personas de 15 a 17 años dentro del sistema educativo y el 2° que más mejoró el porcentaje de personas de 15 a 17 años inscritas en la Enseñanza Media. La reducción de la sobreedad en los tres niveles de la educación básica contribuyó a estas mejoras.

Aun así, como su punto de partida era desaventajado, las tasas de escolarización bruta y neta de Pernambuco aún se encuentran levemente por debajo del promedio nacional. En 2019, 8 de cada 100 jóvenes pernambucanos en edad de asistir a la Enseñanza Media se encontraban fuera de la escuela y 21 de cada 100 estaban cursando otro nivel educativo.

Uno de los principales avances de Pernambuco fue la mejora del tránsito de sus estudiantes por el nivel medio. Su logro más destacado fue alcanzar prácticamente la erradicación del abandono escolar, que pasó de ser uno de los más altos del país, con 24% de las y los jóvenes que se desvinculaban de la Enseñanza Media en 2007,

a ser el estado con menor abandono, con tan solo 1% que dejaban el nivel en 2019. También disminuyó la tasa de repitencia, que en 2019 era la mitad que el promedio nacional. Estas mejoras repercutieron en un aumento en la aprobación, que se verificó en la mayoría de las escuelas. Mientras que en 2008 sólo el 5% de las escuelas tenía una tasa de aprobación mayor a 90, en 2018 el 81% lo lograba. Estos avances posicionaron a Pernambuco como el estado con la mayor tasa de aprobación del país en 2019.

La mejora en la inclusión y el tránsito por el nivel medio se tradujo en un aumento de la graduación. Mientras que en 2012 solo el 42,3% de las y los jóvenes de 19 años se había graduado, en 2019 el 68,1% lo había hecho. Si bien la mejora es sustantiva y posiciona a Pernambuco 3 puntos porcentuales por encima del promedio nacional, 32 de 100 jóvenes no se habían graduado en la edad esperada en 2019.

#### 10.1.2 Aprendizajes

Los avances en garantizar trayectorias más inclusivas se lograron a la par de la mejora en la calidad de los aprendizajes, según las evaluaciones estandarizadas. Los aprendizajes en Portugués y Matemática de Enseñanza Media mejoraron en el SAEB entre 2007 y 2019. Mientras que los resultados de Pernambuco en 2007 eran más bajos que el promedio nacional, el estado logró revertir esta situación a partir de 2013 en Portugués y de 2015 en Matemática. En 2019, el conjunto de estudiantes de Pernambuco tenía resultados levemente superiores en comparación con sus pares del país.

#### 10.1.3 Desigualdades por nivel socio económico

La evolución de la tasa de escolarización neta muestra una reducción en las brechas de desigualdad por nivel socioeconómico. Entre 2012 y 2019, la diferencia entre las y los estudiantes del cuartil más pobre y del cuartil más rico se redujo considerablemente. La disminución de la brecha es aún más significativa entre estudiantes del segundo cuartil más pobre y el cuartil más rico.

Si bien hay indicios de que las brechas de desigualdad de aprendizajes no se redujeron en el período, Pernambuco presenta una baja desigualdad entre sus estudiantes de menor y mayor nivel socioeconómico. En 2017, Pernambuco fue el

estado con la menor brecha de desigualdad entre estudiantes más pobres y más ricos y fue el 2° estado con los resultados más altos de estudiantes de nivel socioeconómico bajo.

#### 10.1.4. Diferencias entre escuelas regulares, EREM y ETE

La proporción de EREM y ETE aumentó progresivamente entre 2007 y 2019, hasta alcanzar a más de la mitad de los establecimientos del estado. Si bien los tres tipos de escuelas mejoraron las trayectorias de sus estudiantes en el período, las EREM y las ETE mejoraron más en términos de abandono, repitencia y reprobación. Además, estas escuelas tienen mejores resultados en los aprendizajes de Matemática y Lengua Portuguesa.

Cuando se compara la evolución de las tasas de aprobación, abandono y reprobación entre escuelas de Enseñanza Media estadual que permanecieron regulares entre 2009 y 2012 y escuelas que eran regulares y se transformaron a EREM, se verifica que la transformación a EREM acelera las mejoras en las escuelas.

Si bien pueden existir factores extrínsecos relacionados con el nivel socioeconómico que inciden en estos resultados, un estudio que controló estas diferencias muestra que asistir a una escuela integral mejora las probabilidades de asistir al nivel superior, tener un mejor salario, reducir las brechas de desigualdad, y posponer la decisión de casarse y tener hijos.

#### 10.1.5. Conquistas y desafíos a futuro

La mayor conquista de Pernambuco es la mejora en las trayectorias escolares. Especialmente, en la reducción del abandono y la disminución de la repitencia que produjeron aumentos significativos en la aprobación. Esta mejora es consistente con la estrategia de política focalizada en mejorar las trayectorias de estudiantes que se encuentran dentro del sistema educativo.

Las deudas pendientes en términos de trayectorias se concentran principalmente en garantizar la inclusión de estudiantes que se encuentran fuera del sistema. Para avanzar en este eje es necesario realizar un esfuerzo entre distintos niveles

educativos para favorecer que las y los adolescentes se egresen de la Enseñanza Fundamental e ingresen a cursar la Enseñanza Media. También se requieren esfuerzos coordinados para seguir reduciendo la distorsión edad / año y garantizar que cada estudiante finalice su educación en el tiempo previsto.

En el terreno de los aprendizajes se produjeron mejoras, pero aún hay margen para seguir mejorando y garantizar que la mayoría de las y los estudiantes alcancen altos niveles de desempeño.

Se verifica una disminución de las desigualdades por nivel socio económico en las trayectorias escolares producto de la mejora generalizada en la aprobación, aunque persisten diferencias sustantivas. Si bien en aprendizajes hay indicios de que no se redujeron claramente las diferencias por nivel socioeconómico, Pernambuco se destaca porque sus estudiantes de menores ingresos tienen un desempeño relativamente mejor en comparación con otros estados, lo que se traduce en una brecha relativamente baja de desigualdad.

Los resultados de las EREM y las ETE indican que la expansión del Programa de Educación Integral parece ser una apuesta promisoriosa para fortalecer el proceso educativo de mejora sistémica a futuro. Estas escuelas aceleran la mejora en las trayectorias escolares y obtienen mejores resultados de aprendizaje. Si bien pueden incidir factores extrínsecos relacionados con una selección indirecta de la matrícula que asiste a estas escuelas, hay evidencias de que sus efectos positivos en la vida postsecundaria se producen con independencia de las diferencias socio económicas de las y los estudiantes de escuelas integrales y regulares.

## **10.2. La estrategia de política de Enseñanza Media de Pernambuco entre 2007 y 2019**

La estrategia de política de Enseñanza Media de Pernambuco tuvo un cambio decisivo en 2007 cuando asumió una nueva gestión de gobierno. El nuevo gobierno, en el marco de una reforma en el modelo de gestión del Estado, elaboró un diagnóstico de los principales problemas de la educación en Pernambuco y desarrolló una estrategia para abordarlos, que se sostuvo, con pequeñas variaciones, a lo largo del período. Se identifican tres componentes principales de la estrategia de Enseñanza Media y otras iniciativas relevantes.

### 10.2.1. El Programa de Educación Integral

El Programa de Educación Integral se basa en el antecedente de Procentro, una iniciativa cogestionada por un instituto privado y la SEE de Pernambuco entre 2004 y 2007. Sobre la base de un diagnóstico de la situación de la juventud a comienzos del siglo XXI, desarrollaron un modelo educativo innovador que se propone poner al proyecto de vida de las y los jóvenes en el centro.

Para materializar el modelo educativo ideado, implementaron innovaciones en las prácticas de enseñanza, como la extensión de la jornada escolar de 20 horas a 45 horas y el fortalecimiento de las prácticas pedagógicas con foco en tres pilares: educación académica de excelencia, preparación para la vida y educación profesional. Además, introdujeron innovaciones en las condiciones de trabajo docente vinculadas a: los modos de selección (basada en evaluaciones y entrevistas); contratación (concentración horaria en una escuela, salario diferencial en hasta un 125% más y bono por desempeño); formación (inducción, cursos de formación continua y apoyo del director y coordinadores pedagógicos); y evaluación (individual y colectiva, vinculada a la obtención de un bono y a la posible remoción del cargo). El plantel escolar también difería de las escuelas regulares, con un mayor liderazgo y responsabilización del director o directora y coordinadores para apoyar su tarea. El modelo de gestión escolar también fue innovador. Desarrollaron la Tecnología Empresarial Socio Educativa basada en una metodología del mundo corporativo, con énfasis en las evaluaciones y el monitoreo de resultados, articulada con el modelo pedagógico. Por último, las escuelas de Procentro también incluyeron una mejora en la infraestructura, el equipamiento y la alimentación de las y los estudiantes.

Procentro tuvo apoyos y detractores en la comunidad educativa. Por un lado, se identifica un alto interés de familias y estudiantes por asistir a las escuelas de Procentro, una alta motivación del personal contratado, y un interés de intendentes por crear escuelas del programa en sus territorios. Por otro lado, se criticó la creación de una nueva escuela en el Gimnasio de Pernambuco, el carácter elitista del programa, la dificultad de estudiantes de bajos recursos para asistir, los mecanismos de selección docente, y la participación del sector privado en educación con lógicas empresariales y neoliberales.

En 2007, el nuevo gobierno decidió continuar y expandir el modelo a pesar de haber sido desarrollado en un gobierno de otro color político. Se sostuvieron algunos aspectos del programa y otros se modificaron. Varios de los cambios se produjeron en aspectos criticados por la comunidad educativa.

Uno de los principales cambios se produjo en el marco institucional. Las escuelas del programa cambiaron de nombre y pasaron a depender totalmente de la SEE; el instituto privado dejó de participar en la gestión. La estrategia de expansión se aceleró y se centró en la conversión de escuelas regulares a integrales, con miras a su universalización. La estructura operativa del programa también fue cambiando para adaptarse mejor a la expansión progresiva, con un mayor protagonismo de las Gerencias Regionales de Educación.

La propuesta pedagógica sostuvo el marco teórico de referencia de Procentro. Mantuvo el modelo integral de 45 horas por semana y se crearon las escuelas semi integrales de 35 horas por semana. En 2016 se creó la variante semi integral de dos turnos que facilita la asistencia de estudiantes que necesitan trabajar y el aprovechamiento de la infraestructura existente en las escuelas sin reducir la matrícula. En relación con el currículum, se estandarizó la carga horaria con materias basadas en las disciplinas tradicionales y materias innovadoras (Proyecto de Vida y Emprendedurismo; Química, Física y Biología Experimental; Electivas; y Estudio Dirigido). También se fortalecieron prácticas transversales como el recibimiento, los clubes juveniles, las tutorías, el nivelamiento, la monitoría y los consejos de clase. Se sostuvieron las prácticas para favorecer el involucramiento de las familias. Por otro lado, se desarrolló el modelo de escuelas integrales técnicas (ETE), con un proceso de ingreso selectivo y certificación técnico profesional.

Se sostuvieron las principales condiciones diferenciales del trabajo de directivos y docentes de escuelas integrales y las premisas del modelo de gestión escolar. Uno de los cambios fue que se dejó de permitir la contratación de personas externas al sistema educativo de Pernambuco. Otra modificación se produjo en la evaluación vinculada con el cobro de un bono, que dejó de basarse en aspectos individuales y se centró en resultados colectivos.

Al principio, la expansión del modelo enfrentó algunas resistencias de la comunidad educativa por la falta de consulta para la transformación de escuelas regulares a

integrales y los conflictos logísticos y de infraestructura en el proceso de transformación. Sin embargo, la educación integral goza de un alto prestigio en el estado y en general se verifica que docentes y estudiantes valoran los beneficios relacionados con la mejora de las condiciones de trabajo y las oportunidades de aprendizaje.

### 8.3.1. Reforma curricular e iniciativas para afianzar su implementación

El segundo componente de la estrategia de política para la enseñanza media fue la reforma del currículum y del modelo de gestión. Se definieron contenidos mínimos estandarizados con un alto nivel de detalle y prescripción. Para afianzar su adopción, se impulsaron iniciativas como el concurso Profesor Autor, cursos de formación continua y la implementación de un diario digital.

La reforma del modelo de gestión también tuvo como objetivo contribuir al cambio en las prácticas escolares. Se implementaron de modo simultáneo cuatro iniciativas para promover la responsabilización por resultados en todos los agentes del sistema: (i) la implementación de un sistema propio de evaluación (SAEPE); (ii) la definición de objetivos educativos y metas claras por escuela (metas de IDEPE); (iii) el desarrollo de un sistema de incentivos para las escuelas que alcanzan las metas (Bono de Desempeño Educativo y concursos y premiaciones); (iv) la puesta en marcha de un sistema de monitoreo de indicadores de procesos y resultados (desarrollo del SIEPE con indicadores de proceso y resultado e implementación del Pacto por la Educación para fortalecer el seguimiento y acompañamiento a las escuelas para alcanzar las metas). También se implementaron cursos de formación en gestión obligatorios (PROGEPE).

La evidencia muestra que las políticas curriculares y de gestión por resultados influyeron en las prácticas escolares, especialmente en el trabajo docente. Si bien se encuentra oposición del sindicato y críticas de la academia vinculadas con la intensificación del trabajo docente, el carácter gerencialista de la política, y el reduccionismo asociado al foco en evaluaciones estandarizadas, entre otras, se observa en general un alto nivel de aceptación del modelo. La cultura escolar de Pernambuco parece ser receptiva a las iniciativas de responsabilización y rendición de cuentas en el sistema de educación estadual.

### 10.2.3. Infraestructura, equipamiento y alimentación

El tercer componente de la estrategia de política fue la mejora de la infraestructura, el equipamiento y la alimentación. Se implementó un Programa de Estándares Básicos y se construyeron laboratorios de ciencias e informática y bibliotecas o salas de lectura, aunque el censo escolar indica que aún una proporción significativa de establecimientos no cuentan con estos espacios. También se otorgaron recursos para que docentes compren dispositivos tecnológicos y se dieron en comodato tablets a estudiantes. La SEE distribuyó kits escolares con uniformes y materiales para el trabajo escolar. Además, se avanzó en garantizar la merienda escolar en escuelas regulares y tres comidas diarias en escuelas integrales. Garantizar transporte escolar para estudiantes que lo requieran fue otro foco de intervención.

### 10.2.4. Otras iniciativas relevantes

Se implementaron otras iniciativas como el programa Travessia para la corrección de la sobreedad, el fortalecimiento de la Educación a Distancia para brindar cursos profesionalizantes, el programa Ganhe O Mundo orientado a promover el aprendizaje de idiomas extranjeros, el programa PE No Campus para incentivar el acceso al nivel superior de estudiantes de bajos recursos económicos, e iniciativas vinculadas con la inclusión de tecnologías digitales a la escuela.

## **10.3. Los factores clave para la mejora sistémica en Pernambuco y los aportes del análisis del caso a la perspectiva de la reforma cultural de los sistemas**

### 10.3.1. Presencia de los factores clave para la mejora educativa sistémica en el caso de Pernambuco

En el capítulo 9 se identifica que la estrategia de política para la Enseñanza Media desarrollada por Pernambuco entre 2007 y 2019 refleja la presencia de los factores clave para la mejora educativa sistémica señalados en la revisión de literatura de la corriente de la reforma cultural de los sistemas realizada en el apartado 2.4.

La **prioridad política a la educación** se expresa en la elección de la mejora educativa como eje prioritario en el mapa de estrategia de gobierno, en la audacia de la apuesta de política desarrollada, y en el aumento del presupuesto destinado a educación.

El **enfoque sistémico**, se identifica en los principales componentes de política analizados. En el Programa de Educación Integral se observa en su expansión progresiva con miras a alcanzar al 70% de la matrícula para que la totalidad de estudiantes que quieran asistir a una escuela integral pueda hacerlo. En la reforma del currículum y del modelo de gestión, y en la mejora de la infraestructura, el equipamiento y la alimentación se identifica en el alcance de las iniciativas, que apuntan al 100% de las escuelas de Pernambuco.

La **integralidad** se encuentra en la intervención simultánea y sostenida en distintas dimensiones de política: infraestructura, equipamiento y alimentación, currículum y acciones para favorecer su implementación, e iniciativas vinculadas al modelo de gestión. Además, el programa de Educación Integral potenció la intervención en cada foco gracias a la extensión de la jornada escolar en un grupo creciente de escuelas. Las acciones impulsadas parecen ser coherentes tanto al interior de cada foco de intervención como entre ellos. Un punto en el que puede existir una tensión es en la intersección entre el modelo de gestión y la propuesta pedagógica de las escuelas integrales, porque el primero tiende a dar más relevancia a la formación académica por sobre otras dimensiones contempladas en el protagonismo juvenil, los cuatro pilares de la educación y la educación Inter dimensional.

El **desarrollo de una visión y prioridades compartidas por la comunidad educativa** se refleja en la estrategia basada en un diagnóstico de la situación de la educación en Pernambuco, en el establecimiento de metas ambiciosas pero viables y en el monitoreo constante de los avances.

El **establecimiento de metas comunes** se basó en la implementación del IDEPE para pautar objetivos de mejora con el apoyo del SIEPE para permitir su monitoreo y el acompañamiento de la SEPLAG, la Secretaría de Educación y las Gerencias Regionales de Educación a las escuelas.

La **intervención multinivel** se plasma en distintas iniciativas que involucran la articulación entre los cuatro niveles del sistema educativo de Pernambuco: las

escuelas, las Gerencias Regionales de Educación, la SEE, y algunas iniciativas del Ministerio de Educación nacional. La mayoría se relaciona con el modelo de gestión, como el programa “Todos por Pernambuco”, el curso PROGEPE y el desarrollo del IDEPE sobre la base del IDEB. También se aprovechan recursos nacionales como los recursos del Programa de Fomento a las Escuelas de Enseñanza Media de Tiempo Integral.

Los **canales de comunicación verticales y horizontales** se encuentran en el modelo de gestión, en el rol de articulación de las Gerencias Regionales de Educación, y en los distintos encuentros de reconocimiento e intercambio de experiencias.

La **promoción de la motivación de docentes, directivos y funcionarios** se busca a través de distintos dispositivos, como el Bono de Desempeño Educacional que se basa en metas colectivas de mejora relativas a la situación inicial de cada escuela, encuentros de promoción e intercambio de experiencias, mecanismos de ascenso meritocrático y selección del equipo escolar en las escuelas del Programa de Educación Integral. Las capacitaciones brindadas por la Secretaría de Educación y las Gerencias Regionales de Educación son oportunidades que también pueden aumentar la motivación, así como el apoyo cercano para las escuelas que no alcanzan los resultados esperados.

La **promoción de la motivación de estudiantes** se persigue a través de distintos dispositivos. En las EREM y las ETE se identifican: la práctica de recibimiento, el foco en el proyecto de vida viabilizado a través de la materia Proyecto de Vida y Emprendedurismo y las tutorías, las materias y estrategias de enseñanza innovadoras, los espacios de protagonismo juvenil como los clubes, la monitoría y el consejo de clase y la formación académica para rendir el ENEM. Otras iniciativas implementadas en escuelas regulares e integrales son las Olimpíadas de Robótica, el programa Ganhe O Mundo y el Programa PE No Campus, entre otros.

La **eficiencia en el uso de los recursos** se visibiliza en la gestión del presupuesto destinado a educación, mayormente relacionado con la disminución de cargos docentes acompañando la reducción de la matrícula. También se lleva adelante con la creación de un índice de eficiencia de gestión con un bono asociado para favorecer que coordinadores regionales y directivos tomen decisiones de personal eficientes.

Finalmente, se identifica una **tensión entre el foco en aprendizajes integrales y el modelo de gestión**. Si bien el marco de referencia pedagógico del Programa de Educación Integral refleja una visión holística del bienestar y el desarrollo de las y los estudiantes, la relevancia dada a las metas y los incentivos como el Bono de Desempeño Educativo puede favorecer prácticas como la formación para la evaluación, el estrechamiento curricular y la obsesión académica.

### 10.3.2. El aporte del análisis del caso de Pernambuco a la corriente de la reforma cultural de los sistemas educativos

El análisis del caso de Pernambuco desde el enfoque de la corriente de la reforma cultural de los sistemas puede contribuir al desarrollo de la teoría de distintos modos. En primer lugar, sus resultados señalan que es un caso de mejora educativa sistémica y el análisis de la estrategia de política desarrollada indica la presencia de los principales factores clave señalados por la literatura. Estos hallazgos contribuyen a sostener que las propuestas teóricas son relevantes para pensar las características que deben estar presentes en procesos de mejora sistémica.

Por otro lado, el análisis del caso ofrece ejemplos concretos de cómo los factores clave propuestos por la teoría se plasman en la práctica. De este modo, visibiliza que los factores no son meras intenciones de decisores de política, si no políticas reales que se sostienen en el tiempo e interactúan de distintos modos en la comunidad educativa.

Además, el análisis de Pernambuco proporciona evidencia empírica de un proceso de mejora educativa sistémica de América Latina, una región generalmente subrepresentada en el estudio de casos desde la corriente de la reforma de la cultura de los sistemas.

Por último, se considera que el caso de Pernambuco puede servir de inspiración para otros sistemas educativos de América Latina que procuren sostener procesos de mejora educativa sistémica. Si bien desde la perspectiva de la complejidad se sostiene que no es posible replicar una experiencia de política porque los contextos iniciales son cambiantes y existen situaciones emergentes, conocer caminos reales emprendidos por gobiernos de la región puede enriquecer la reflexión y estimular ideas para la acción.



## Bibliografía

- Acosta, F. (2019, Octubre). *Las políticas para la escuela secundaria: análisis comparado en América Latina*. IPE UNESCO.
- Adupe. (2006, agosto 23). Desafio da educação é a qualidade. *Adupe Seção Sindical Docentes da Universidade de Pernambuco*.
- Alessandro, M., Lafuente, M., y Shostak, R. (2014, Abril). *Liderazgo desde el centro. El modelo de gestión del estado de Pernambuco (Brasil)* [Nota técnica]. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Andrade Oliveira, D. (2017). Los sindicatos de educación frente a los desafíos de la nueva gestión pública. *Polifonías Revista de Educación*, 11(11), 33-60.
- Bassey, M. (1999). *Case Study Research in Educational Settings*. McGraw-Hill Education.
- Bruns, B., Filmer, D., y Patrinos, H. A. (2011). *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*. World Bank.
- Centre for Public Impact. (2018). *A política de Educação em Tempo Integral no Estado brasileiro de Pernambuco*. Instituto Natura.
- Correia, M. d. S. (2011). *Capacidade do Núcleo Estratégico na Contratualização de Resultados - Análise da Trajetória de Pernambuco* [Dissertação de maestría]. Fundação Getulio Vargas Escola De Administração De Empresas De São Paulo.
- Cruz, T., Cuconato, G., y Sá, E. (2018). *Escola de tempo integral*. Dados Para um Debate Democrático na Educação (D3E).
- D'Alessandre, V. (2020, Noviembre). *Clase 1. Herramienta para identificar una política pública* [Presentación]. Taller de Formación Práctica UNSAM.

Dantas Cavalcanti, A. C. (2018). Trabalhadores em Educação no Governo de Pernambuco: por um diálogo ativo. *Educ. rev.*, 34(69).

da Silva, A. M., y da Silva, I. S. (2017). Ideb e Idepe: a qualidade da educação a partir dos resultados numéricos. *VI Congresso Nacional de Educação*.

da Silva, E. L. (2016). Pernambuco transforma projeto experimental em política pública de gestão da educação básica. *Anais do 14º Congresso Internacional de Tecnologia na Educação*.

Datos Mundial. (2022). *Desarrollo de las tasas de inflación en Brasil* [Calculadora en línea]. Datos Mundial. <https://www.datosmundial.com/america/brasil/inflacion.php>

de Carvalho, J. F. (n.d.). *Proposta de um índice de eficiência relativa na gestão de recursos públicos no ensino médio estadual de Pernambuco, na perspectiva das gerências regionais de educação - GRE(s)* [Dissertação de mestría]. Universidade Federal de Pernambuco.

*Decreto de Executivo 25.569/03* [Crea el Centro De Ensino Experimental Ginásio Pernambucano]. (2003, julio 1). Diário Oficial do Estado.

*Decreto de Executivo 26.307/04* [Crea el Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental]. (2004, enero 15). Diário Oficial do Estado.

*Decreto do Executivo 36.581* [Aprobación de la regulación de la Secretaría de Educación] [Diário Oficial do Estado]. (2010, octubre 13).

*Decreto do Executivo 40.599/14* [Aprueba el reglamento de la Secretaría de Educación]. (2014, abril 3). Diário Oficial de Pernambuco.

Di Gropello, E., Vargas, M. J., y Yanes Pagans, M. (2019, Diciembre). *¿Qué lecciones nos dejan los últimos resultados de PISA 2018 para América Latina?* Banco Mundial.

- Elacqua, G., Navarro Palau, P., Prada, M. F., y Soares, S. (2019). *Does technical education improve academic outcomes?: evidence from Brazil*. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Elacqua, G., Soares, S., y Brent, I. (2019, Octubre). *Em busca da maior eficiência e equidade dos recursos escolares. Uma análise a partir do gasto por escola em Pernambuco*. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Elmore, R. F. (2016). "Getting to scale..." It seemed like a good idea at the time. *Journal of Educational Change*, 17(4), 529-537.
- Felix dos Santos, A. L. Andrade, E. F., y Marquez, L. R. (2019). *Políticas educacionais no estado de Pernambuco: discursos, tensões e contradições*. Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação.
- Ferraz, C., y Bruns, B. (2012). Paying Teachers to Perform: The Impact of Bonus Pay in Pernambuco, Brazil. *Society for Research on Educational Effectiveness*.
- Ferreira da Cunha, D., y Nunes Dias de Araújo, C. C. (2021, enero 26). Educação integral em Pernambuco: impactos sociais na vida de jovens e adolescentes. *Revista Educação Pública*, 21(3).
- Frente Popular de Pernambuco. (2006). *Programa de governo. Eduardo Campos*.
- Fullan, M. (2009). Large-scale reform comes of age. *Journal of Educational Change*, 10, 101-113.
- Fullan, M. (2010). The big ideas behind whole system reform. *Education Canada*, 50(3), 24-27.
- Fullan, M. (2011). *Choosing the wrong drivers for whole system reform*. Centre for Strategic Education.

Fullan, M. (2021). *Los impulsores correctos para el éxito de todo el sistema*.  
Centre for Strategic Education.

Fullan, M., y Miles, M. B. (1992, Junio). Getting reform right: what works and what doesn't. *Phi Delta Kappan*, 745-752.

Fullan, M., Rolheiser, C., Mascal, B., Edge, K., y Goodson, I. (2001). Accomplishing Large Scale reform: A Tri-Level Proposition. En F. Hernández (Ed.), *Social geographies of educational change: Drawing a map for curious and dissatisfied travellers*. Springer Dordrecht.

G1. (2006, 10 29). Desacreditado no início da campanha, Campos se elege em PE. *Globo*.

Gobierno de Pernambuco. (2008). *Relatório de ação de governo 2008*. Pernambuco.

Gobierno de Pernambuco. (2009). *Relatório de ação de governo 2009*. Pernambuco.

Gobierno de Pernambuco. (2010). *Relatório de ação de governo 2010*. Pernambuco.

Gobierno de Pernambuco. (2011). *Relatório de ação de governo 2011*. Pernambuco.

Gobierno de Pernambuco. (2012). *Relatório de ação de governo 2012*. Pernambuco.

Gobierno de Pernambuco. (2013). *Relatório de ação de governo 2013*. Pernambuco.

Gobierno de Pernambuco. (2014). *Relatório de ação de governo 2014*. Pernambuco

Gobierno de Pernambuco. (2015). *Relatório de ação de governo 2015*. Pernambuco.

Gobierno de Pernambuco. (2016). *Relatório de ação de governo 2016*. Pernambuco.

Gobierno de Pernambuco. (2017). *Relatório de ação de governo 2017*. Pernambuco

Gobierno de Pernambuco. Secretaría de Educación. (2018). *Balanço da educação 2015 | 2018*. Pernambuco.

Hanushek, E. A. (1996). School resources and student performance. En G. Burtless (Ed.), *Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success*. Brookings Institution Press.

Henry, R.J., L. (2011, Septiembre). *O Ginásio Pernambucano e o Procentro: Os desafios para transformar um projeto piloto em política de rede* [Dissertação de maestría]. Universidade Federal de Pernambuco.

IPE UNESCO. (2019, Mayo). *Documento de sub-eje. Nivel secundario. Educación básica*. IPE UNESCO.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019a). *Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2019*. IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019b). *Síntese de Indicadores Sociais 2007 y 2018. Educação*. IBGE.

Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (2019a). *Livreto institucional*. ICE.

Instituto de Corresponsabilidade pela Educação. (2019b). *Caderno Memória e Concepção – Concepção do Modelo da Escola da Escolha*. ICE.

Instituto de Corresponsabilidade pela Educação. (2019c). *Caderno modelo pedagógico – Princípios educativos*. ICE.

Instituto de Corresponsabilidade pela Educação. (2019d). *Caderno Inovações em Conteúdo, Método e Gestão – Metodologias de Êxito*. ICE.

Instituto de Corresponsabilidade pela Educação. (2019e). *Caderno Inovações em Conteúdo, Método e Gestão – Práticas Educativas*. ICE.

Instituto de Gestão Pública de Pernambuco. (2019, Mayo). *Avaliação do Pacto pela Educação em Pernambuco*. Pernambuco.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2007). *Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação - 2007*. INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2007b). *Censo escolar - Microdados*.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2008a). *Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação - 2008*. INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2008b). *Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio - Escolas*. INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2009). *Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino*

*Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação*  
- 2009. INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.  
(2010). *Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação*  
- 2010. INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.  
(2010b). Censo escolar - Microdados.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.  
(2011). *Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação*  
- 2011. INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.  
(2012). *Taxas de Distorção Idade-série segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação- 2012*. INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.  
(2013). *Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação*  
- 2013. INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.  
(2013b). Censo escolar - Microdados.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2014). *Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação - 2014*. INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2015). *Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação - 2015*. INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2016). *Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação - 2016*. INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2016b). Censo escolar - Microdados.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2017). *Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação - 2017*.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2018). *Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino*

*Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação - 2018.* INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2019a). *Taxas de Distorção Idade-série segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação- 2019.* INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2019b). *Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação - 2019.*

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2019c). *Resultados IDEB por escola - Ensino Médio.* INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2019d). *Censo escolar - Microdados.*

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2020b). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020.* INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2020a). *Sinopse Estatística da Educação Básica 2019.* INEP.

Instituto Natura. (2018). *Pernambuco, um estado de destaque no Ensino Médio.*

Instituto Sonho Grande. (2019, Septiembre). *Mais integral, mais oportunidades Um estudo sobre a trajetória dos egressos da rede estadual de ensino de Pernambuco.* Instituto Sonho Grande.

Instituto Sonho Grande. (2020). *Percepções e satisfação dos professores em Pernambuco*. ISG.

Lei 13.486/08. (2008). *Instaura el Bono de Desempeño Educacional* [Instaura el Bono de Desempeño Educacional]. Diário Oficial do Estado.

*Lei Complementar 125/08* [Crea el Programa de Educación Integral]. (2008, Julio 10). Diário Oficial do Estado.

Leithwood, K., Jantzi, D., y Mascal, B. (2002). A framework for research on large-scale reform. *Journal of Educational Change*, 3, 7-33.

Levin, B. (2012). *System-wide Improvement in Education*. The International Academy of Education.

Lopes, A., y da Silva, E. G. (2020, Enero). Avaliação de um programa de educação integral em pernambuco, nordeste do brasil, na perspectiva dos docentes. *Revista Electrónica de Investigación y Docencia (REID)*, 23, 65-77.

Magalhães, M. (2008). *A juventude brasileira ganha uma nova escola de Ensino Médio: Pernambuco cria, experimenta e aprova*. São Paulo: Albatroz: Loqüi.

McMillan, J. H., y Schumacher, S. (2014). *Research in Education: Evidence-based Inquiry* (7th ed.). Pearson.

Mourshed, M., Chijioke, C., y Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey y Company.

Nóbrega, S. A. (2016, Septiembre). *Programa de modernização da gestão pública – metas para a educação: mudanças no trabalho docente e valorização profissional na rede estadual de Pernambuco* [Dissertação de mestría]. Universidade Federal de Pernambuco.

Nogueira Dias, M. C., y Mota Guedes, P. (2010). *O modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco*. Itaú Social.

Ollivier, A., D'Alessandre, V., y Cardini, A. (2020, Septiembre). *La transformación de la secundaria en foco: el caso de Pernambuco en Brasil*. CIPPEC.

Pal, L. A. (2005). Case Study Method and Policy Analysis. En I. Geva-May (Ed.), *Thinking Like a Policy Analyst: Policy Analysis as a Clinical Profession*. Palgrave Macmillan.

*Parecer CEE/PE 03/04-CLN* [Esclarecimento sobre a descaracterização institucional do ginásio pernambucano e a caracterização institucional do centro de ensino experimental ginásio pernambucano, e apresentação do posicionamento do conselho estadual de educação de pernambuco]. (2004, 01 26). Conselho Estadual de Educação.

Pernambuco. (n.d.). *Pernambuco Avaliação e Monitoramento da Educação Básica*.

<https://avaliacaoemontoramentopernambuco.caeddigital.net/#!/programa>

Pernambuco. Secretaria de Educação. (2012). *Construindo a excelência em gestão escolar: curso de aperfeiçoamento: Módulo XII – Políticas de responsabilização educacional*.

Perusia, J. C. (2019). El estado de la educación secundaria en América Latina. Una mirada desde los indicadores internacionales comparados. En N. López (Ed.), *Desafíos de la educación secundaria en América Latina*. IIPPE UNESCO Oficina para América Latina.

Perusia, J. C., y Cardini, A. (2021, Septiembre). *Sistemas de alerta temprana en la educación secundaria. Prevenir el abandono escolar en la era del COVID-19*. CIPPEC.

Pinkasz, D., y Núñez, P. (2020). *Estado de la educación secundaria en América latina y el caribe: aportes para una mirada regional*. FLACSO.

Pinto Silva, K., y Almeida da Silva, J. A. (2014). Trabalho docente no ensino médio: Desafios da ampliação da jornada escolar em Pernambuco/Brasil. *Actas. La Plata: UNLP. FAHCE. Departamento de Sociologia*.

Reimers, F. M. (2020). *Educating Students to Improve the World*. Springer Nature Singapore.

Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. CIPPEC.

Rivas, A., y Coto, P. (2015, noviembre). Caminos de reforma de la secundaria en el norte brasileiro: Ceará y Pernambuco. *Propuesta Educativa*, 44, 54-59.

Rivas, A., y et al. (2020). *Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*. Fundación Santillana.

Rosas, L., Bettinger, E., Carnoy, M., y Dantas, P. (n.d.). The effects of public high school subsidies on student test scores. *Working paper*.

Secretaria de Educação. (n.d.). Secretaria de Educação de Pernambuco. Retrieved May 12, 2022, from <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1ymen=70>

Secretaría de Educación. (2019b, agosto). *Educação integral e profissional em Pernambuco*. Profa. Ma. María Madeiros. Secretária Executiva de Educação Integral e Profissional [Presentación]. Secretaría de Educación de Pernambuco.

Secretaría de Educación. (2019a, agosto). *Educación en Pernambuco*. Fred Amancio. Secretario de Educacao e Esportes [Presentación]. Recife, Pernambuco.

Setubal, M. A., y Gomes Batista, A. (2017). *Políticas para o Ensino Médio e desigualdades escolares e sociais*. Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) / Santillana.

Simons, H. (2011). *El estudio de caso: Teoría y práctica* (R. Filella Escolá, Trans.). Ediciones Morata, S.L.

Snyder, S. (2013). "The Simple, the Complicated, and the Complex: Educational Reform Through the Lens of Complexity Theory. *OECD Education Working Papers*, (96).

Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Morata.

Todos Por la Educación. (2020). *IDEB - 2019 A qualidade da educação básica. Pernambuco*. Todos Por la Educación.

Todos Por la Educación. (2022). *Observatorio do PNE. Meta 03 Ensino Médio*. Observatorio PNE.

UNESCO. (2020). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo: América Latina y el Caribe - Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*. UNESCO.

Vasconcelos Dutra, P. F. (2013). *Educação integral no estado de pernambuco: uma realidade no ensino médio* [Dissertação de maestría]. Universidade Federal de Juiz de Fora.

Verçosa de Melo, I. (2010). *Relatos de uma experiência. Os três anos que mudaram a história do Ginásio Pernambucano*. Livro Rápido - Elógica.

World Bank. (2017). *Project Performance Assessment Report: Brazil— Pernambuco Education Results and Accountability Project*. World Bank.

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). SAGE Publications.

Zirpoli Leite, J. C. (2009). *O caso do Ginásio Pernambucano. 2009* [Disertación de maestría]. Universidade Federal de Pernambuco.