

¿Qué capacidades estatales requieren los países de la región en materia de política educativa? Una propuesta de herramienta analítica para su medición

Por Mariana Chudnovsky* y Silvana Leiva**

Resumen

La pandemia por COVID-19 desafió a la mayoría de los países del mundo en todos sus aspectos. Uno de los sectores más afectados fue el educativo, ya que no solo se cerraron escuelas, sino que se debió pasar a modelos de educación en línea. En medio de la incertidumbre con el regreso a clase es clave repensar qué capacidades estatales se requieren para enfrentar esta nueva ola, con la variante Delta y, con suerte, (pronto) a la pospandemia. Para comenzar a armar las piezas de este rompecabezas, en este artículo proponemos un modelo analítico para medir qué capacidades deben tener las agencias educativas centrales, sobre todo, en países federales.

Palabras clave

Políticas educativas, capacidades estatales, pandemia COVID-19, instituciones políticas.

Abstract

The COVID-19 pandemic challenged most countries in the world in every aspect. One of the most affected sectors was education, as schools were not only closed but also had to switch to online education models. In the midst of the uncertainty with the return to school, it is key to rethink what state capacities are required to face this new wave, with the Delta variant, and hopefully (soon) the post-pandemic.

* Profesora e investigadora titular. División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

marichud@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3966-4731>

** Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

s.leiva.velazco@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0054-2574>

To begin to put the pieces of this puzzle together, in this article we propose an analytical model to measure what capacities central educational agencies should have, especially in federal countries.

Key words

Educational policies, state capacities, COVID-19 pandemic, political institutions.

1. Introducción

¿Qué capacidades estatales necesitan tener los ministerios de Educación para enfrentar la pospandemia? La pandemia del Sars-Cov-2 puso a prueba a los países de todo el mundo en tanto desafió las capacidades de los gobiernos en todos sus aspectos políticos y sociales. En la mayoría de los casos, los Estados tuvieron que enfrentar la crisis mediante la adopción de estrategias de emergencia que apelaron a la flexibilidad de sus políticas y a la fortaleza de sus instituciones (Gouëdard, Pont y Viennet, 2020). En este contexto, el sector educativo fue uno de los más afectados: 188 países tuvieron que cerrar sus escuelas, lo que impactó a más del 91 % de la población estudiantil mundial (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2020), mientras que 1.5 billones de estudiantes y 63 millones de educadoras/es se quedaron afuera del sistema formal de educación en el mundo (Caracol, 2020; UNESCO, 2020). Esto implicó reorientar estrategias, recursos e implementar políticas de educación a distancia en todo el territorio, lo que conllevó importantes desafíos de coordinación con actores locales en el caso de países cuyos sistemas educativos se encuentran descentralizados.

Para responder la pregunta de este artículo, proponemos un marco analítico que sirva para pensar y entender las capacidades que el sector educativo debe ponderar hacia la salida de la crisis generada por la pandemia. Este marco busca brindar las herramientas que ayuden a identificar qué capacidades tienen las agencias educativas para enfrentar lo que se requiera en la pospandemia, así como para dar respuestas a los analistas en materia educativa, sobre el porqué de sus acciones, y qué impacto tienen ellas en la implementación y sustentabilidad de las políticas educativas. Para construir la herramienta, establecemos un

diálogo entre tres cuerpos de literatura: el primero de ellos es la discusión sobre las capacidades estatales; el segundo, aquel que observa la política educativa y sus características —pues no es posible entender a las capacidades estatales sin su implementación ni viceversa—; y el tercero tiene que ver con las características del federalismo educativo, ya que esto impone desafíos de coordinación extra y afecta la agencia del sistema educativo.

Dado que para pensar la capacidad estatal es clave hacerlo en función del tipo de política pública que se busca implementar y del entramado político institucional de cada país, es relevante reflexionar sobre qué capacidades necesitan los Estados tanto para manejar la crisis como para comenzar a salir de ella. En este sentido, mirar al sector educativo es una tarea crucial, puesto que las aulas fueron uno de los reflejos más cabales de los efectos de la pandemia, y no puede pensarse el regreso a la *nueva normalidad* sin tener en cuenta a las capacidades del sistema educativo. También es clave teniendo en cuenta la función social que cumplen las escuelas más allá de lo estrictamente educativo, lo que pone a la vuelta a las aulas en una de las principales prioridades para los países del mundo (Viteri *et al.*, 2021; Gouëdard, Pont & Viennet, 2020; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef], 2020). Además, observar a los países federales es de especial relevancia si consideramos los importantes desafíos de coordinación intergubernamental que implica la llegada del sistema educativo en un territorio de autoridades concurrentes.

El propósito de pensar esta problemática a través de un marco analítico que combine tres enfoques es brindar las primeras piezas para armar el rompecabezas que permita delinear estrategias a la hora de plantear la reconstrucción del déficit educativo que toque enfrentar en toda la región. Estas circunstancias implican, como mínimo, revisar las condiciones de la infraestructura escolar para garantizar las medidas sanitarias básicas, así como las condiciones de trabajo y la formación docente para enfrentar los posibles rezagos educativos que se presenten. Es decir, la capacidad de la agencia educativa es central.

Este trabajo se estructura en tres partes. En primer lugar, discutiremos el concepto de capacidad estatal, sus múltiples aspectos, y repasaremos su aplicación al sector educativo. En segundo lugar, discutiremos sobre las especificidades de

la política educativa junto con las características del sector en la región, con énfasis en los contextos descentralizados de los países federales. Por último, resumiremos nuestro marco analítico y haremos algunas recomendaciones sobre las capacidades que los Estados latinoamericanos deben garantizar de cara a la *nueva normalidad*.

2. Capacidad estatal

Las crecientes funciones del aparato estatal complejizan su conceptualización y medición. De alguna manera, el concepto de capacidad estatal proviene de la teoría weberiana del Estado: Weber (1996) concibe al Estado de modo tal que la autonomía respecto de los intereses sociales se constituya como fuente de su capacidad. Este, además, administra, gestiona y controla un territorio y sus habitantes a través de una forma de organización burocrática, basada en la monopolización de la violencia (Foa & Nemirovskaya, 2016). Esta definición implica: a) el reconocimiento de la capacidad coercitiva y administrativa del Estado; b) una organización autónoma que supera, al menos en la capacidad coercitiva, al resto de los actores en un territorio dado (Döhler, 1995; Howlett & Rayner, 2006; Weyland, 1998); y c) la existencia política propia de un Estado autónomo (Carbone & Memoli, 2015; Graycar & Villa, 2011; Lake & Fariss, 2014).

Ahora bien, las capacidades estatales son indisociables de la pregunta: «¿capacidades para qué?» (D'Arcy & Nistotskaya, 2017; Tommasi, 2011). Por ende, la validez de la definición utilizada y las medidas elegidas para observarlas dependen, en gran parte, de la respuesta a esa pregunta. Es por ello que para este trabajo se retoma la noción de *poder infraestructural* de Mann (1984, 2008) que resulta ser muy útil, dado que incorpora la dimensión de política pública. El autor vincula los estudios sobre el Estado con los trabajos acerca de su capacidad, a través de la distinción entre *poder despótico* y *poder infraestructural*. El primero es aquel que surge del rango de acciones que la élite estatal puede realizar sin consultar a los grupos de la sociedad civil. En cambio, el *poder infraestructural* se vincula a la capacidad del Estado de penetrar a la sociedad civil e implementar sus acciones a través del territorio. Esta segunda definición enfatiza, al menos, dos dimensiones analíticas que son cruciales para este trabajo: en primer lugar, considera una dimensión del

poder de un Estado que se vincula a su capacidad administrativa y no a su capacidad política. En segundo lugar, incorpora las políticas públicas en la definición.

Al igual que es tarea compleja el definir las capacidades estatales, también lo es su medición. Una forma de medir las capacidades estatales sería, por ejemplo, ver cuáles son las instituciones que permiten al Estado ejercer control sobre la sociedad. Aquí podrían incluirse sus recursos financieros (Soifer, 2008); las instituciones de control y de recaudación de impuestos en sí mismas (Besley, 2020; Besley & Persson, 2009; Cárdenas, 2010; Harbers, 2015; Zielinski, 2016); las instituciones vinculadas con la garantía a los contratos privados y derechos de propiedad (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2005; Berliner, 2017); fiscales y la capacidad de recolectar información sobre la ciudadanía (Boswell & Badenhop, 2021; Chen & Greitens, 2021; Rogers, 2010). Otros estudios identifican, más bien, a la capacidad estatal con la administrativa, entendiéndose como diferentes formas de capacidad organizacional independientes del contexto político (Bersch *et al.*, 2013). Estos estudios se dividen entre aquellos que analizan el aspecto administrativo del Estado (la administración pública como tal) (Fisunoğlu & Rooney, 2021; Fukuyama, 2013; Holt & Manning, 2014) y los que examinan la existencia de burocracias profesionales *weberianas* (Bäck & Hadenius, 2008; Meckling & Nahm, 2018; Rauch & Evans, 1999, 2000).

Es interesante destacar, por último, que el cruce analítico entre la literatura sobre capacidad estatal y diversas áreas sectoriales del aparato estatal no parece abarcar demasiado al área educativa. En general, los trabajos la examinan desde la óptica de la implementación de políticas y refieren al concepto de capacidad estatal de forma tangencial (Savoia & Sen, 2015), pues se centran en estudiar momentos de grandes reformas educativas en contextos, sobre todo federales, para dar cuenta de las razones detrás de la persistencia de ciertas desigualdades y rezagos educativos (Cosner & Jones, 2016; Le Floch, Boyle & Therriault, 2008; Mangla, 2015; McDermott *et al.*, 2001; McDermott, 2006; Wong, 2008). Una de las principales reflexiones extraídas de estos estudios, sin embargo, tiene que ver con reconocer el carácter indivisible de lo que implica la capacidad administrativa de las burocracias y la implementación de las políticas (Dahill-Brown & Lavery, 2012; Murphy & Oujidani, 2011), en donde las variables vinculadas a preferencias políticas e ideológicas se reconocen como igualmente importantes que las

capacidades técnicas de las burocracias, sobre todo en contextos subnacionales (Welch, 2009; Grassi & Memoli, 2016). En cuanto a estas últimas, se resalta la importancia de los aspectos técnico-administrativos (Le Floch *et al.*, 2008) como el presupuesto disponible o la profesionalización del personal (Murphy & Oujidani, 2011) para pensar el éxito de la política educativa.

3. Sistema educativo en la región, características de la política educativa y descentralización en los países federales

Antes de adentrarnos en esta discusión, es importante entender qué son los sistemas educativos y qué implican para la implementación de la política educativa. Podemos pensar a los sistemas educativos desde al menos dos preguntas importantes: la primera, en relación con los resultados de indicadores educativos y sus implicancias para el desarrollo social (Blank, 1993; Krishnaratne & White, 2013; Nussbaum, 2006); la segunda pregunta tiene que ver con su funcionamiento a partir de sus diseños institucionales y políticos (Betancur, 2013; Fandiño Parra *et al.*, 2019; Flores Crespo, 2008).

Al hablar de educación, tanto la implementación de las políticas y sus resultados como los entramados institucionales que rodean al sistema educativo son dos elementos que no deben pasarse por alto. En palabras de Acuña y Chudnovsky (2007), debemos incorporar tanto una mirada *dinámica*, que tiene que ver con la política educativa en acción y sus resultados, como así también una mirada *estática*, que se centra en el marco político-institucional de las políticas educativas. En este sentido, al igual que lo que sucede con las capacidades estatales, es necesario mirar estos aspectos en conjunto, pues no funcionan de forma aislada, sino complementaria.

3.1 Las características de la política educativa

Las políticas públicas son, en parte, la puesta en funcionamiento de los atributos estatales y del entorno político-institucional que las rodea. Esto es especialmente cierto en la política educativa, la cual tiene una serie de especificidades que deben entenderse para poder responder a la pregunta ¿capacidades para qué?

discutida en el apartado anterior. La política educativa, que debe implementarse en todo el territorio, requiere contar con algunas características clave más allá de su contenido técnico. Existe un subcuerpo de la literatura sobre políticas públicas que analiza sus características más allá del contenido. Estos trabajos sostienen que, ante la pregunta de por qué los países que intentaron adoptar políticas y reformas similares han tenido experiencias muy distintas, existen varias respuestas interesantes vinculadas con las características de las políticas. En el caso de las educativas, estas resultan centrales y es por ello que se incorporan en esta propuesta analítica. La literatura muestra que cuando los países mantienen políticas encaminadas en la misma dirección durante periodos prolongados, estos crean un entorno estable y predecible que ayuda a que alcancen sus metas. En cambio, otros países las modifican con frecuencia —en general, con cada cambio de gobierno—, lo que perjudica la política más allá del logro de sus metas (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2006; Stein y Tommasi, 2006). Algunas de las características deseables de las políticas se pueden resumir en las siguientes:

1. La intertemporalidad: se refiere a que los lineamientos principales y los objetivos de la política logren permanecer en el tiempo y trascender la alternancia política. Con esto se logra que las políticas puedan tener estabilidad y coherencia (Mortensen, 2007; Zemelman, 2009). Ahora bien, contar con políticas estables o intertemporales no significa que no puedan cambiar en lo absoluto, sino más bien que los ajustes respondan a cambios de las condiciones o defectos de las políticas, más que a caprichos políticos.
2. La legitimidad de una política: remite a que su contenido esté alineado con las actitudes dominantes de la comunidad política afectada e, idealmente, del público en general (Wallner, 2008). Por ejemplo, en el caso de la política educativa, un elemento fundamental para que se pueda implementar de manera eficiente y efectiva es que sea aceptada por las autoridades educativas, los sindicatos, el magisterio, las/os estudiantes, y las madres y los padres de familia.
3. La adaptabilidad: alude al ajuste de las políticas cuando estas fallan o cuando las circunstancias cambian. Esta es la contracara de la

estabilidad. Las políticas deben ser lo bastante flexibles para responder a las sacudidas o cambiar con los tiempos, pero no tanto que sean susceptibles de manipulaciones políticas (Stein y Tommasi, 2006).

4. La imparcialidad: implica considerar que la misma política puede impactar de distinta manera a diferentes grupos. Esto debe preverse en el diseño de la misma. Una política imparcial debe asegurar que las circunstancias sociales y personales, como el sexo, la condición socioeconómica o el origen étnico, no sean un obstáculo para realizar el potencial educativo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2007).
5. La inclusión de la política educativa: apunta a garantizar un estándar mínimo básico de educación para todos; por ejemplo, que cada persona sepa leer, escribir y hacer operaciones simples de aritmética (OCDE, 2007).

En síntesis, las capacidades estatales, medidas en un punto en el tiempo, son estáticas. Sin embargo, para analizarlas *en acción*, deberían establecer un diálogo constructivo con el tipo de política en curso. Ahora bien, prestar atención en el proceso más que en la política implica modificar también los criterios para cuantificarla, analizarla y evaluarla. El contenido técnico de las políticas pasa a un segundo plano y lo que importa son algunas características clave que inciden en su calidad, ya que son las que determinan si una política *sirve o no sirve*. Entonces, es útil observar el grado de alcance que tienen los Estados sobre la educación en el gobierno central en entornos descentralizados. Para ello, es importante tener en cuenta dos factores relevantes: la distribución subnacional de la capacidad del estado central (poder infraestructural) y el desarrollo e ideas por parte de élites políticas para movilizar apoyos.

3.2 El entramado político-institucional de los sistemas educativos: los países federales

El sistema educativo no es ajeno al entramado político-institucional en que convive, pues estos contextos plantean reglas, desafíos, restricciones y también proveen de espacios para la negociación y coordinación entre actores relevantes.

Es decir, las políticas no devienen en un vacío, sino que la arquitectura específica en donde suceden incide en su éxito o fracaso. Esto es especialmente cierto en los países federales, en donde es necesario reflexionar sobre la descentralización de funciones, facultades y recursos para implementar políticas además de las capacidades estatales, las características y el contenido de las políticas públicas.

Ahora bien, hablar de federalismo o *federalización* a veces es confuso. Este término resulta ambiguo puesto que se lo ha utilizado tanto para centralizar funciones desde un gobierno como para descentralizarlas (Gómez Álvarez, 2000; Vázquez, 1999). En materia educativa, el término *descentralización* resulta más útil ya que alude a un arreglo de atribuciones y competencias entre instituciones de gobierno (Di Gropello, 1999; Gómez Álvarez, 2000). A grandes rasgos, la literatura distingue entre tres tipos básicos de descentralización: la *delegación*, que refiere a la «transferencia de ciertas funciones o tareas gubernamentales a organizaciones autónomas como las corporaciones públicas o las agencias regionales de desarrollo, quienes reciben financiamiento público y son fiscalizables ante el gobierno» (Winkler, 1994, como se citó en Gómez Álvarez, 2000, pp. 37-38); la *desconcentración*, que alude a la «transferencia de autoridad a los niveles inferiores dentro de las agencias del gobierno central» (Winkler, 1988, como se citó en Gómez Álvarez, 2000, pp. 37-38); y la *transferencia*, que «implica la creación de unidades de gobierno subnacionales autónomas e independientes, las cuales tienen autoridad sobre ingresos y gastos [en educación]» (Winkler, 1988, como se citó en Gómez Álvarez, 2000, pp. 37-38).

En América Latina, la importancia del federalismo como tema de análisis se hizo evidente con el programa de estudios sobre la democratización en los ochenta, la descentralización en los noventa y los nuevos estudios de lo subnacional (Falleti, 2003; Gibson, 2004). Al mismo tiempo, la descentralización de funciones fue una de las grandes tendencias en la región durante estas mismas décadas, en un contexto de crisis del Estado de Bienestar y de reestructuración del rol del Estado, de manera que se siguió el marco ideológico mundial (Del Castillo, 2009; Falleti, 2003, 2005; Malgouyres, 2014; Solaux, 2005; Rápalo Castellanos, 2003; Winkler, 1994). Los primeros estudios sobre descentralización sostenían que la estructura política del federalismo proveyó opciones para la descentralización, empoderó a los actores subnacionales y transfirió recursos a gobernadores, lo

que activó una real redistribución del poder (Díaz Cayeros, 2004; Gibson & Calvo, 2000). Sin embargo, Falletti (2005) argumenta que este supuesto no se da en todos los contextos, de manera tal que la descentralización no siempre es sinónimo de empoderamiento de actores locales. Al contrario, es posible incluso observar el efecto opuesto: una disminución de poder.

La región, en particular, fue escenario de una enorme ola descentralizadora que tuvo entre sus principales escenarios al sector educativo, lo que convierte a la región en uno de los casos más paradigmáticos (Kraemer, 1997; Dillinger & Webb, 1999; Giugale & Webb, 2000; Carrera-Hernández, 2013). Estas reformas, motivadas por cuestiones políticas, fiscales y administrativas, resultaron en un proceso complejo con efectos varios tanto en los niveles de autonomía como en los recursos que se distribuyen entre el actor central y los niveles subnacionales (Ornelas, 2003). Dado que la descentralización no solo es un proceso de distribución de roles, sino también, y sobre todo, un proceso político (Acuña y Chudnovsky, 2007; Falletti, 2005; Rapalo Castellanos, 2003), los procesos de descentralización también resultaron en arreglos de poder entre los actores involucrados. En este sentido, en algunos casos —como el de México— suele mencionarse que la reforma descentralizadora no logró tener éxito debido a la falta de coordinación entre actores clave como los sindicatos y los distintos niveles de gobierno (Hanson, 1997, como se citó en Rápalo Castellanos, 2003).

En Latinoamérica, la mayoría de las reformas descentralizadoras respondieron a la tesis sobre la ineficacia de las burocracias estatales de tamaño excesivo y al argumento de una mayor eficiencia a partir de la descentralización (López Guerra y Flores Chávez, 2006). Sin embargo, estos ensayos no alcanzaron el efecto esperado. La principal explicación que encuentra la literatura tiene que ver con la disparidad de recursos entre entes subnacionales, la débil autonomía fiscal de estos sectores y su excesiva dependencia de los gobiernos centrales, además de la falta de incentivos de coordinación entre diversos actores de gobierno que resultaron, como anticipa la teoría, en arreglos desiguales de poder entre centro y entidades subnacionales. Para Arze (2003), el tamaño de los países es un factor por considerar pues, a mayor complejidad territorial, existen mayores barreras a la hora de implementar reformas de gran escala. Como argumenta Malgouyres (2014), si bien Argentina, Brasil y México emprendieron programas de descentralización educativas en la misma época y bajo un mismo contexto ideológico, no consiguieron

los mismos resultados, lo que devino en arreglos de poder y de recursos totalmente disímiles. Mientras Argentina y Brasil ofrecieron mayores arreglos descentralizadores —aunque en el caso de Brasil hubo mayores transferencias de recursos—, en México la federalización educativa resultó en un federalismo *centralizado* (Del Castillo, 2009; Gómez Álvarez, 2000; 2019; Bracho y Miranda López, 2012; Reimers, 2006).

Por último, no queda claro si estas reformas descentralizadoras realmente contribuyeron a una mejora en la calidad educativa (Winkler y Gershberg, 2000). La literatura señala algunos problemas persistentes en el sector educativo de la región, como la desigualdad territorial y socioeconómica, la falta de infraestructura, la baja profesionalización o la falta de mirada a largo plazo (López Guerra y Flores Chávez, 2006; Lorente Rodríguez, 2019), que nos dan una pista sobre qué acciones deben llevarse a cabo y qué capacidades se requieren para lograrlas. En este sentido, es relevante la cuestión de la gobernabilidad del sistema educativo. Como señalan Acuña y Chudnovsky (2007), este sistema está compuesto por subsistemas que deben coordinarse, lo cual impone importantes desafíos de naturaleza política, pues demanda la unidad entre estas partes a partir de la coordinación entre actores colectivos con intereses diferentes. Esto no requiere de recetas únicas, pues la especificidad de cada contexto impone restricciones propias. Por lo tanto, es importante una mirada regional, comparada, teniendo en cuenta tanto los aspectos estáticos como los aspectos dinámicos de la política educativa.

4. Marco analítico: cómo hay que observar las políticas educativas

Entonces, ¿qué quiere decir tener *capacidad estatal*? La respuesta a esa pregunta debe considerar al menos dos aspectos: en primer lugar, debe adecuarse a la pregunta «¿capacidades para qué?». La capacidad de implementar políticas no se puede observar en potencia: contar con presupuesto o recursos humanos especializados no garantiza una correcta implementación de la política. Este artículo propone considerar que las políticas públicas implementadas son una manifestación de las capacidades estatales existentes. Este abordaje se justifica por dos razones: primero, porque su responsable principal es un Estado y, segundo, porque su finalidad principal debe ser una sociedad. El carácter *público* de las políticas públicas involucra al *Estado en acción* hacia la sociedad y de acuerdo con las necesidades de esta última. En segundo lugar,

para contestar la pregunta de qué es la capacidad estatal cabe también preguntarse: ¿capacidad para hacer qué y dónde? Esto último refiere a la organización política del país y al peso de los actores organizados. Por esta razón, se analizan rasgos del federalismo educativo, puesto que las variables político-institucionales son aquellas que dan cuenta del marco de distribución de poder y reglas en las que tiene lugar la disputa entre los actores que inciden sobre el gobierno educativo.

Por tanto, la disputa sobre la política educativa debe explicarse en función del sistema de instituciones que organizan el gobierno de esta política y las estrategias de los actores involucrados, determinadas por sus percepciones, sus intereses y sus capacidades (Acuña y Chudnovsky, 2007). En este sentido, excepcionalmente, una regla o institución es neutra con respecto a la definición o redefinición de la organización en que se distribuye el poder en una sociedad y, por ende, qué actores e intereses quedan mejor o peor posicionados para influir la definición de prioridades, diseño e implementación de las políticas públicas. La inclusión de los sindicatos en el análisis se debe a que los actores que intervienen en diferentes momentos del proceso de elaboración de las políticas educativas son múltiples (políticos, administradores y grupos de interés, entre otros) (Acuña y Chudnovsky, 2007). Si logran cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas y que se genere mayor gobernabilidad del sistema. Por ello, la capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas y de la gobernabilidad.

Por último, los países federales requieren diferentes capacidades del Estado central que los unitarios, puesto que deben desarrollar capacidades de coordinación, cooperación y *enforcement*, mientras que, tal vez, en países con otra organización territorial deben contar con capacidad de centralizar. La capacidad de la agencia educativa asume un valor primordial para el análisis, dado que la precondition de la existencia e implementación de cualquier política educativa es el cumplimiento de las funciones de gobierno, coordinación y *enforcement* de lo que cada administración política defina como *política educativa* en el territorio.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el marco analítico propuesto aquí se divide en tres dimensiones (Tabla 1):

1. La capacidad organizacional y de gestión de la agencia educativa.
2. Las características de la política educativa.
3. Las características del federalismo educativo y de los sindicatos.

La medición de la capacidad organizacional y de gestión se centran en aspectos *estáticos* —es decir, comunes a toda agencia pública— y aspectos *dinámicos*. Estos últimos resultan de los desafíos que imponen las características de la organización política territorial, que incluyen el diseño político institucional y el rol de los sindicatos (Tabla 2), y las características de la política educativa (Tabla 3).

Tabla 1. Modelo analítico

1. Capacidad organizacional y de gestión	2. Características de la política educativa	3. Características del federalismo educativo y el rol de los sindicatos
1. Fiscal/presupuestaria 2. Técnico-administrativo 3. Capacidad de <i>enforcement</i> 4. Alcance 5. Información	1. Intertemporalidad 2. Legitimidad 3. Adaptabilidad (flexibilidad/rigidez) 4. Imparcialidad 5. Inclusión	1. Tipo de descentralización 2. Cantidad de niveles descentralizados 3. Funciones descentralizadas 4. Poder de veto

Fuente: elaboración propia

En cuanto a la capacidad organizacional y de gestión, que constituye el primer componente del marco analítico, esta se divide en cinco dimensiones que se observan en la Tabla 2.

Tabla 2. Componentes de la dimensión de capacidad estatal

Dimensión	Definición
1. Fiscal-presupuestaria	<p>Alude tanto a la capacidad fiscal y extractiva como al presupuesto de que disponen los organismos encargados de las políticas y el gasto. Esta dimensión se divide en:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Las cuentas públicas en materia de educación b. El presupuesto destinado a la gestión c. El presupuesto para la producción de libros y materiales de estudio d. El presupuesto para evaluación de estudiantes y docentes e. El presupuesto para otros programas
2. Técnico-administrativo	<p>Refiere a los procesos internos que hacen a la gestión de la política educativa. La capacidad técnico-administrativa incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Atributos organizacionales, como los organigramas, la modalidad de contratación de los servidores públicos y diferentes elementos que permiten detectar si hay mucha rotación en el gabinete educativo. b. Las facultades de planificación en el territorio, como la facultad para definir calendarios y el diseño de la currícula para cada nivel educativo. c. Elementos sobre evaluación a estudiantes y docentes, como la facultad para hacer estas evaluaciones, la existencia de áreas específicas para esta tarea y el año de la última evaluación. d. Características del servicio profesional docente (SPD), como las categorías que incluye, el rol de la autoridad educativa central en los distintos procesos del SPD y la existencia o ausencia de prácticas alternativas en la carrera docente (por ejemplo, nepotismo, plazas heredadas, etcétera). e. Coordinación, con los actores del mundo educativo de los Estados, con los sindicatos y con las/os docentes.
3. Capacidad de <i>enforcement</i>	<p>Es la capacidad de la agencia educativa central para hacer que se cumplan sus planes, criterios y decisiones</p>
4. Alcance	<p>Refiere a la distribución de los recursos en el territorio</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Número de escuelas b. Infraestructura de las escuelas, como agua, luz e internet c. La distribución de libros de texto y otros materiales educativos d. Es la capacidad de la agencia educativa central para recabar información de primera mano y para recopilar información que tengan los Estados

Dimensión	Definición
5. Información	Es la capacidad de la agencia educativa central para recabar información de primera mano y para recopilar información que tengan los Estados

Fuente: elaboración propia

Respecto del componente 2 (características de la política educativa), referente a las características de la política educativa, en la Tabla 3 se presentan las definiciones de las cinco características consideradas en este marco analítico.

Tabla 3. Definiciones de las características de la política educativa

Características	Definición
1. Intertemporalidad	Los resultados de política, en materia educativa, deben ser intertemporales, ya que los ciclos educativos son largos
2. Legitimidad	Para que una política pueda implementarse con éxito debe ser aceptada por los actores involucrados en su implementación y por aquellos a los que la política está dirigida
3. Adaptabilidad (flexibilidad/rigidez)	Es clave que muestre capacidad de adaptarse a los cambios
4. Imparcialidad	Significa asegurar que las circunstancias sociales y personales, como el sexo, la condición socioeconómica o el origen étnico, no sean un obstáculo para realizar el potencial educativo
5. Inclusión	Alude a la cobertura y a la composición de los estudiantes cubiertas/os

Fuente: elaboración propia

Por último, en la Tabla 4 se presentan las definiciones de las características del federalismo educativo y del rol de los sindicatos.

Tabla 4. Definiciones de las características del federalismo educativo

Características	Definición
1. Tipo de descentralización	Aquí podemos distinguir los tres tipos de descentralización discutidos en el apartado teórico: 1) Delegación 2) Desconcentración 3) Transferencia
2. Cantidad de niveles descentralizados	Alude a la cantidad de niveles de gobierno que se encuentran descentralizados
3. Funciones descentralizadas	Funciones asignadas a la agencia educativa central, aquellas que corresponden a los Estados y las funciones compartidas entre niveles
4. Poder de veto	Actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para que se implemente una política

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, ¿cómo podemos aplicar estas variables al quehacer de los Estados descentralizados de la región en materia educativa frente a la pospandemia? Para ello, es importante revisar qué sabemos de la pandemia en el sector educativo, por un lado, y reflexionar, por el otro, acerca de cuáles son los desafíos inmediatos tomando en consideración los elementos del marco analítico presentado.

5. Los efectos de la pandemia en el sector educativo y las recomendaciones para enfrentar la *nueva normalidad*

El sistema educativo fue uno de los más afectados por la pandemia de COVID-19, no solo en sus recursos, sino también en sus objetivos. El cambio drástico y rápido hacia un modelo de educación a distancia dejó saldos negativos, en tanto generó y reforzó múltiples desigualdades, algunas históricamente preexistentes, como la desigualdad en el alcance territorial o el rezago de los sectores más vulnerables. En algunos casos, incluso dejó al descubierto la escasa información que existe sobre el desempeño educativo, ya que muchos países habían descontinuado evaluaciones incluso antes del cierre de las escuelas. Sin embargo, la pandemia también ofreció una importante oportunidad para identificar los principales puntos negativos y trabajar hacia un eventual regreso a la presencialidad.

En efecto, 1.6 billones de niñas y niños quedaron fuera del sistema educativo. Si bien el modelo de educación a distancia permitió continuar el ciclo escolar a pesar del cierre de escuelas, el acceso a dispositivos y a la conectividad fueron decisivos para el acceso a la educación, y, en muchos casos, marcaron la diferencia entre la continuidad y la deserción escolar. La brecha digital fue uno de los principales factores que detuvieron la resiliencia en pandemia a partir del uso de conexión y plataformas digitales (Katz, 2020). Como se ha demostrado, el acceso a internet o dispositivos electrónicos tiene un efecto positivo en la asistencia a las escuelas, como así también a ciertos resultados educativos (Bulman y Fairlie, 2016; Fairlie, 2005; Fairlie *et al.*, 2010). Por tal razón, las políticas educativas a distancia, si bien lograron llegar a millones de hogares a través de radio o televisión, no pudieron evitar grandes desigualdades, por un lado, y mostraron la importancia de las aulas para la equidad social, por el otro. Además de la brecha digital, dada la función de contención social que cumplen los establecimientos educativos, el modelo a distancia no logró el objetivo de tener una política incluyente, imparcial, adaptable y estable en el tiempo, pues recrudesció las desigualdades preexistentes entre los estratos socioeconómicos y también entre las distintas zonas geográficas de cada país. Así fue como en los países de la región las desigualdades se agravaron, pero se hicieron más evidentes en los sectores más vulnerables de la sociedad y para poblaciones históricamente rezagadas como las mujeres, grupos indígenas o rurales (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020; Saavedra y Di Gropello, 2021; Viteri *et al.*, 2021; Unicef, 2020).

Otro de los principales problemas que se señalaron en la gestión de la pandemia, sobre todo en Latinoamérica, fue la falta de evaluaciones, de estrategias de mediano y largo plazo, y de arreglos coherentes entre las autoridades de gobierno, lo que impidió, en muchos casos, salir del estado de emergencia y dejó a los países sin un plan para reasignar los objetivos de política educativa (Reimers y Schleicher, 2020; Zhu & Liu, 2020). La falta de legitimidad y confianza en las instituciones también aparece como uno de los grandes problemas en la gestión de la educación en pandemia, pues abonó al comportamiento desordenado entre los diferentes niveles de gobierno (Hartley & Jarvis, 2020).

Entonces, ¿qué se recomienda a los Estados del mundo para afrontar la crisis? Una de las primeras reflexiones que surgen del período de pandemia es la inversión en infraestructura digital y profesionalización en el uso de estas herramientas. Diversos organismos coinciden en señalar que la llamada *nueva normalidad* no está separada de los modelos híbridos o a distancia, razón por la cual es necesario no ver a la digitalización como una etapa, sino más bien como parte definitiva del sistema educativo. Por tal motivo, es importante que los gobiernos tengan la suficiente flexibilidad para moverse de un modelo hacia otro, pero que, además, se encuentren infraestructuralmente capacitados para ello. Es importante asegurar recursos físicos para que el sistema educativo no confíe tanto en el entorno físico-presencial; sin embargo, la tecnología por sí sola no asegura capacidad, así como los recursos por sí mismos no aseguran que se lleven a cabo los objetivos de las políticas. En ese sentido, la infraestructura tecnológica debe estar acompañada de la adecuada capacitación tanto para educadoras/es como para estudiantes de todos los niveles.

Otra de las tareas inmediatas tiene que ver con resarcir las enormes desigualdades generadas —y exacerbadas— por la pandemia. Sobre todo en los países que registran altos niveles de desigualdad social —como sucede en la región—, el Estado debe implementar medidas que aseguren que las/os estudiantes tengan suficientes recursos para aprender en buenas condiciones (Gouëdard *et al.*, 2020). En este contexto, es importante proponer políticas articuladas, teniendo en cuenta la función social ejercida por las escuelas y la importancia estratégica de contener a los sectores más vulnerables.

Además, las recomendaciones más recurrentes versan sobre involucrar a los *stakeholders* más allá del Estado en el sector educativo. Daniel (2020) señala que estudiantes, madres, padres y escuelas deben tomar un rol más protagónico y tomar ventaja de la experiencia del aprendizaje asincrónico. Para ello, la generación de información relevante es un primer paso necesario. El cierre de las escuelas detonó la falta de datos sobre el desempeño educativo, y se agravó aún más en casos en donde tampoco existen evaluaciones de impacto del modelo a distancia durante la pandemia. Organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019) recomiendan emprender evaluaciones y hacer capacitaciones durante el proceso de transición, de manera que se genere la colaboración entre los actores relevantes del sistema educativo (Zhu & Liu, 2020).

Por último, teniendo en cuenta los desafíos de coordinación, es importante que los Estados afronten estrategias conjuntas y articuladas; que prioricen la disminución de las desigualdades que se agravaron con la pandemia; y que procuren una política lo suficientemente flexible, legítima y adaptable, que permita que la política educativa sea imparcial, inclusiva, intertemporal y estable en el tiempo. Para ello, es necesario atender a la evidente desigualdad en el territorio y entre estratos sociales, para poder orientar la estrategia educativa hacia un horizonte equitativo.

6. Hacia el futuro: ¿qué capacidades estatales se necesitan para la pospandemia?

Un primer diagnóstico que surge de la gestión del sistema educativo en la pandemia refleja la discusión a lo largo de este artículo: los recursos físicos no deben estar separados de las características y objetivos propios de las políticas a implementar (Lai, 2018). Durante la pandemia se observó que las capacidades instaladas de los Estados fueron determinantes, y prácticamente el único recurso con el que contaron muchos países, sobre todo aquellos inexpertos en manejo de crisis (Capano, 2020; Cronert, 2020). Por tanto, es importante tener capacidades estatales tanto para lidiar con la crisis como para salir de ella (Kahn, 2005; Persson & Povitkina, 2017; Raschky, 2008).

Como vimos en las secciones precedentes, la implementación de cualquier política no puede ser separada del entorno político-institucional que la rodea, como así tampoco de las capacidades que el Estado tiene para afrontarla. En el caso de la política educativa descentralizada, esto es todavía más complejo, sobre todo en un contexto de crisis como la pandemia que aún vivimos. En miras hacia el regreso a las aulas pospandemia, los sistemas educativos de los países federales se enfrentan a una serie de desafíos importantes, tanto respecto de las características de la política educativa, como también de las capacidades estatales y los desafíos de coordinación entre niveles de gobierno, los cuales resumimos en los siguientes puntos:

1. Generar información de calidad y tener una radiografía de los daños: el primer gran desafío del sistema educativo es la generación de información. Como vimos, la posibilidad de tener información de calidad y la legibilidad sobre los beneficiarios de las políticas que brinda el Estado son cruciales. En este contexto, las evaluaciones y los estudios sobre cómo funciona la política educativa antes y durante la crisis son necesarias, pues son el primer paso para poder llevar a cabo planes y programas de manera eficiente, así como asegurar la pervivencia intertemporal de las políticas. Frente a la pospandemia, tener información actualizada y relevante sobre el estado del sistema educativo servirá para decidir qué capacidades técnicas, administrativas y políticas son necesarias.
2. Asegurar un alcance igualitario del sistema educativo en el territorio: el siguiente gran desafío tiene que ver con el alcance del sistema educativo en el territorio. Como vimos, la política educativa tiene fuertes implicancias de alcance territorial, sobre todo en países federales en donde la educación se encuentra descentralizada. Una de las principales consecuencias de la pandemia por COVID-19 fue develar el alcance desigual que el sistema educativo posee tanto en el territorio como en los diferentes sectores sociales. En este contexto, es importante contar con un Estado equipado con recursos que le permitan reforzar su poder infraestructural y priorizar la disminución de estas inequidades.

3. Recursos para una política inclusiva, imparcial y legítima: para llegar al territorio no solo se necesitan recursos físicos, sino además asegurarlos para una política inclusiva, imparcial y legítima, en tanto se atiendan a las desigualdades preexistentes y también a aquellas que pudieron haberse profundizado a partir de la pandemia.
4. Capacidades técnicas y administrativas para lidiar con el nuevo contexto: si bien es importante, primero, contar con objetivos, planes y programas para pensar el sistema educativo pospandemia, también es importante contar con recursos técnico-administrativos como presupuesto, una burocracia profesionalizada o arreglos de coordinación para ponerlos en marcha.
5. Afrontar los vetos políticos y generar la coordinación entre actores: en los entornos federales los arreglos de coordinación entre actores son relevantes para asegurar el éxito de las políticas. Teniendo en cuenta que una de las principales tareas pendientes es asegurar un alcance igualitario a la educación, es ineludible la negociación entre actores de diferentes órdenes y niveles de gobierno. En este sentido, tener en cuenta los posibles puntos de veto y plantear arreglos de coordinación es parte de la relevancia de la estrategia educativa a futuro.

7. Conclusión

La política educativa es compleja, no solo por su función social clave, sino también por los múltiples desafíos que implican implementarla, sobre todo en países con educación descentralizada por regiones, como es el caso de los federales latinoamericanos. Teniendo en cuenta que las capacidades estatales no pueden ser separadas de la implementación de las políticas, la discusión sobre ellas es clave para la educación a futuro, sobre todo en un contexto de crisis como el provocado por la pandemia del COVID-19, en el que la mayoría de los países vio desafiada su capacidad para implementar políticas de calidad y para lidiar con un entorno incierto.

La educación fue uno de los principales ámbitos en donde se observaron los efectos de la pandemia, en tanto no puede imaginarse un regreso a la *nueva normalidad*

sin pensar en la apertura o cierre de escuelas, o en los resultados del sistema educativo tanto a nivel central como subnacional. El manejo de la crisis presentó importantes desafíos para todos los países al exigirles respuestas rápidas y políticas efectivas, para los cuales las habilidades políticas y administrativas preexistentes pasaron a ser un factor fundamental. Entre otras cosas, aprendimos que, si una agencia estatal no tiene ciertas capacidades ya desarrolladas, se hace muy difícil responder a tiempo ante los *shocks* exógenos. No es algo que se pueda resolver en poco tiempo. En este contexto, es muy relevante observar las capacidades del aparato estatal, como así también las características de las políticas a implementar para entender no solo cómo manejar la crisis y —con suerte— la poscrisis, sino también detectar qué capacidades resultan necesarias para salir de ambas.

La importancia de pensar en los tres enfoques presentados aquí radica en entender que solo observar las capacidades técnicas y de gestión del Estado es insuficiente, puesto que la implementación de las políticas en general y de la política educativa en particular, debe ser entendida en su contexto y en su particularidad, teniendo en cuenta el contexto político e institucional que la rodea. Esto es particularmente cierto en el caso de los países descentralizados, donde la coordinación aparece como un desafío adicional, puesto que las políticas se implementan en el territorio por actores específicos.

En suma, el desarrollo de capacidades en el sector público resulta de un equilibrio pendular entre las características que impone el contexto político institucional de cada país y las estrategias que llevan adelante las agencias estatales. La actual pandemia, además, implica un enorme desafío en términos de política educativa, dada su fuerte complejidad tanto estratégica como de alcance territorial. Asimismo, mostró la escasa información existente sobre el desempeño educativo ya que, en muchos países de la región, las evaluaciones fueron interrumpidas y, en algunos casos, habían dejado de funcionar incluso antes de la pandemia. En este contexto, y en preparación para un regreso a la escuela en la mayoría de los países, es clave detectar qué capacidades estatales se requieren para hacer frente a los desafíos que implica la llamada *vuelta a la nueva normalidad*, que implica tanto modelos híbridos como el retorno a las clases presenciales. Si se tiene en cuenta, además, la función social de las escuelas, más allá de lo

estrictamente educativo, el centro de la definición de qué es la *nueva normalidad* se basa, otra vez y con renovado énfasis, en la institución escolar. Tal vez, esa sea una buena noticia.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. (2005). The rise of Europe: Atlantic trade, institutional change and economic growth. *The American Economic Review*, 95(3).
- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (18-19 de octubre de 2007). *La gobernabilidad de los sistemas educativos: una metodología para su análisis y mejoramiento*. Seminario Internacional Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina, Buenos Aires, Argentina.
- Arze, F. J. (2003). Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua. *Gestión y Política Pública*, XIII(3), 619-661.
- Bäck, H., & Hadenius, A. (2008). Democracy and state capacity: exploring a J-shaped relationship. *Governance*, 21(1), 1-24.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Planeta Mexicana.
- Banco Mundial (1997). *World Development Report 1997: the state in a changing world*. Oxford University Press.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (11 de noviembre de 2020). Las brechas entre los estudiantes que asisten o no a clases. *Delibera, BCN*. <https://www.bcn.cl/delibera/pagina?tipo=1&id=las-brechas-entre-los-estudiantes-que-asisten-o-no-a-clases.html>
- Berliner, D. (2017). Sunlight or window dressing? Local government compliance with South Africa's Promotion of Access to Information Act. *Governance*, 30(4), 641-661.
- Bersch, K., Praça, S. & Taylor, M. (2013). *State capacity and bureaucratic autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil*. The Latin American Studies Association Conference.
- Besley, T. (2020). State capacity, reciprocity and the social contract. *Econometrica*, 88(4), 1307-1335.

- Besley, T. & Persson, T. (2009). The origins of state capacity: property rights, taxation, and politics. *The American Economic Review*, 99(4), 1218-1244.
- Betancur, N. (2013). Gobernanza y diseño institucional. Marco conceptual y análisis de caso (Regulación y gobierno del sistema educativo en Uruguay). *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 9(1), 119-143.
- Blank, R. (1993). Developing a system of education indicators: selecting, implementing, and reporting indicators. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15(1), 65-80.
- Boswell, C. & E. Badenhop. (2021). What isn't in the files, isn't in the world: understanding state ignorance of irregular migration in Germany and the United Kingdom. *Governance*, 34(2), 335-352.
- Bracho, T. y Miranda López, F. (2012). La educación media superior: situación actual y reforma educativa. En M. A. Martínez Espinosa (coord.), *La educación media superior en México. Balance y perspectivas* (pp. 130-199). Secretaría de Educación Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Bulman, G. & Fairlie, R. W. (2016). Technology and education: computers, software, and the internet. En E. A. Hanushek, S. Machin & L. Woessmann (Eds.), *Handbook of the Economics of Education* (Vol. 5, pp. 239-280). Elsevier.
- Capano, G. (2020). Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are. *Policy and Society*, 39(3), 326-344.
- Caracol Radio (5 de septiembre de 2020). Volver a clases presenciales, el gran reto del mundo. https://caracol.com.co/radio/2020/09/05/nacional/1599308013_396215.html.
- Carbone, G. & Memoli, V. (2015). *Does democratization foster state consolidation? Democratic rule, political order and administrative capacity*. *Governance*, 28(1), 5-24.
- Cárdenas, M. (2010). State capacity in Latin America. *Brookings Institution Press*, 10(2), 1-45.
- Carrera-Hernández, A. P. (2013). Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica. *Carta Económica Regional*, (111-112).
- Chen, H. & Greitens, S. (2021). Information capacity and social order: the local politics of information integration in China. *Governance*, 35(2), 497-523.

- Cosner, S. & Jones, M. (2016). Leading school-wide improvement in low-performing schools facing conditions of accountability: key actions and considerations. *Journal of Educational Administration*, 5(1), 41-57.
- Cronert, A. (2020). *Democracy, state capacity, and COVID-19 related school closures*. <http://doi.org/10.33774/apsa-2020-jf671>
- D’Arcy, M. & Nistotskaya, M. (2017). State first, then democracy: using cadastral records to explain governmental performance in public goods provision. *Governance*, 30(2), 193-209.
- Dahill-Brown, S. & Lavery, L. (2012). Implementing federal policy: confronting state capacity and will. *Politics & Policy*, 40 (4), 557-592.
- Del Castillo, G. (2009). *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando? Evaluación y política educativa*. Flacso México.
- Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL* 68, 159-170.
- Díaz Cayeros, A. (2004). El federalismo y los límites políticos de la redistribución. *Gestión y Política Pública*, XIII(3), 663-687.
- Dillinger, W. & Webb, S. (1999). *Fiscal management in federal democracies: Argentina and Brazil* (Vol. 2121). World Bank Publications.
- Döhler, M. (1995). The state as architect of political order: policy dynamics in german health care. *Governance*, 8(3), 380-404.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Falleti, T. (2003). *Governing governors: coalitions and sequences of decentralization in Argentina, Colombia, and Mexico*. Northwestern University.
- Falleti, T. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327-346.
- Fandiño Parra, Y., Galindo, J., López, R., Muñoz, A., Contreras D. y Bastidas, L. (2019). *Una re-lectura del sistema educativo latinoamericano desde la formación en pensamiento crítico*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3420522
- Fairlie, R. W. (2005). The effects of home computers on school enrollment. *Economics of Education Review*, 24(5), 533-547.
- Fairlie, R., Beltran, D. O. & Das, K. (2010). Home computers and educational outcomes: evidence from the NLSY97 and CPS. *Economic Inquiry*, 48(3), 771- 792.

- Fisunoğlu, A., & Rooney, B. (2021). Shock the system: emergency powers and political capacity. *Governance*, 34(2), 457-474.
- Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. Universidad Iberoamericana.
- Foa, R. & Nemirovskaya, A. (2016). How state capacity varies within frontier states: a multicountry subnational analysis. *Governance*, 29(3), 411-432.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2020). *COVID-19: Are children able to continue learning during school closures? A global analysis of the potential reach of remote learning policies*. <https://data.unicef.org/resources/remote-learning-reachability-factsheet/>
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368.
- Gibson, E. (2004). Federalism and democracy: theoretical connections and cautionary insights. *Federalism and Democracy in Latin America*. The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. & Calvo, E. (2000). Federalism and low maintenance constituencies: territorial dimensions of Economic Reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 32-55.
- Giugale, M. & Webb, S. (2000). *Achievements and challenges of fiscal decentralization: lessons from Mexico*. World Bank Publications.
- Gómez Álvarez, D. (2000). *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, Universidad de Colima y Universidad de Guadalajara.
- Gómez Álvarez, D. (2019). Lecciones y asignaturas pendientes de la descentralización educativa. *Revista Educar*, 16. http://www.quadernsdigitals.net/datos_web/hemeroteca/r_24/nr_287/a_3702/3702.htm
- Gouédard, P., Pont, B. & Viennet, R. (2020). *Education responses to COVID-19: implementing a way forward* (Working paper n° 224). Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Grassi, D. & Memoli, V. (2016). Political determinants of state capacity in Latin America. *World Development*, 88, 94-106.
- Graycar, A. & Villa, D. (2011). The loss of governance capacity through corruption. *Governance*, 24(3), 419-438.

- Harbers, I. (2015). Taxation and the unequal reach of the state: mapping state capacity in Ecuador. *Governance*, 28(3), 373-391.
- Hartley, K. & Jarvis, D. S. (2020). Policymaking in a low-trust state: legitimacy, state capacity, and responses to COVID-19 in Hong Kong. *Policy and Society*, 39(3), 403-423.
- Holt, J. & Manning, N. (2014). Fukuyama is right about measuring state quality: now what? *Governance*, 27(4), 717-728.
- Howlett, M. & Rayner, J. (2006). Globalization and governance capacity: explaining divergence in national forest programs as instances of «next-generation» regulation in Canada and Europe. *Governance*, 19(2), 251-275.
- Kahn, M. E. (2005). The death toll from natural disasters: the role of income, geography, and institutions. *The Review of Economics and Statistics* 87(2), 271-284.
- Katz, R. (2020). Impacto económico del COVID-19 sobre la infraestructura digital. *Revista Estado abierto*, 4(3), 13-42.
- Kraemer, M. (1997). *Intergovernmental transfers and political representation: empirical evidence from Argentina, Brazil and Mexico* (Working paper n° 345). Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist.
- Krishnaratne, S. & White, H. (2013). *Quality education for all children? What works in education in developing Countries* (n° 0000-0). International Initiative for Impact Evaluation (3ie).
- Lai, A. (2018). Agility amid uncertainties: evidence from 2009 A/H1N1 pandemics in singapore and Taiwan. *Policy and Society*, 37(4), 459-472.
- Lake, D. & Fariss, C. (2014). Why international trusteeship fails: the politics of external authority in areas of limited statehood. *Governance*, 27(4), 569-587.
- Le Floch, K., Boyle, A. & Therriault, S. (2008). *Help wanted: state capacity for school improvement*. AIR [R] Research Brief. American Institutes for Research.
- López, D. N. C. (2019). *State building, elite ideology, and mass schooling: the formation of education Leviathans since the nineteenth century* [Tesis de doctorado]. University of Washington.
- López Guerra, S. y Flores Chávez, M. (2006). Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 8(1), 1-15.
- Lorente Rodríguez, M. (2019). Problemas y limitaciones de la educación en América Latina. Un estudio comparado. *Foro de Educación*, 17(27). <http://dx.doi.org/10.14516/fde.645>

- Malgouyres, F. (2014). Descentralización y recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres países federales latinoamericanos. *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, (65).
- Mangla, A. (2015). Bureaucratic norms and state capacity in India: implementing primary education in the Himalayan region. *Asian Survey*, 55(5), 882-908.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 25(2), 185-213.
- Mann, M. (2008). Infrastructural power revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43(3), 355-365.
- Martínez, J. y Arrechavala, J. (2020). Globalización y educación en Nicaragua, impacto en el sistema educativo y transformación de las culturas escolares. *Revista Compromiso Social*, (3), 45-50.
- McDermott, K., Berger, J., Bowles, S., Brooks, C., Churchill, A. & Effrat, A. (2001). *An analysis of state capacity to implement the Massachusetts Education Reform Act of 1993*. Center for Education Policy, School of Education, University of Massachusetts Amherst.
- McDermott, K. (2006). Incentives, capacity, and implementation: evidence from Massachusetts Education Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 45-65.
- Meckling, J. & Nahm, J. (2018). The power of process: state capacity and climate policy. *Governance*, 31(4), 741-757.
- Molpeceres Pastor, M., Chulvi, B. y Bernad, J. (2004). Concepciones sobre la enseñanza y prácticas docentes en un sistema educativo en transformación: un análisis en los PGS. En M. Molpeceres Pastor (Ed.), *Identidades y formación para el trabajo* (pp. 141-196). Cinterfor.
- Mortensen, P. (2007). Stability and change in public policy: a longitudinal study of comparative subsystem dynamics. *Policy Studies Journal*, 35, 373-394.
- Murphy, P. & Oujidani, M. (2011). *Limited capacity at the state level: a threat to the future school improvement*. Center on Reinventing Public Education, University of Washington.
- Nussbaum, M. (2006). Education and democratic citizenship: capabilities and quality education. *Journal of Human Development*, 7(3), 385-395.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007). Políticas educativas sobre nuevas tecnologías en los países iberoamericanos. *Revista Iberoamericana de Educación*.
- Ornelas, C. (2003). Las bases del federalismo y la descentralización en educación. *Revista electrónica de investigación educativa*, 5(1), 1-18.
- Persson, T. A. & M. Povitkina (2017). Gimme shelter: The role of democracy and institutional quality in disaster preparedness. *Political Research Quarterly*, 70(4), 833-847.
- Rápalo Castellanos, R. (2003). Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos de propuesta para la descentralización educativa en Honduras. *Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible 13*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Raschky, P. (2008). Institutions and the losses from natural disasters. *Natural hazards and earth system sciences*, 8(4), 627-634.
- Rauch, J. & Evans, P. (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of «weberian» state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5).
- Rauch, J. & Evans, P. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71.
- Reimers, F. (2006). Citizenship, identity and education: Examining the public purposes of schools in an age of globalization. *Prospects*, 36(3), 275-294.
- Reimers, F. y Schleicher, A. (2020). *Un marco para guiar una respuesta educativa a la pandemia del 2020 del COVID-19*. Enseña Perú.
- Rogers, M. (2010). *The taxation tango: state capacity in Argentina's provinces*. University of California.
- Saavedra, J. y Di Gropello, E. (17 de marzo de 2021). COVID-19 y la crisis educativa en América Latina y el Caribe: ¿Cómo podemos evitar una tragedia? *Education for Global Development*. <https://blogs.worldbank.org/es/education/covid-19-y-la-crisis-educativa-en-america-latina-y-el-caribe-como-podemos-evitar-una>
- Savoia, A. & Sen, K. (2015). Measurement, evolution, determinants and consequences of state capacity: a review of recent research. *Journal of Economic Surveys*, 29(3), 441-458.

- Soifer, H. (2008). State infrastructural power: approaches to conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43(3), 231-251.
- Solaux, G. (2005). *Un point de vue historique sur l'articulation entre politique nationale et politiques locale d'éducation*. PUR.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2), 393-416.
- Tommasi, M. (2011). Latin America: how state capacity determines policy success. *Governance*, 24(2), 199-203.
- UNESCO (s.f.). Education: from disruption to recovery. <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>
- Vázquez, J. (1999). Un siglo de descentralización educativa, 1821-1917. En M. del C. Pardo (Coord.), *Federalización e innovación educativa en México* (pp. 33-48). El Colegio de México.
- Viteri, A., Morduchowicz, A. y Rieble, S. (24 de marzo de 2021). Después del COVID-19, ¿qué? La educación de América Latina y el Caribe hacia el futuro. *Enfoque Educación. Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://blogs.iadb.org/educacion/es/despues-del-covid-19-que-la-educacion-de-america-latina-y-el-caribe-hacia-el-futuro/>
- Wallner, J. (2008). Legitimacy and public policy: seeing beyond effectiveness, efficiency, and performance. *Policy Studies Journal*, 36(3), 421-443.
- Weber, M. (1996). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Welch, A. (2009). Finance, state capacity, privatisation and transparency in South-East Asian higher education. *Financing higher education and economic development in East Asia*.
- Weyland, K. (1998). From Leviathan to Gulliver? The decline of the developmental state in Brazil. *Governance*, 11(1), 51-75.
- Winkler, D. R. (1988). *Decentralization in education: an economic perspective* (Vol. 143). World Bank Publications.
- Winkler, D. (1993). Fiscal decentralization and accountability in education: experiences in four countries. En J., Hannaway & Carnoy, M. (Eds.), *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise?* Jossey- Bass.

- Winkler, D. (1994). *Diseño y administración de transferencias intergubernamentales: descentralización fiscal en América Latina* (Documentos para la discusión del Banco Mundial, Informe N.º 235S). The World Bank.
- Winkler, D. & Gershberg, A. (2000). *Education decentralization in Latin America: The effects on the quality of schooling*. The World Bank.
- Wong, K. (2008). Federalism revised: the promise and challenge of the No Child Left Behind Act. *Public Administration Review*, 68, 175-185.
- Zemelman, H. (2009). Sobre políticas y educación de adultos: necesidad de un enfoque. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 31(2), 49-62.
- Zhu, X., & Liu, J. (2020). Education in and after Covid-19: immediate responses and long-term visions. *Postdigital Science and Education*, 2(3), 695-699.
- Zielinski, R. (2016). *How states pay for wars*. Cornell University Press.

Cómo citar este artículo

Chudnovsky, M. y Leiva, S. (2021). ¿Qué capacidades estatales requieren los países de la región en materia de política educativa? Una propuesta de herramienta analítica para su medición. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(3), abril-julio, 13-43.